

## ESTATUTS D'AUTONOMIA: FUNCIÓ CONSTITUCIONAL I LÍMITS MATERIALS

Joaquim Ferret Jacas\*

### Sumari

1. Matèria estatutària i matèria constitucional
2. L'amplitud de la matèria estatutària: els precedents històrics
3. Funció constitucional de l'estatut d'autonomia
4. L'àmbit de la matèria estatutària
5. Estatuts d'autonomia i competències bàsiques estatals
  - 5.1. L'acceptació jurisprudencial de la incidència dels estatuts d'autonomia
  - 5.2. La jerarquia constitucional no impedeix la regulació estatutària
  - 5.3. L'establiment de bases principals
  - 5.4. La regulació de les bases a l'estatut d'autonomia
6. Les matèries reservades a llei orgànica
  - 6.1 Els diferents tipus de lleis orgàniques
  - 6.2 Les lleis orgàniques de l'article 150.2 de la Constitució
7. Drets històrics i funció constitucional
8. Una reflexió final: dret i política

---

\* Joaquim Ferret Jacas, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona. Article rebut el 14.09.2005.

## 1. Matèria estatutària i matèria constitucional

L'estructura de la Constitució i la dels estatuts d'autonomia tenen una semblança notable. La mera comparació dels índexs ens pot portar a la conclusió falsa que ens trobem davant de dues normes que es diferencien només pel rang jeràrquic i l'abast territorial. Certament, pel seu caràcter de norma institucional bàsica de les comunitats autònomes, els estatuts d'autonomia a compleixen, amb relació a la regulació de les comunitats autònomes, el mateix paper que la Constitució fa per a l'Estat. Però la submissió jeràrquica dels estatuts a la Constitució té la conseqüència necessària que aquests no constitueixen el referent absolut, fet que, en canvi, sí que caracteritza la Constitució.

El caràcter suprem i absolut de la Constitució fa que només aquesta es marca els límits materials. Tot allò que la Constitució acull en el seu contingut passa a tenir rang constitucional. No importen la naturalesa o la importància de la qüestió regulada. Tampoc no importen l'àmbit territorial o l'eventual subjecte titular de les potestats que es creïn. Aquesta característica no la té cap altra norma de l'ordenament jurídic, incloent-hi els estatuts d'autonomia. Aquests, com totes les altres normes jurídiques, tenen un caràcter funcional respecte a l'única norma jurídica absoluta: la Constitució.

## 2. L'amplitud de la matèria estatutària: els precedents històrics

El fet que la matèria estatutària sigui limitada, per necessitat lògica, no impedeix que tingui una gran amplitud. Per constatar-lo, només cal observar la diversitat de matèries que han estat objecte de regulació estatutària fins al dia d'avui. Muñoz Machado ha assenyalat diversos casos que s'aparten del nucli central de la matèria estatutària, els quals han estat acceptats pacíficament des del punt de vista polític i jurisprudencial. Entre aquests casos cal esmentar: la regulació de competències amb remissió a lleis estatals futures, la reproducció i ampliació dels drets constitucionals, mandats adreçats al legislador estatal (sobre la participació de la comunitat autònoma en els òrgans estatals i sobre l'adaptació de l'Administració territorial o perifèrica de l'Estat), la previsió de transferències de competències i els principis que pretenen dirigir les actuacions futures del legislador ordinari.<sup>1</sup>

---

1. Muñoz Machado, Santiago, «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», a *Informe comunidades autónomas 2004*, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, p. 735-736. Això no impedeix que l'autor hi tingui una posició crítica, com es desprèn del títol mateix del treball.

La pràctica ens ensenya que les regulacions que l'article 147.2 de la Constitució estableix són mínimes i que, per tant, els estatuts d'autonomia poden regular una gran diversitat de qüestions. A l'article 147.2 de la Constitució no s'indiquen els límits de la matèria estatutària. Cal fer una anàlisi més aprofundida per determinar-los.

### 3. Funció constitucional de l'estatut d'autonomia

Els estatuts d'autonomia tenen caràcter de llei orgànica. Es tracta d'una llei orgànica pactada i amb un procediment especial més complex que el de les altres lleis orgàniques. Per les seves característiques especials, la seva posició en l'ordenament jurídic és difícil d'explicar en termes simplement de jerarquia o de competència. La jerarquia serveix per explicar-nos la seva relació amb la Constitució, però no amb les altres lleis estatals. La competència tampoc no ens és útil en la relació amb les lleis estatals perquè es tracta del mateix subjecte titular de la potestat i perquè no existeixen uns límits materials clars, com veurem tot seguit.

A l'hora de considerar el lloc que ocupen els estatuts d'autonomia en el nostre sistema de fonts del dret, és especialment útil la funció constitucional que Gómez-Ferrer ha introduït a la doctrina. Segons aquest autor, *«la idea de la funció que comple cada ley en el sistema jurídico, de acuerdo con la Constitución, [...] es la clave para dar razón de la superioridad de unas leyes sobre otras en los supuestos en que ni uno ni otro principio permitan resolver cuál es la ley que debe prevalecer cuando dos o más leyes inciden en la regulación de una misma materia»*.<sup>2</sup>

Els límits materials dels estatuts d'autonomia s'han d'establir tenint en compte la seva funció constitucional peculiar. En un treball recent, Barceló ha contraposat la funció de desenvolupament i de concreció de la Constitució que realitzen altres lleis orgàniques amb la dels estatuts d'autonomia i les lleis orgàniques previstes a l'article 93.1 de la Constitució: *«En efecto, tanto en el caso de los estatutos de autonomía como en el de las leyes orgánicas previstas en el artícu-*

---

2. Gómez-Ferrer Morant, R., «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», a *Revista de Administración Pública*, núm. 113, 1987, p. 23.

lo 93.1 CE, la Constitución llama a estas normas no sólo a desarrollarla, sino también a completarla en un aspecto tan intrínseco a ella misma como es el reparto del poder político desde una perspectiva territorial. En el caso de los estatutos, ad intra; en el caso de las leyes del artículo 93.1 CE, ad extra.»<sup>3</sup> Certament, la subjecció a la Constitució és menor en el cas de les lleis *ex articulo* 93.1 de la Constitució, però el que interessa destacar és que en ambdós casos ens trobem amb una normativa que té la vocació de regular el repartiment territorial del poder sense tancar-se a unes matèries prefixades prèviament. El que caracteritza aquestes lleis orgàniques són els objectius adequats a la funció i no un conjunt de matèries.

