

Comentari bibliogràfic

ELS ESTATUTS D'AUTONOMIA DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES: UNA APROXIMACIÓ ALS PRINCIPALS DEBATS DOCTRINALS*

Fernando Domínguez García**

Sumari

Introducció

1. L'estatut d'autonomia com a peça de l'Estat autonòmic
 - 1.1. Discussions entorn al caràcter pactat dels estatuts d'autonomia
 - 1.2. Els aspectes formals dels estatuts d'autonomia. En especial, les potencialitats de la reforma estatutària
2. L'estatut d'autonomia com a categoria normativa
3. Una ràpida visió comparada

* Aquest article s'insereix en el marc del projecte de recerca del Ministeri de Ciència i Tecnologia (BJU 2003-06043) sobre *La contribución de las comunidades autónomas al desarrollo de los derechos*.

** Fernando Domínguez García, professor lector de dret constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Article rebut l'1.9.2005.

Introducció

La reforma dels estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes s'ha convertit en un dels temes polítics més debatuts en aquests moments. L'inici dels treballs parlamentaris per a la modificació dels estatuts d'autonomia de diverses comunitats i la presentació davant el Congrés de propostes de reforma estatutària per part del País Basc (el conegut com a Pla Ibarretxe, que no va superar el tràmit de presa en consideració), València o Catalunya (aquestes dues admeses a debat) han fet sorgir un seguit de publicacions institucionals sobre propostes, treballs parlamentaris i posicionaments polítics. Dins de les publicacions institucionals cal destacar, per la seva extensió i profunditat, les de Catalunya –elaborada per l'Institut d'Estudis Autònomic– i la del Govern basc, en relació amb Euskadi.¹ Així mateix, i com a conseqüència de les innovacions tecnològiques, les pàgines web d'Internet també estan tenint un paper rellevant de difusió dels documents de treball i les diferents propostes de les parts implicades en el procés d'elaboració dels textos de les reformes.²

Des d'un punt de vista més acadèmic, en les últimes dècades una sèrie de treballs han tractat de forma específica, o dins un objecte més ampli, els estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes. De les obres focalitzades en l'estatut d'autonomia, es poden destacar els llibres destinats a l'estudi d'un estatut en particular, ja sigui en els inicis del procés autònic, per la commemoració d'un aniversari o simplement en el marc d'unes jornades d'estudi sobre aquest.³ Les monografies sobre el tema foren, en un primer moment, dedicades a certs aspectes concrets dels estatuts d'autonomia, com la seva reforma. Més endavant, César Aguado Renero va publicar l'any 1996 *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, que es considera la monografia més àmplia

1. Cfr. Institut d'Estudis Autònomic, *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 2003. Veg. també: Govern basc. *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi: Ajuria-Enea, 25 de octubre de 2003*, Vitoria-Gasteiz, Govern basc, 2003.

2. A Catalunya es pot consultar: <http://www.gencat.net/nouestatut/>. Data d'accés: 16/08/2005. En relació amb la Comunitat Valenciana, les seves Corts tenen una pàgina web dedicada a la reforma: http://www.cortsvalencianes.es/contenido.jsp?id_nodo=4137&&keyword=&auditoria=F#top. Data d'accés: 16/08/2005. El Govern basc té oberta una pàgina a les seves propostes de reforma de l'actual estatut basc: <http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net/>. Data d'accés: 16/08/2005.

3. Per la seva extensió destaquen els *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, publicats per l'Institut d'Estudis Autònomic amb la col·laboració de la Universitat de Barcelona i de la Universitat Autònoma de Barcelona l'any 1988.

sobre el tema. Però, a part, com s'ha esmentat, l'estatut d'autonomia ha estat un dels temes a estudiar dins d'obres més àmplies, com poden ser els manuals i tractats de dret constitucional, els llibres sobre el dret públic d'una comunitat autònoma, o manuals, ja força antics i que no han tingut gaire continuïtat, de dret autonòmic. A més, a les obres sobre el sistema de fonts i sobre l'Estat autonòmic no hi manquen tractaments de l'estatut d'autonomia.