La funció dels estatuts, com a norma institucional bàsica de la comunitat autònoma corresponent, els situa en una posició jeràrquica respecte a la normativa de la comunitat autònoma. En aquest cas, com succeeix de manera general amb la Constitució, tot allò que el text estatutari disposa que sigui de competència autonòmica passa a tenir el rang congelat i s'imposa a la legislació ordinària del Parlament autonòmic.<sup>4</sup>

La situació no és la mateixa en la relació entre l'Estatut i les lleis estatals. Però també en aquest cas hi ha una zona flexible en què la incorporació d'una norma a l'Estatut comporta que el legislador estatal no en pugui disposar. És per això que s'ha pogut parlar d'una «jerarquia funcional» de l'Estatut respecte de la resta de normes estatals infraconstitucionals.<sup>5</sup> No obstant això, cal no oblidar que, com ja hem dit, els estatuts són normes funcionalitzades per la Constitució. Si la flexibilitat dels límits materials i el seu caràcter pactat els apropen a la jerarquia en la seva relació amb la legislació estatal, la superioritat jeràrquica no és absoluta sinó que està lligada a l'acompliment de la seva funció constitucional. L'Estatut és superior jeràrquicament a qualsevol altra norma estatal només en la mesura que actua en el marc de la reserva material que la Constitució li determina.<sup>6</sup> El que passa és que aquesta reserva material no està determinada pel

3. Barceló i Serramalera, M., *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Barcelona, 2005, p. 148.

4. No és acceptada unànimement per la doctrina una posició de jerarquia clara entre l'estatut i la legislació autonòmica. Entre d'altres, aquesta posició la matisa i opina que l'estatut té alguns límits a l'hora d'envair el terreny del legislador autonòmic ordinari: Tornos Más, J., «El Estatuto de Autonomía como norma jurídica», a *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. I, Barcelona, 1990, p. 126.

5. Barceló, *op. cit.*, p. 154.

6. Barceló, *op. cit.*, p. 156.

conjunt de matèries de l'article 147.2 de la Constitució, ni per cap altre article, sinó per la seva funció de norma que crea la institució autonòmica i que en determina el perfil. La submissió a la Constitució i la superioritat funcional, en la mesura que compleixin la seva funció constitucional, són dos aspectes que caracteritzen els estatuts d'autonomia.

#### 4. L'àmbit de la matèria estatutària

Les raons que s'han exposat i els precedents que existeixen ens mostren la dificultat d'assenyalar amb nitidesa els límits de la matèria estatutària. Com succeeix en tots els casos en què una reserva o una atribució competencial es fa per mitjà d'objectius o de funcions, i no mitjançant una relació de matèries, la determinació *a priori* resulta impossible. No es poden determinar i analitzar tots els casos en què una matèria pot ser objecte de regulació estatutària. En cada cas s'haurà de ponderar la prevalença, d'acord amb la Constitució, entre la funció assignada a l'estatut i la funció encomanada a altres normes estatals. Sembla inevitable que hi hagi una certa dosi de casuisme. Però, sense pretendre ser exhaustius —cosa que seria impossible—, sembla oportú plantejar-se, des d'aquesta òptica, alguns casos que ja han estat objecte de discussió, sobretot amb relació a eventuals reformes estatutàries.

#### 5. Estatuts d'autonomia i competències bàsiques estatals

Una qüestió molt important és la relació entre estatut d'autonomia i competències bàsiques de l'Estat. Hi ha dos problemes diferents que cal analitzar: la possibilitat d'incidir en la delimitació de les competències bàsiques de l'Estat i la possibilitat de contenir normes materials que tinguin el caràcter de bases estatals.

En el primer cas, ens trobem amb el nucli dur de la funció constitucional dels estatuts d'autonomia. No sembla que hi hagi cap dubte sobre el fet que la funció principal dels estatuts és determinar el repartiment de poders amb l'Estat. En aquest cas, no es tracta d'una mera interpretació de la Constitució, sinó de l'exercici de la missió que la Constitució els encomana, la qual, com a conseqüència lògica inevitable, comporta la delimitació en negatiu de les competències estatals en establir en positiu l'àmbit o l'abast de les autonòmiques.

## 5.1. L'acceptació jurisprudencial de la incidència dels estatuts d'autonomia

La necessitat d'incidir en la determinació de les competències estatals es veu més clarament si es té en compte que la descripció de les competències autonòmiques no s'ha de fer obligatòriament –com ha estat freqüent en la pràctica– referint-se a tot el que no sigui bàsic. En el nostre sistema de repartiment de competències constitucional, és perfectament possible al·ludir a d'altres matèries que no siguin les que s'enumeren a l'article 149.1 de la Constitució. És necessari fer-ho quan aquestes matèries que eventualment es volen atribuir a la comunitat autònoma no tenen cap relació amb les que l'article 149.1 atribueix a l'Estat. Però, atès que és fàcil que les matèries s'encavalquin, en molts casos aquella matèria que en principi és aliena a la llista de l'article 149.1, a la pràctica delimita el que és bàsic. Això ha estat acceptat amb tota naturalitat per la jurisprudència constitucional.

En efecte, en diverses matèries, el Tribunal Constitucional ha acceptat i ha utilitzat la configuració feta pels estatuts com a matèries independents de sectors que es podien considerar inclosos en d'altres de caràcter més general, en els quals l'Estat tenia la competència bàsica i àdhuc exclusiva. Són rellevants els casos dels espais naturals protegits, de la defensa del consumidor i de les cooperatives.<sup>7</sup> En el primer d'aquests casos, es podia entendre que no es tractava d'una matèria específica, sinó del desenvolupament de la competència bàsica de l'Estat en matèria de medi ambient. En el segon, el mateix Tribunal admet la reconducció a d'altres matèries de l'article 149.1 de la Constitució. En el cas de les cooperatives, el Tribunal hauria pogut partir de la invasió de les competències exclusives de l'Estat en matèria de legislació mercantil i laboral.