L'objectiu d'aquest article és presentar les grans línies doctrinals sobre els aspectes més rellevants de la regulació constitucional i estatutària dels estatuts d'autonomia.⁴ A efectes merament expositius es distingirà entre l'estatut d'autonomia com a peça de l'Estat autonòmic (apartat 1) i com a categoria normativa (apartat 2). A part d'això, també s'indicaran algunes referències bibliogràfiques en relació amb els estatuts i les constitucions d'entitats subestats de la Unió Europea (apartat 3).

1. L'estatut d'autonomia com a peça de l'Estat autonòmic

Els diferents autors que han estudiat l'estatut d'autonomia en tant que peça de l'Estat autonòmic segueixen una línia argumental similar. Primer fan una introducció on es tracten temes generals sobre la forma d'Estat, l'enquadrament de l'Estat autonòmic, el dret comparat i les experiències històriques espanyoles de descentralització. Després es tracten aspectes formals com ara el procediment d'elaboració (normalment explicant prèviament les vies d'accés a l'autonomia), l'aprovació i la reforma dels estatuts d'autonomia. Un tema d'especial interès lligat als anteriors és el contingut obligatori d'aquests. I es finalitza amb unes conclusions sobre la posició i la naturalesa dels estatuts d'autonomia, amb consideracions que ja són pròpies del que aquí es tractarà en l'apartat següent, és a dir, de l'estatut d'autonomia com a categoria normativa.

Aquest apartat no tindrà l'*itinerari* assenyalat, sinó que començarà amb uns temes que els diversos autors van explicant i tractant de forma transversal,

4. En alguns casos les línies que segueixen mostren un debat doctrinal i individualitzen les posicions i els principals autors que les defensen. En altres casos, l'opinió individual d'un autor s'apunta com a focus de possibles futurs debats, ja sigui perquè és molt recent o perquè es va adoptar una perspectiva o es va introduir una idea que després no ha estat suficientment rebatuda per considerar que existeix, a hores d'ara, un debat.

en especial les discussions entorn del caràcter pactat dels estatuts d'autonomia i la categorització d'aquests en un o diversos models (punt 1.1). Després s'examinaran alguns aspectes formals dels estatuts d'autonomia, sense seguir, tampoc, l'esquema esmentat sinó fent referència als principals debats que avui es plantejen en relació, principalment, amb les reformes estatutàries (punt 1.2).

1.1. Discussions entorn del caràcter pactat dels estatuts d'autonomia

Hi ha un viu debat doctrinal sobre la qualificació dels estatuts d'autonomia com a normes pactades o paccionades, és a dir, com a normes fruit de l'acord de dues voluntats: la de l'Estat i la del territori (punt *a*). A més, el procediment de reforma dels estatuts, tot i les seves diferències òbvies amb el procediment d'elaboració (en aquell moment no existien els parlaments autonòmics) també ha introduït nous arguments al debat sobre el caràcter pactat o no dels estatuts (punt *b*). Temes que porten lligats els debats sobre la possibilitat d'enquadrar tots els estatuts en un únic model o l'existència de diversos tipus d'estatut (punt *c*) i de la rellevància de les funcions constitucionals de les normes institucionals bàsiques de les comunitats autònomes (punt *d*).

a) Els debats sobre el caràcter pactat de l'elaboració dels estatuts...

Es poden dividir les posicions doctrinals entre els autors que neguen el caràcter pactat dels estatuts d'autonomia derivat de la seva elaboració i els que, amb més o menys èmfasi, defensen el caràcter paccionat d'aquests.