Si bé amb matisos diversos, l'actitud del Tribunal Constitucional davant l'establiment, per part dels estatuts, de competències que afecten d'alguna manera les competències estatals no ha estat la de declarar que aquestes regulacions no constituïen matèria estatutària o que estaven viciades d'inconstitucionalitat, sinó que ha fet un esforç interpretatiu del bloc constitucional integrat per la Constitució i els estatuts d'autonomia. Sense perjudici de la preeminència de

---

7. Vegeu un estudi de la jurisprudència constitucional sobre aquests supòsits, que en fa un judici crític, a Fernández Farreres, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid, 2005, p. 122-137.

la Constitució, la jurisprudència constitucional fa una interpretació en la qual té en compte allò que les normes estatutàries disposen.

La Sentència 69/1982 és especialment radical quan afirma que *«hay materias, como ocurre precisamente con la relativa a los espacios naturales protegidos, acerca de las cuales no figura una reserva competencial a favor del Estado [...]»*, cosa que la porta a concloure que *«nos encontramos ante un supuesto de competencia exclusiva en sentido estricto»*. La línia jurisprudencial que estableix té continuïtat, però amb matisos, en les sentències 82/1982, 102/1995, 195/1998 i 38/2002. La Sentència 102/1995 diu: *«La configuración de los espacios naturales protegidos como objeto de la competencia exclusiva de ciertas comunidades autónomas les otorga un mayor protagonismo y refuerza su posición sirviendo de freno para la penetración de las competencias estatales sobre protección del medio ambiente»*.

En matèria de defensa del consumidor, el Tribunal ha partit de la reconducció a d'altres matèries de competència estatal de l'article 149.1, però això no li ha impedit de donar un valor a la competència que l'Estatut estableix (sentències 71/1982, 88/1986, 69/1988, 15/1989, 62/1991, 133/1992 i 202/1992). La sentència 88/1986 afirma: *«[...] el ordenamiento, a través de los estatutos de autonomía, y en particular el de Cataluña, ha venido a configurar la defensa del consumidor como una específica competencia de la Comunidad Autónoma. Este Tribunal ha tenido ya ocasión de destacar la amplitud y la imprecisión de contornos de este concepto en cuanto título competencial (STC 71/1982). El Estatuto de Cataluña configura esta competencia al mismo tiempo como «exclusiva» y como limitada por diversos principios constitucionales y títulos competenciales estatales (art. 12.1.5 EAC). La exclusividad, por tanto, con la que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido esta competencia debe significar que es a ella a quien corresponde, en su ámbito territorial, la garantía del objetivo de la defensa del consumidor y del usuario con los límites derivados de la Constitución y del propio Estatuto, particularmente en la medida que configuran competencias reservadas al Estado»*.

En el cas de les cooperatives de crèdit, tot i que en aquest supòsit es tracta de la seva relació amb competències exclusives de l'Estat, el Tribunal Constitucional ha buscat una interpretació conjunta de la Constitució i l'estatut d'autonomia. Així, a la Sentència 72/1983, diu: *«[...] podemos afirmar que, en principio, no es admisible una interpretación que conduzca a vaciar de contenido la*

*competencia legislativa de la Comunidad en materia de cooperativas, que hay que entender le viene atribuida por el artículo 10.23 del Estatuto*». El Tribunal no accepta qualificar la competència com a pertanyent a la matèria de la legislació mercantil, perquè això implicaria la impossibilitat de competència legislativa per a la comunitat autònoma.

En els casos esmentats, no necessàriament es dóna la raó a la comunitat autònoma. En la majoria, amb diversos raonaments, es considera que la intervenció estatal és correcta, però el que ens interessa destacar és que la jurisprudència constitucional té en compte, en major o menor grau, les disposicions estatutàries precisament per tal de delimitar les competències estatals de l'article 149.1 de la Constitució. El caràcter dispositiu del 149.3 fa inevitable que els estatuts d'autonomia delimitin les competències del 149.1. Evidentment, sobre ells preval la Constitució, però això no impedeix que s'intenti fer una interpretació sistemàtica del bloc de la constitucionalitat, integrat per la Constitució i l'estatut d'autonomia. I en cap cas s'al·lega que l'estatut d'autonomia estigui envaint un terreny vedat que no correspon al seu àmbit material.

La referència a atribucions competencials alienes, en principi, a la llista de l'article 149.1, i com a conseqüència del principi dispositiu del 149.3, ens serveix per evidenciar que el fet de complementar o delimitar les competències estatals en els estatuts d'autonomia no és una excepció. Interpretar les competències estatals tenint en compte els estatuts d'autonomia és tan normal com inevitable, atesa la tècnica de repartiment de competències de la nostra Constitució.

Des d'aquesta perspectiva s'han d'entendre les sentències –certament escasses– en què el Tribunal Constitucional admet explícitament la modulació de les competències bàsiques estatals basant-se en allò que disposen els estatuts d'autonomia. Són les sentències 214/1989, 140/1990 i 109/1998. En totes es justifica la inaplicació d'una normativa bàsica estatal, en principi uniforme, amb el fonament d'allò que disposen els estatuts d'autonomia corresponents. La línia d'aquestes sentències no és una excepció que s'hagi d'interpretar de manera restrictiva, sinó que és perfectament coherent amb l'actitud general del Tribunal Constitucional, la qual és conseqüència del fet que la delimitació competencial positiva de les comunitats autònomes i, per tant, la delimitació competencial negativa de l'Estat és la funció constitucional essencial dels estatuts d'autonomia.