Entre els defensors de la idea de pacte, gairebé unànimement es reserva aquesta consideració respecte dels estatuts elaborats seguint la via de l'article 151 CE, la disposició transitòria segona CE i la disposició addicional primera CE. Aquests articles preveuen directament o indirecta moments i requisits procedimentals (com ara la votació separada dels representants de l'Assemblea de parlamentaris redactora del projecte i els membres de la Comissió Constitucional del Congrés o el referèndum estatutari) que per a aquests autors són mostra de l'acord a dues bandes. La doctrina ha ressaltat aspectes diferents d'aquest acord, ja sigui destacant la concurrència de voluntats en forma de «pacte» (Fernández Rodríguez, Álvarez Conde) o centrant-se en el resultat i qualificant l'estatut d'«acte complex» (Leguina Villa, Trujillo, Tomás Villaroya) o parlant del

caràcter paccionat d'aquest (Lojendio, Tornos Mas, Castellà Andreu).⁵ La idea de «norma paccionada» fou en un primer moment assignada per raons històriques a l'Estatut navarrès, però després dita qualificació ha estat adoptada per molts autors.⁶

En contra de la idea de pacte s'han presentat, a grans trets, tres tipus d'argumentació. Hi ha qui ha defensat que només existeixen unes singularitats procedimentals en l'aprovació de la llei orgànica que aprova l'estatut (Alzaga Villaamil).⁷ D'altra banda, hom ha esmentat que l'Assemblea de parlamentaris prevista a l'article 151 CE i a la disposició transitòria segona CE no representa el territori o la futura comunitat autònoma perquè simplement és part de les Corts Generals (Muñoz Machado, De Otto y Pardo, Santamaría Pastor). I, finalment, alguns autors han destacat que les Corts Generals són les que tenen l'última paraula en qualsevol cas (Linde Paniagua, Santaolla López).⁸

Existeixen també autors que tot i ser contraris a la idea de pacte, observen certs aspectes de bilateralitat (Jiménez Campo) o d'acord previ de voluntats (Aguado Renedo).⁹

b) ...i el caràcter pactat de les reformes estatutàries

La doctrina considera que el caràcter pactat dels estatuts d'autonomia es mostra també en el moment de la reforma d'aquests perquè requereixen l'aprovació

5. Un resum de les posicions d'aquests autors es pot trobar, tot i que comentat de forma diferent a: Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 2004, p. 74 i s.

6. Es pot consultar: Pérez Calvo, A. i Razquin Lizarraga, M. M. *Manual de derecho público de Navarra*. Pamplona: UPN, INAP, Govern de Navarra, i la bibliografia citada al capítol tercer.

7. Cfr. Alzaga Villaamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I.; Rodríguez Zapata, J. *Derecho político español según la Constitución de 1978. Volumen I: Constitución y fuentes del derecho*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 3a ed., 2001, p. 565.

8. Veg. el resum de les diferents posicions doctrinals a: Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 2004, p. 78. Veg. també: Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 143.

9. Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 146. Cfr. també Jiménez Campo, J. «Estatuto de Autonomía», *Enciclopedia Jurídica Básica*. Madrid: Civitas, 1995, p. 2933.

de les Corts Generals i el consentiment del parlament autonòmic, requisit introduït pels disset estatuts d'autonomia. S'ha parlat, llavors, de bilateralitat (Castellà Andreu), connotacions pactistes (Cascajo) o caràcter paccionat (Tornos Mas, Calzada Conde i Ruipérez Alamillo). D'altres autors, més matisadament, han exposat que existeix una coparticipació (Cruz Villalón) o una «concurrència successiva de dues voluntats» (Santamaría Pastor).¹⁰ Tot i que el Parlament espanyol pot modificar el projecte d'estatut redactat per un parlament autonòmic, aquest té el dret de retirar el projecte d'estatut d'autonomia en qualsevol moment de la tramitació, fet que ha estat anomenat «una mena de dret de veto».¹¹ Això ha portat a destacar la impossibilitat d'una modificació unilateral de l'estatut per part de l'Estat (Aragón Reyes).¹² Com es mencionarà posteriorment, la doctrina majoritària considera que cada estatut ha de preveure el procediment de la seva pròpia reforma i això ha estat utilitzat com a mecanisme de garantia de l'autonomia.

La principal diferència és que, en referència a la reforma de l'estatut, la major part de la doctrina predica el caràcter pactat de tots els estatuts d'autonomia, no només dels aprovats en virtut de l'article 151 CE, la disposició transitòria segona CE i la disposició addicional primera CE. Alguns autors, però, fan matisacions sobre el caràcter pactat de les reformes estatutàries dels estatuts que es van aprovar en virtut de l'article 151 o vies assimilades (on es preveu la negociació formal) i els altres en què les normes estatals (CE, reglaments de les cambres i normes de desplegament) preveuen la retirada del projecte d'estatut, però no una negociació *strictu sensu*.¹³ Per això alguns d'aquests estatuts han introduït mecanismes que fomenten la negociació (Canàries, València i, en cert sentit, les Illes Balears). César Aguado Renedo, en canvi, considera que la possibilitat que

10. Veg. les referències bibliogràfiques i un esbós de les diferents posicions dels autors a: Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 111.

11. La expressió és de Josep M. Castellà Andreu. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 78.

12. Cfr. Aragón Reyes, M. «La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía». *Anuario de Derecho Constitucional Parlamentario* 2, 1990, p. 31-46, a la p. 42.

13. Josep M. Castellà Andreu considera que el dret de retirar la proposta d'estatut és simplement un dret atorgat per les normes que despleguen els reglaments de les cambres del Parlament espanyol, tot i que l'autor valora positivament els estatuts d'autonomia que han introduït mecanismes tendents a la negociació o al diàleg com València, Canàries o les Illes Balears. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 102 i s.

té un parlament autonòmic de retirar el projecte d'estatut si creu, per exemple, que les Corts Generals l'estan desnaturalitzant amb les seves esmenes, és una forma de negociació.¹⁴

c) Hi ha un únic model d'estatut d'autonomia?

A partir de la categorització que es faci de les diferents vies d'accés a l'autonomia i de les diverses formes d'elaborar i reformar l'estatut d'autonomia es comença a intuir un tema cabdal en la sistemàtica de l'estudi d'aquest: si existeix un únic model o diferents tipus d'estatut. Això no és només un problema de taxonomies, sinó que és la base per caracteritzar la naturalesa jurídica dels estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes.

Es troba aquí una prolongació del debat sobre el caràcter pactat d'alguns estatuts d'autonomia (si es mira el procediment d'elaboració) o de tots (si es mira el procediment de reforma). Ara bé, una determinada posició a favor del caràcter pactat dels estatuts no porta *per se* a una determinada posició a favor de l'existència de dos tipus d'estatut. Així, hi ha autors que distingeixen entre estatut *atorgat* i estatut *pactat* per parlar del nivell de competències assolit, però no veuen una diferent caracterització jurídica d'aquesta figura.¹⁵

El que és clar és que els autors que rebaten la idea del pacte consideren unànimement que només existeix un únic tipus d'estatut d'autonomia (Muñoz Machado, Aguado Renedo). Així, tot i que el camins i els obstacles hagin estat diversos, el resultat és el mateix.¹⁶

Però la sistematització dels diferents estatuts d'autonomia en diferents categories no se sol dur a terme en relació amb els aspectes merament formals o procedimentals, sinó en relació amb les funcions constitucionals que un i altre tipus d'estatut desenvolupen. Així, per exemple, Josep M. Castellà Andreu, en la

14. Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 478-479.

15. Veg., p. ex., Leguina Villa, J. *Escritos sobre autonomías territoriales*. Madrid: Tecnos, 1984, p. 52 i s.

16. Veg. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 473 i s.

seva obra *La posición constitucional del Estatuto de Autonomía de Catalunya*, enquadra el procediment de reforma de l'article 152.2 CE dins la consideració dels estatuts d'autonomia de l'article 151 CE (o vies assimilades) com a estatuts pactats que realitzen una funció constitucional i on es possible distingir un «poder estatuent».¹⁷

d) Quina és la rellevància constitucional dels estatuts d'autonomia?