## 5.2. La jerarquia constitucional no impedeix la regulació estatutària

Recentment, però, la possibilitat que els estatuts d'autonomia modulin la legislació bàsica de l'Estat ha estat negada per De la Quadra-Salcedo Janini.<sup>8</sup> La radicalitat de la negativa sembla que hauria de procedir del fet d'excedir la matèria estatutària. Tanmateix, no és aquesta la posició d'aquest autor, el qual admet que l'estatut pot establir articulacions de les competències legislatives de l'Estat i la comunitat autònoma.<sup>9</sup> La qüestió no és, doncs, de límits materials de contingut, sinó de contradicció amb una norma jeràrquicament superior com és la Constitució. Però si el problema és de jerarquia i no de límits de contingut competencial, no es pot afirmar la inconstitucionalitat, en tot cas, de la norma estatutària que delimita les bases. Només serà inconstitucional quan s'oposi a allò que la Constitució disposa. Segons aquest autor: «[...] *la concreción de las competencias autonómicas en el Estatuto de Autonomía no sería por sí misma inconstitucional si se entendiese que las nuevas competencias se atribuyen sólo en tanto el Estado no ejerza su competencia para determinar lo básico. Ello supondría que la atribución en el Estatuto de las competencias autonómicas no sería tal atribución o sería meramente una atribución provisional y preliminar, siempre sometida a poder ser desplazada, o “preempcionada”, en terminología norteamericana, por la delimitación competencial que haga el legislador estatal al dictar las bases*».<sup>10</sup>

Es pot estar d'acord amb el que es diu a la citació anterior, si s'afegeix que les bases estatals han de ser constitucionals. Perquè, realment, el problema és aquest: el del límit de les bases estatals. És cert que aquestes són limitades –com tota norma infraconstitucional–, i el Tribunal Constitucional ho ha afirmat reiteradament.<sup>11</sup> Però la dificultat de trobar paràmetres per determinar l'eventual inconstitucionalitat de les bases ha fet que, malgrat l'afirmació contun-

8. És la tesi central del seu treball «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, 2004, p. 135-161.

9. «[...] *a diferencia de otras leyes que no pueden tener carácter interpretativo, la posición del Estatuto se relativiza por su naturaleza, y si admitimos que tiene capacidad para concretar las competencias dentro del marco constitucional, también deberíamos admitir que pueda establecer determinaciones sobre la articulación de las respectivas competencias legislativas*» (De la Quadra-Salcedo Janini, T., *op. cit.*, p. 157).

10. *Op. cit.*, p. 158.

11. Entre d'altres, a la Sentència 1/1982: «*Es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad*».

dent de la seva capacitat de control, el Tribunal Constitucional hagi tingut una deferència especial per al legislador bàsic estatal.

L'amplitud de les bases estatals ha suscitat crítiques en el sentit que ha rebaixat la qualitat política dels poders autonòmics.<sup>12</sup> El fet que el mateix Tribunal Constitucional, tot i que consideri que les bases estatals són correctes constitucionalment, hagi declarat que altres solucions també haurien estat constitucionalment possibles ha portat a defensar la via de la reinterpretació constitucional.<sup>13</sup> Aquestes valoracions ens indiquen que, més enllà del seu encert, hi ha el problema que el que és bàsic pràcticament no té límits. És cert que la determinació del que és bàsic requereix una certa flexibilitat i mutabilitat, però no és menys cert que l'única norma absoluta és la Constitució i totes les altres –incloent-hi la legislació bàsica estatal– s'hi han de sotmetre.

La delimitació de les bases estatals a l'estatut d'autonomia ofereix un paràmetre que en permet jutjar la constitucionalitat. Perquè es pugui jutjar la constitucionalitat de les bases estatals, aquestes s'han d'atenir al bloc de la constitucionalitat, que per a aquestes està constituït per la Constitució i l'estatut d'autonomia corresponent. És evident que les bases estan sotmeses a l'estatut d'autonomia, en la mesura que aquest s'ajusti a la Constitució. Així doncs, les bases s'han de moure en el camp determinat per la Constitució i completat per l'estatut d'autonomia que exerceix la seva funció constitucional. Això no vol dir que qualsevol delimitació estatutària s'imposi. El Tribunal Constitucional pot considerar inconstitucional la normativa estatutària, fins i tot per inconstitucionalitat sobrevinguda, en un nou context que obligui a eixamplar les bases estatals per al compliment de la seva funció. El Tribunal –i aquesta és la seva pràctica habitual, com ja hem vist– també pot fer un esforç interpretatiu per a l'aplicació conjunta de la Constitució i l'estatut d'autonomia.

L'estatut d'autonomia pot entrar en la delimitació de les competències estatals. Aquesta delimitació respon a la seva funció constitucional i, poc o molt, és inevitable en el nostre sistema constitucional de repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. Però l'estatut d'autonomia només s'imposarà al legislador estatal en la mesura que sigui compatible amb la Cons-

---

12. Aja, E., i Viver Pi-Sunyer, C., «Valoración de 25 años de autonomía», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, 2003, p. 111.

13. Argullol i Murgadas, E., *Criteris per a un desenvolupament institucional*, Barcelona, 1999, p. 20.

titució. Aquesta ha reservat al legislador bàsic estatal un camp limitat. La integració de les normes estatutàries delimitadores en el bloc de la constitucionalitat permet al Tribunal Constitucional controlar els eventuais excessos del legislador bàsic, però també pot considerar que la norma estatutària és inconstitucional i, en tot cas, s'ha d'interpretar d'acord amb la Constitució.

Cal tenir en compte que la interpenetració entre títols competencials fa que, per més que es concretin les competències autonòmiques, sigui pràcticament impossible excloure'n totalment la intervenció estatal. Només cal pensar en les competències transversals de l'Estat, de les quals és un exemple rellevant la que deriva de l'article 149.1.1 de la Constitució.<sup>14</sup>

La integració amb més intensitat en el text estatutari de normes que modulin potencialment el que és bàsic no altera el repartiment de competències constitucional sinó que el que fa, en definitiva, és que hi hagi un intervencionisme més intens del jutge constitucional. A aquest li serà més difícil quedar-se en la passivitat de la deferència, ja que té una norma estatutària que ha d'aplicar o bé justificar per què no l'aplica. La inclusió als estatuts d'autonomia de normes delimitadores de la competència estatal no significa que els poders de l'Estat es puguin reduir més enllà del que la Constitució vol, sinó que el Tribunal Constitucional té més possibilitats de controlar els eventuais excessos de les normes bàsiques estatals.

La pretesa impossibilitat d'incidència dels estatuts d'autonomia sobre les bases estatals s'explica per dos motius políticament respectables, però que no tenen caràcter jurídic. Es tracta de la necessitat que les bases siguin uniformes i del perill de petrificació. La uniformitat de les bases és fruit d'una opció política d'igualació de les comunitats autònomes, que no ve imposada per la Constitució.<sup>15</sup> La Constitució ni tan sols no exigeix que les comunitats autònomes es

---

14. Vegeu una visió crítica de l'ús que la legislació bàsica estatal fa de l'article 149.1.1 a Barnes, J., *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1.ª CE*, Barcelona, 2004.

15. Les comunitats autònomes no són iguals; així ho ha afirmat el Tribunal Constitucional: «[...] carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las comunidades autónomas que sirve de fundamento al abogado del Estado para cerrar su argumentación. Los artículos que aduce en apoyo de su tesis (9.2, 14, 139.1 y 149.1.1) consagran la igualdad de los individuos y de los grupos sociales, pero no de las comunidades autónomas. En realidad, éstas son iguales en cuanto a los principios de su representación en el Senado (art. 69.5), en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional (art. 162.1) o en cuanto que las diferencias entre los distintos estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales (art. 138). Pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al

generalitzin a tot el territori nacional. L'atribució de competències en el cas de la creació de les comunitats autònomes es remet als estatuts d'autonomia respectius. La Constitució preveu comunitats de dos rangs distints (les de l'article 143 i les de l'article 151), sense perjudici que després s'igualin, com ha succeït a la pràctica. La uniformitat no tindria sentit si s'hagués adoptat un altre model d'Estat autònic, que també fos possible en el marc de la Constitució. Però fins i tot en la situació actual, la ruptura de la uniformitat presenta problemes polítics, però no jurídics. Certament seria difícil de gestionar un Estat amb 17 normatives bàsiques distintes. Però la dificultat és política, no jurídica. Probablement, el poder polític es veuria obligat a decidir que hi haguessin poques excepcions o a tendir novament a igualar en el nou nivell totes les comunitats autònomes, o a adoptar la solució de dos nivells d'autonomia, dividint les comunitats en dos grups. En qualsevol cas, seria un encert o un desencert polític, sense cap taxa d'inconstitucionalitat.

La petrificació de l'ordenament és, sens dubte, un perill perquè pot comportar rigideses que dificultin greument l'adaptació de la normativa a noves circumstàncies que sobrevinguin. Però també en aquest cas l'obstacle és polític i no jurídic. És la prudència del legislador la que ha de limitar la petrificació, i sobre aquest punt no hi ha cap mandat constitucional. Cal tenir en compte que especialment les normes que es caracteritzen per la seva rigidesa, com les constitucions o els estatuts d'autonomia, requereixen una interpretació que, superant la literalitat, les adapti a les noves circumstàncies. Això és possible, com ho demostren alguns exemples de la nostra experiència politicolegislativa, com ara l'abolició del servei militar o la regulació del matrimoni entre persones del mateix sexe.

### 5.3. L'establiment de bases principals

La nostra pràctica legislativa ha demostrat que la legislació bàsica estatal no segueix el model de normes principals, sinó que arriba a un grau bastant gran de

---

*procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta de su contenido autonómico, es decir, de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad del status jurídico-público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno.»* (STC 76/1983).

detall. El Tribunal Constitucional ha considerat que aquesta solució s'adequa a la Constitució, però el mateix succeiria amb una legislació bàsica principal. Un pot preguntar-se si la imposició del model principal es podria fer des dels estatuts d'autonomia. Davant d'això es podria objectar que, en aquest cas, no es dóna una modulació indirecta de la competència estatal mitjançant la regulació de les competències autonòmiques, sinó que es passa directament a regular els límits de la competència estatal. Però aquesta objecció és poc important i, de fet, es redueix a una formulació lingüística. Una delimitació es pot fer de forma directa o indirecta, segons les expressions que s'utilitzin, i no sembla que la matèria constitucionalment acceptable per als estatuts hagi de dependre de l'habilitat redactora. La funció constitucional dels estatuts d'autonomia els fa especialment aptes per a la delimitació tecnicoformal de les bases davant del silenci constitucional.<sup>16</sup> Certament, l'abast de la previsió estatutària s'ha de limitar a la comunitat autònoma afectada, i això planteja el problema pràctic de l'heterogeneïtat de les bases que ja hem esmentat més amunt.<sup>17</sup> Però aquest és un problema polític i no jurídic. La prudència política és el que farà que s'utilitzi més o menys una solució tècnica que és viable jurídicament.

És important assenyalar que l'adopció estatutària de la tècnica principal sí que té un obstacle jurídic. Prové del concepte material de bases, que fa que no tinguin la mateixa naturalesa en tots els supòsits, ja que en alguns casos s'admet excepcionalment com a bàsica l'activitat d'execució. En els casos en què la competència sobre les bases, per raó de la seva especificitat tècnica, sigui impossible d'exercir amb la utilització de directives o de normes de principi, el legislador estatal bàsic no es podrà subjectar a la utilització d'aquestes tècniques.<sup>18</sup> Per tant, l'obligació d'establir les bases mitjançant normes de principis ha de permetre excepcions, ja sigui amb caràcter general, o bé en relació amb determinades competències bàsiques de l'Estat –la qual cosa és tècnicament més compli-

---

16. En aquest sentit, Barnes Vázquez, J.: «No se le cerrarían al legislador básico otras opciones respecto de aquellas comunidades autónomas que no hubiesen asumido una competencia de desarrollo legislativo en esos términos, ni el legislador estatuyente se situaría por ello en la posición del constituyente. El Estatuto se habría limitado a delimitar el ámbito de la competencia de desarrollo, atribuyéndole a la Comunidad Autónoma la regulación del sector o materia en el marco de los principios o criterios generales que la respectiva legislación básica contenga». «Legislación básica y Estatuto de autonomía», a *Estudis sobre la reforma de l'Estatut*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 118.

17. Barnes, J., *op. cit.*, p. 119.

18. Barnes, J., *op. cit.*, p. 119-120.

cada. L'estatut d'autonomia pot obligar l'Estat a exercir les seves competències d'una manera determinada que sigui correcta constitucionalment, però no pot privar-lo de les competències que la Constitució li atorga. Així doncs, l'establiment estatutari de la tècnica principal tindrà les limitacions que acabem d'assenyalar.