César Aguado Renedo, a l'inici de la seva monografia sobre *El Estatuto de Autonomía y su posición en el sistema de fuentes*, fa una llista de les principals qualificacions que ha rebut l'estatut d'autonomia, especialment d'aquelles que destaquen les funcions constitucionals que du a terme i que ressalten les característiques constitucionals que té (naturalesa constitucional, segona constitució o directament la constitució de la comunitat autònoma).¹⁸ Les funcions constitucionals que certs autors atorguen als estatuts d'autonomia es poden dividir a efectes expositius respecte del moment (procés autonòmic) i del subjecte del qual es predica la funció de naturalesa constitucional (la comunitat autònoma o l'Estat).

En primer lloc, els estatuts d'autonomia van dur a terme unes funcions constitucionals concretes respecte del procés autonòmic com són la de crear la comunitat autònoma, dotar-la de competències i establir el seu sistema de fonts. Aquestes funcions de l'estatut han portat alguns autors a fer un paral·lelisme de l'estatut amb les constitucions. L'argument es basava en el fet que un dels atributs dels estatuts (que el procediment per a la seva reforma hagi de seguir les estipulacions que constin en el mateix estatut) és propi de les constitucions. Aquesta posició ha estat rebatuda per César Aguado Renedo, que nega cap similitud amb la CE o amb una altra constitució. Aquest autor remarca que, al seu parer, l'estatut d'autonomia no és una constitució de cap manera, «ni tan sols funcionalment».¹⁹ Valorant les diferències amb una constitució, però fent un

17. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 106 i s.

18. Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 40-41.

19. Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales; 1996, p. 377-378.

exercici d'aproximació conceptual, Josep M. Castellà Andreu, en la seva recent monografia *La funció constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, qualifica com a «poder estatuent» la potestat conjunta de l'Estat i el territori per tal d'engegar el procés autonòmic.²⁰ En canvi, altres autors (Tornos Mas, De Otto y Pardo, Aguado Renedo) neguen tal potestat amb diferents argumentacions.²¹

En segon lloc, a part de les funcions esmentades anteriorment, els estatuts d'autonomia duen a terme una funció constitucional d'importància cabdal respecte de la comunitat autònoma, com és ser la garantia de l'autonomia consagrada a l'article 2 CE. La majoria de la doctrina posa l'èmfasi en la funció de garantia del procediment de reforma, en especial respecte de possibles modificacions unilaterals per part de les autoritats centrals o per evitar l'anul·lació de l'autonomia per part del legislador estatal.²² César Aguado Renedo discrepa d'altres autors (al·ludeix expressament a Balaguer Castejón) i opina que el procediment de reforma és una garantia tant enfront del legislador estatal com del legislador autonòmic.²³ També cal destacar que Josep M. Castellà Andreu qualifica també de «clàusula de garantia» el requisit procedimental del referèndum en els estatuts pactats en un hipotètic cas d'un estatut aprovat unilateralment per les Corts Generals.²⁴

I en tercer lloc, l'estatut d'autonomia també du a terme, segons molts autors, funcions constitucionals respecte del mateix Estat. En concret, completar la forma d'Estat que la CE només apunta.²⁵ Aquesta idea ha estat expressada de

20. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La funció constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 70 i s.

21. Veg. un resum de les diferents argumentacions a: Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 483.

22. Veg., per a tots: Ruipérez Alamillo, J. *La protección constitucional de la autonomía*. Madrid: Tecnos, 2a. ed. 1994. Leguina Villa, J. *Escritos sobre autonomías territoriales*. Madrid: Tecnos, 1984, p. 44.

23. Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 394.

24. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La funció constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 79.

25. Veg., p. ex., Barceló i Serralalera, M. i Vintró, J. *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Cedecs, 2001, p. 143.

moltes maneres. Per esmentar-ne només algunes, Ramón Martín Mateo considera que els estatuts suposen la «materialització, en el seu nivell més alt, de l'ordenament fonamental» i afegeix que, a més, constitueixen l'estructura orgànica i procedimental que fa possible l'autonomia constitucionalitzada a l'article 2 CE.²⁶ Javier Pérez Royo diu que l'estatut és una norma «complementària» de la CE i cita el professor Lojendio Irure, que considera que l'estatut té «caràcter en certa manera constituent» en el sentit que té encomanada la «prolongació del marc constitucional».²⁷