#### 5.4. La regulació de les bases a l'estatut d'autonomia

Si bé la regulació dels límits de les bases estatals forma part del nucli dur de les matèries estatutàries i, per tant, amb les matisacions esmentades, és matèria estatutària, no es pot dir el mateix, en general, del contingut normatiu material d'aquestes bases –ni de totes les matèries de competència estatal. En principi, la regulació bàsica no l'han de contenir els estatuts d'autonomia, sinó una llei ordinària (no pactada) de l'Estat. Tanmateix, si partim de la jerarquia funcional dels estatuts d'autonomia, no es pot excloure que incloguin una norma que pertanyi a la legislació bàsica estatal. La delimitació de la matèria estatutària està lligada, com ja hem dit, a l'exercici de la funció constitucional dels estatuts d'autonomia, que és la creació de la comunitat autònoma i la determinació del seu perfil institucional. Des d'aquesta perspectiva, no és impossible que una decisió legislativa que sigui bàsica per raó de la matèria competencial, sigui també determinant en el sistema institucional de la comunitat autònoma. En aquests casos, la norma bàsica es pot incloure a l'estatut d'autonomia i n'adquireix la rigidesa formal.

Hem vist que la matèria de règim local és un dels casos en què la jurisprudència constitucional admet explícitament la modulació de les bases estatals per part de l'estatut d'autonomia. En aquesta matèria, no és difícil imaginar que hi hagi una norma bàsica a l'estatut d'autonomia. És evident que aquesta tècnica comporta rigidesa. Però aquest és un problema polític. Jurídicament, el test que s'ha de superar per confirmar la validesa de la norma és la seva rellevància en la configuració institucional de la comunitat autònoma. Si aquesta rellevància es dóna, és jurídicament possible incloure la norma bàsica a l'estatut d'autonomia perquè, atès que la norma és alhora bàsica per la seva matèria i configuradora de la institucionalitat autònoma per la seva funció, es pot introduir en el marc de l'estatut d'autonomia. Si l'exclusió absoluta de la intervenció del legislador bàsic en algunes submatèries és molt difícil, per raó de la transversalitat d'algunes competències bàsiques estatals, per aquesta mateixa raó no es pot ex-

cloure completament la incidència de l'estatut d'autonomia en la regulació material de bases de competència estatal. I en els casos que la regulació estatutària no excedeixi els límits constitucionals, s'imposarà a la normativa bàsica estatal regulada per llei ordinària.

## 6. Les matèries reservades a llei orgànica

Les consideracions que s'han fet a propòsit de la normativa bàsica estatal es poden traslladar parcialment a les matèries reservades a llei orgànica. D'una banda, la delimitació de la competència estatal i autonòmica és una matèria clarament estatutària.<sup>19</sup> En aquest cas, però, els límits materials, fins i tot pel que fa a les matèries connexes, no tenen la indefinició que hi ha en la delimitació del que és bàsic, raó per la qual la utilitat pràctica de les normes delimitadores als estatuts és molt menor.

La qüestió principal en parlar de les matèries reservades a llei orgànica amb relació als estatuts és la possibilitat de regular aquestes matèries al mateix text estatutari. També aquí hem de reiterar el raonament que hem fet a propòsit de les matèries objecte de competència bàsica: en principi, l'estatut d'autonomia no és la norma adequada per fer-ho, però pot incloure aquesta matèria si respon a la seva funció constitucional, ja que aquesta funció és la que en marca l'àmbit material d'actuació. En el cas de les lleis orgàniques, cal tenir en compte, a més, quina és la seva funció constitucional i si aquesta ha de prevaler o no sobre la dels estatuts d'autonomia. Per tant, no és suficient que la regulació sigui susceptible de regulació estatutària, per tal com incideix en la configuració institucional de la comunitat autònoma, sinó que, a més, cal que la Constitució no n'hagi fet una reserva absoluta a favor d'una altra llei orgànica distinta de l'estatut d'autonomia.

### 6.1. Els diferents tipus de lleis orgàniques

No hi ha una resposta única a la possibilitat de regular matèries reservades a llei orgànica en els estatuts d'autonomia. Depèn de cada tipus de llei orgànica i, òb-

---

19. Deixo al marge el problema de la confusió entre competència bàsica estatal i reserva de llei orgànica, que trobem a la jurisprudència constitucional.

viament, del contingut normatiu concret que es vulgui introduir a l'estatut d'autonomia. Per tant, no és possible establir un criteri que resolgui tots els casos, la qual cosa porta necessàriament a un casuisme per trobar-ne la solució correcta. De tota manera, se'n pot fer una primera aproximació. Així, no sembla que les lleis orgàniques reguladores dels drets fonamentals i les llibertats públiques siguin susceptibles d'entrar a formar part de la normativa estatutària. La igualtat que hi ha d'haver en la regulació d'aquests drets per a tots els ciutadans espanyols i el caràcter de fonament de tot l'ordenament jurídic impedeixen que es regulin en una norma d'abast territorial limitat. Igualment, la normativa electoral reservada a llei orgànica per a eleccions d'abast superior al territori de la comunitat autònoma tampoc no pot ser objecte de regulació a l'estatut d'autonomia.

En canvi, la normativa de participació en òrgans estatals de representants de la comunitat autònoma o la reguladora de processos electorals intracomunitaris, en la mesura que siguin de competència estatal,<sup>20</sup> sembla que es poden recollir als estatuts d'autonomia. Òbviament, en tots els casos, la possibilitat de regulació no permet contradir allò que la Constitució disposa. Així doncs, si bé és possible regular als estatuts d'autonomia la participació autonòmica en els òrgans estatals, aquesta regulació ha de respectar allò que la Constitució estableix.

Hem esmentat els supòsits en què la possibilitat o la impossibilitat que una matèria reservada a llei orgànica sigui alhora matèria estatutària són més clares. Els altres casos s'hauran de sotmetre a un doble test: en primer lloc, el de la rellevància per a la configuració institucional de la comunitat autònoma; en segon lloc, el de la ponderació entre la funció constitucional dels estatuts d'autonomia i la de la normativa corresponent. Aquesta és, al meu entendre, la metodologia adequada. Cal tenir en compte que fins ara no hi ha un pronunciament inequívoc del Tribunal Constitucional sobre la normativa que ha de prevaler. Per bé que en general opta per la prevalença de les altres lleis orgàniques específiques sobre l'estatut d'autonomia, la jurisprudència constitucional procura fer una interpretació conjunta de l'estatut d'autonomia i la llei orgànica. N'és un bon exemple l'esforç que ha fet per distingir entre *l'Administració de justícia* i *l'administració de l'Administració de justícia*, per donar sentit a la competència esta-