En una línia de fons similar, però amb una perspectiva diferent, Josep M. Castellà Andreu considera que l'estatut és una «norma de tancament de l'Estat autònic», tot i que el mateix autor indica que aquesta idea pot estar amb contradicció amb les opinions (Rubio Llorente, Aja, Albertí) que creuen que el model territorial espanyol és obert i incomplet.²⁸

Es pot afirmar que la rellevància constitucional dels estatuts d'autonomia és directament proporcional a l'interès que cada autor posa en estudiar-los com una peça de l'Estat autònic. És a dir, és possible fer un estudi dels estatuts d'autonomia d'una manera asèptica centrant-se en els aspectes formals i descrivint els requisits i procediments sense atorgar cap mena de conseqüència constitucional. Monografies com ara *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, de César Aguado Renedo, o *Constitución y reforma de los estatutos de autonomía*, de Roberto Viciano Pastor, són una bona mostra d'aquesta perspectiva.

1.2. Els aspectes formals dels estatuts d'autonomia.

En especial, les potencialitats de la reforma estatutària

El procediment d'elaboració dels estatuts d'autonomia fou un tema extensament tractat en els primers anys de la democràcia, mentre que actualment l'a-

26. Cfr. Martín Mateo, R. *Manual de derecho autonómico*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 100-101.

27. Cfr. Pérez Royo, J. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 9a ed., 2003, p. 1033.

28. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2004, p. 50 i s.

tenció doctrinal s'ha desplaçat a l'estudi concret dels estatuts d'autonomia.²⁹ Per exemple, els debats sobre els problemes d'encaix de diverses províncies o les peculiaritats o problemes d'algunes vies específiques d'accés a l'autonomia no troben actualment noves aportacions de caràcter analític i semblen més o menys tancats. No obstant això, sempre hi haurà discussions doctrinals sobre aspectes procedimentals concrets com, per exemple, la qualificació del poder d'iniciativa³⁰ i en les consideracions sobre l'assemblea que redactà el projecte.³¹ Amb un abast més general, als anys noranta es va debatre la intervenció de les Corts Generals en l'elaboració dels estatuts d'autonomia de Ceuta i Melilla. Aquest debat sembla a hores d'ara un tema força tancat en el sentit de no considerar aquests territoris comunitats autònomes i que els seus estatuts, tot i que nominalment s'anomenen *estatuts d'autonomia*, no entren dins aquesta categoria.³²

El procediment de reforma dels estatuts d'autonomia, en canvi, ha rebut i està rebent molt més interès doctrinal. La Constitució espanyola de 1978 conté dos articles (el 147.3 i el 152.2 CE) dedicats a la reforma dels estatuts de les comunitats autònomes, que assenyalen els estatuts mateixos com les nor-

29. Un tractament extens de les vicissituds històriques que portaren a la creació de les comunitats autònomes es pot trobar a: Martín Mateo, R. *Manual de Derecho autonómico*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984. Veg. també: Vandelli, L. *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.

30. César Aguado Renedo, seguint Aragón Reyes, entén que en la iniciativa en el supòsit de l'article 146 CE no permet la retirada del projecte d'estatut, sent per a aquests autors una excepció a les atribucions típiques d'un poder d'iniciativa (activació i retirada d'una proposta). Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 141 i s.

31. L'assemblea de l'art. 151 CE és, per a César Aguado Renedo, «menys representativa» que la de l'article 146 CE pel fet de no incloure els diputats provincials. Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 143. Josep M. Castellà Andreu, en canvi, veu en aquest fet la intenció de no fer confluïr parlamentaris i representants locals que podrien ser el gruix majoritari de l'assemblea. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 2004, p. 62.