---

20. Si bé la jurisprudència constitucional sobre el que s'ha d'entendre per règim electoral general és molt discutible.



tutària i, d'aquesta manera, poder dir que la Llei orgànica del poder judicial i els estatuts d'autonomia «lluny d'excloure's, es completen».<sup>21</sup>

## 6.2. Les lleis orgàniques de l'article 150.2 de la Constitució

L'article 150.2 de la Constitució segueix la via de l'ampliació extraestatutària de les competències. Amb aquesta afirmació estem dient que aquest és un cas de llei orgànica que, per la seva naturalesa, és aliena al contingut de l'estatut d'autonomia. La raó de la no-inclusió a l'estatut d'autonomia és que el procediment de l'article 150.2 deixa les mans lliures a l'Estat per modificar o revocar la transferència o delegació, mentre que l'estatut d'autonomia exigeix, per a la seva modificació, el pacte entre el Parlament estatal i l'autonòmic. El Tribunal Constitucional només s'ha manifestat sobre aquest punt en *un obiter dicta*, a la Sentència 56/1990, en què diferencia entre transferència estatutària i extraestatutària de competències.

La qüestió que queda oberta és si la transferència es pot incloure a l'estatut d'autonomia, sotmetent la modificació al règim jurídic de les lleis orgàniques no estatutàries. A la pràctica, aquesta inclusió s'ha produït. N'és un exemple significatiu l'estatut d'autonomia valencià, que va incorporar al seu text les competències que excedien de l'article 148 de la Constitució, suspent l'eficàcia dels preceptes corresponents fins que l'Estat aprovés la llei orgànica de transferència o delegació.<sup>22</sup>

La inclusió no té una gran transcendència i es redueix pràcticament a un problema de tècnica legislativa. La justificació de la regulació en el mateix text estatutari es pot fer aplicant analògicament la doctrina constitucional sobre matèries connexes en les lleis orgàniques, que permet la regulació d'aquestes matèries a la llei orgànica, sens perjudici que a la mateixa llei se n'assenyali el règim jurídic diferent de derogació.<sup>23</sup>

---

21. STC 56/1990.

22. Aquesta tècnica, la considera molt incorrecta Muñoz Machado, *op. cit.*, p. 746.

23. En aquest sentit es pronuncia Leguina Villa, J., «La transferència o la delegació de competències estatals por medio del Estatuto de autonomía», a *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, *op. cit.*, p. 218 i s.

## 7. Drets històrics i funció constitucional

El reconeixement dels drets històrics dels territoris forals a la disposició addicional primera de la Constitució incideix fortament en les qüestions que hem tractat per als casos en què s'apliqui. La conseqüència pràctica més important de l'aplicació dels drets històrics és la possibilitat d'introduir com a competències estatutàries totes les que siguin susceptibles de traspass per mitjà de l'article 150.2 de la Constitució.<sup>24</sup> Per tant, quan es tracti de l'actualització dels drets històrics no tan sols no hi ha cap problema en la introducció d'aquesta regulació al text estatutari, sinó que a més adquireix la fermesa de l'estatut d'autonomia i només es podrà derogar mitjançant el procediment de reforma estatutari. Els drets històrics, quan s'apliquen, converteixen una competència extraestatutària en estatutària.

Els drets històrics fan desaparèixer les objeccions que es puguin fer a la disponibilitat, per part de l'estatut d'autonomia, de l'espai de la competència bàsica estatal. Com que en aquest cas no s'aplica –almenys amb tota la rigidesa– el límit de l'article 149 de la Constitució, qui estableix els límits és, evidentment, l'estatut d'autonomia. La modulació de l'article 149, en la mesura que és possible per l'aplicació dels drets històrics, es fa especialment a l'estatut d'autonomia,<sup>25</sup> que és «l'element decisiu d'actualització».<sup>26</sup>

Els drets històrics també tenen un paper en el reforçament de la funció constitucional dels estatuts d'autonomia. Certament, es tracta sempre de la institucionalització d'una comunitat autònoma, però no hi ha cap dubte que, en la ponderació que el Tribunal Constitucional haurà de fer, si no hi ha més remei, per determinar la prevalença de la funció constitucional de la reserva d'estatut d'autonomia o de la reserva de llei orgànica hi incidirà el fet que en la institucionalització de la comunitat autònoma es produeixi el «reconeixement de cosos polítics diferents, singulars i infungibles, de l'ésser dels quals es deduirà un corresponent *haver* institucional i competencial».<sup>27</sup>

24. Així ho he defensat en el meu treball *Catalunya i els drets històrics*, Barcelona, IEA, 2001, p. 37 i ss.

25. De la Quadra-Salcedo Janini reconeix que les seves objeccions a la incidència de l'Estatut sobre les bases estatals desapareixen en el cas dels drets històrics, *op. cit.*, p. 150.

26. STC 159/1993.

27. Herrero de Miñón, M., *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, 1998, p. 104.

## 8. Una reflexió final: dret i política

Les consideracions que s'han fet fins ara porten a la conclusió que la matèria estatutària té una amplitud considerable. Això és perfectament coherent amb la flexibilitat del model territorial de la Constitució. La nostra norma fonamental va deferir als estatuts la configuració del model territorial. Aquest s'ha perfilat després amb l'actuació del legislador bàsic estatal i amb la jurisprudència constitucional. Si alguna cosa caracteritza la Constitució pel que fa als aspectes territorials és la seva obertura. Curiosament –i en això coincideixen el debat jurídic i el polític–, sembla que tot el que no sigui exigència constitucional és inconstitucional.

El pluralisme polític democràtic requereix una dosi important d'elecció decisòria. La Constitució ha estat extraordinàriament oberta en matèria territorial. La contraposició se situa en el camp de les legítimes posicions polítiques contrastades. En canvi, presenciem un debat polític centrat en la qüestió jurídica de la constitucionalitat. Aquest debat és còmode per als polítics i, probablement, els juristes hem contribuït a aquesta comoditat.

L'amplitud de la matèria estatutària, que és el tema que hem tractat aquí, fa que sigui possible ampliar el nivell d'autogovern autònom. Però convé ressaltar que la nostra Constitució permet fins i tot la supressió completa de les comunitats autònomes, pel simple procediment de derogació de tots els estatuts d'autonomia. No hi ha cap dubte que també el centralisme, fins i tot el més exagerat, té els seus avantatges. I la descentralització pot tenir objectius diversos: més eficiència en la prestació dels serveis, aprofundiment de la participació democràtica, preservació de la identitat, etc. Les diverses tècniques que la Constitució permet no serveixen indiscriminadament per a tots aquests objectius. Bilateralitat i multilateralitat, separació de competències i col·laboració són tècniques que es contraposen, i la seva utilització depèn de l'objectiu que es vulgui assolir.

La Constitució permet solucions molt diverses en els dos sentits, d'ampliació i de restricció del poder de les comunitats autònomes. Això significa –i és una obvietat– que no tot el que és constitucional és políticament bo. En democràcia, la solució políticament bona és la que el poble vol per mitjà dels procediments establerts legalment. Els juristes ens limitem a estudiar les tècniques que poden articular jurídicament la decisió popular. Els juristes som com un laboratori farmacèutic. Creem medicaments. Però qui ha de diagnosticar la malaltia que es vol guarir i prescriure'n la dosi oportuna és el metge-polític. I cal no oblidar que tot pot ser alhora un medicament i un verí. Depèn de la quantitat.

## RESUM

**Revista catalana de dret públic**, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

---

342.4(460)

Joaquim Ferret Jacas, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona

### **ca Estatuts d'autonomia: funció constitucional i límits materials**

p. 87-108

La matèria estatutària no se circumscriu a un elenc determinat de sectors materials, sinó a la realització d'una funció constitucional. Els límits materials de l'estatut són així molt més flexibles que els d'altres lleis orgàniques. Els precedents històrics avalen la flexibilitat de la matèria estatutària.

La delimitació de les competències és la funció constitucional essencial dels estatuts d'autonomia. En aquesta delimitació, per necessitat lògica, a la vegada s'estan fixant els límits de la competència autonòmica i de la competència estatal. Així ho ha acceptat amb tota normalitat la jurisprudència constitucional. En qualsevol cas, la delimitació de les bases estatals està supeditada a la Constitu-

ció. L'especificació dels límits de les bases estatals és, en últim terme, un paràmetre addicional de què disposa el Tribunal Constitucional per determinar un eventual excés del legislador bàsic estatal, sempre que consideri que la delimitació estatutària està d'acord amb la Constitució.

La regulació del contingut d'allò que és bàsic a l'estatut és possible quan sigui determinant en el sistema institucional de la comunitat autònoma, per ser propi de la seva funció constitucional. En el cas de les matèries de llei orgànica, és possible incloure-les a l'estatut només si s'estima que la seva funció constitucional preval sobre la funció específica de la llei orgànica de què es tracti.

---

Paraules clau: jerarquia constitucional; delimitació de competències; regulació de bases estatals; matèries reservades a llei orgànica; matèria estatutària vs. matèria constitucional; funció constitucional.

## RESUMEN

**Revista catalana de dret públic**, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

342.4(460)

Joan Ferret Jacas, catedrático de derecho administrativo de la Universitat Autònoma de Barcelona

### **ca Estatuts d'autonomia: funció constitucional i límits materials**

es Estatutos de autonomía: función constitucional i límits materiales

p. 87-108

La materia estatutaria no se circunscribe a un elenco determinado de sectores materiales, sino a la realización de una función constitucional. Los límites materiales del estatuto son así mucho más flexibles que los de otras leyes orgánicas. Los precedentes históricos avalan la flexibilidad de la materia estatutaria.

La delimitación de las competencias es la función constitucional esencial de los estatutos de autonomía. En esta delimitación, por necesidad lógica, se está delimitando a la vez que la competencia autonómica, la competencia estatal. Así lo ha aceptado con toda normalidad la jurisprudencia constitucional. En cualquier caso la delimitación de las bases estatales está supeditada a la Constitución.

La especificación de los límites de las bases estatales es, en último término, un parámetro adicional de que dispone el Tribunal Constitucional para determinar un eventual exceso del legislador básico estatal, siempre que considere que la delimitación estatutaria es acorde con la Constitución.

La regulación del contenido de lo básico en el estatuto es posible cuando sea determinante en el sistema institucional de la comunidad autónoma, por ser propio de su función constitucional. En el caso de materias de ley orgánica, es posible su inclusión en el estatuto sólo si se estima que su función constitucional prevalece sobre la específica de la ley orgánica de que se trate.

Palabras clave: jerarquía constitucional; delimitación de competencias; regulación de bases estatales; materias reservadas a ley orgánica; materia estatutaria vs. materia constitucional; función constitucional.

## ABSTRACT

**Revista catalana de dret públic**, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors.

---

342.4(460)

Joaquim Ferret Jacas, professor of administrative law at Universitat Autònoma de Barcelona

### **ca Estatuts d'autonomia: funció constitucional i límits materials**

en The statutes of autonomy: constitutional function and material limits

p. 87-108

The subject matter of the statutes of autonomy is not limited to a specific set of subjects, but extends to the fulfillment of a constitutional function. The limits on the subjects covered by the Statute are, then, much more flexible than the limits on other implementing acts. Historical precedent endorses the idea of flexibility as regards the subjects covered by the statutes of autonomy.

The delimitation of jurisdiction is the essential constitutional role of the statutes of autonomy. Logic dictates that simultaneously with this demarcation process, the boundaries between the jurisdiction of the autonomous region and that of the central government are set. Such has been the perspective adopted as a matter of course by the constitutional case law. In any case, the boundaries imposed on the limits of the central government are subordinated to the Constitution.

The setting of limits on the central government is, in the final instance, an additional parameter that the Constitutional Tribunal has at its disposal to determine whether there has been an excess in the imposition of limits on the central government by the legislative branch, as long as it holds that the demarcation as set forth in the Statute of Autonomy is in consonance with the Constitution.

The regulation of the content of what is fundamental to the Statute is possible when it is determinative in the institutional system of the autonomous community, because it is inherent to its constitutional function. It is possible for subjects from the implementing act to be included in the Statute of Autonomy only if it is judged that their constitutional function takes precedence over the specific function of the implementing act in question.

---

Key words: constitutional hierarchy; delimitation of jurisdiction; the regulation of the limits of the central government; subjects reserved for the implementing act; subjects covered by the Statute of Autonomy *vs.* subjects covered by the Constitution; constitutional function.