32. A la dècada dels noranta, amb l'aprovació dels estatuts d'autonomia de Ceuta i Melilla a través de l'article 144.b CE, es va obrir un debat sobre la caracterització de dites normes i dels seus ens públics. Actualment, i després de les interlocutòries del Tribunal Constitucional 201/2000 i 202/2000, on expressament es declara que aquests ciutats no són comunitats autònomes, la doctrina ha seguit majoritàriament aquests pronunciaments, fins i tot canviant posicions expressades amb anterioritat. Veg. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 2004, p. 62.

mes on aquesta regulació s'ha de dur a terme i exigeixen un referèndum per als estatuts aprovats seguint la via de l'article 151 CE o la disposició transitòria segona.³³

Com a qüestió prèvia, cal destacar que Roberto Viciano Pastor, en el seu recent llibre *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, parteix del fet que en altres ordenaments (Itàlia i Alemanya, per exemple) la constitució estatal no conté especificacions sobre la reforma dels estatuts i constitucions de les unitats territorials (*Regioni, Länder*) i examina els debats constituents sobre els diversos preceptes constitucionals referits a la reforma dels estatuts d'autonomia per tractar de trobar una explicació a aquestes mencions. Per a aquest autor, els articles de la CE que mencionen la reforma dels estatuts d'autonomia s'han d'entendre com una resposta dels partits d'àmbit estatal a les pretensions dels partits nacionalistes de deixar oberts mecanismes jurídics (en aquest cas, la reforma estatutària) per tal d'obtenir un grau d'autonomia més alt.³⁴

Respecte a les consideracions constitucionals sobre la reforma dels estatuts d'autonomia, la «possibilitat teòrica» (en paraules d'Aguado Renero) de la inexistència d'un procediment de reforma estatutària en un estatut d'autonomia concret ha possibilitat a la doctrina fer consideracions sobre l'aplicació del principi dispositiu a aquesta matèria i quines regles s'haurien d'aplicar en tal contingència, en especial, si s'hauria de seguir la teoria del paral·lelisme jurídic i la doctrina del *contrarius actus*. Hi ha qui defensa que la reforma estatutària és un contingut no obligatori dels estatuts per aplicació del principi dispositiu (César Aguado), qui creu que s'ha d'aplicar aquest principi en la regulació estatutària

33. S'ha debatut sobre l'àmbit d'aplicació de l'article 147.3 CE. La majoria de la doctrina pensa que s'aplica a totes les comunitats autònomes perquè està inclòs en un precepte en què els dos primers apartats són clarament d'aplicació general. Roberto Viciano Pastor, en canvi, considera que aquest article es reserva a les comunitats autònomes que accediren a l'autonomia a través de la via de l'article 143 CE i que el procediment de reforma dels estatuts de la resta de comunitats (les de l'article 151 CE o assimilades) han de seguir només les previsions de l'article 152.2 CE. El mateix Roberto Viciano Pastor reconeix que la gran majoria de la doctrina pensa que l'article 147.3 CE s'aplica a totes les comunitats autònomes i menciona el professor Espín Templado com l'autor que més ha desenvolupat aquesta posició. Cfr. Viciano Pastor, R. *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía: Procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico*. València: Tirant lo Blanch, 2005, p. 30.

34. Cfr. Viciano Pastor, R. *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía: Procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico*. València: Tirant lo Blanch, 2005, p. 12.

de la reforma, però els estatuts no poden deixar de regular-la (Espín Templado, García Canales),³⁵ i qui considera que el principi dispositiu només es predica dels estatuts pactats (Viciano Pastor).³⁶

Els articles de la CE sobre la reforma dels estatuts s'han desplegat en els disset estatuts d'autonomia. Hi ha molts treballs centrats en els procediments de reforma específics d'una comunitat autònoma, tot i que força d'aquests també es dediquen a fer reflexions d'àmbit general o que serveixen per a un grup de comunitats autònomes. En les monografies generals sobre els estatuts d'autonomia hi ha estudis comparats dels diferents requisits i procediments que aquests estableixen. Recentment, Josep M. Castellà ha dut a terme un treball sobre els estatuts d'autonomia en què fa una comparació dels diferents procediments de reforma i la significació que tenen. Formalment se li pot retreure la seva modèstia en titular l'obra *La posición constitucional del Estatuto de Autonomía de Catalunya*, ja que és un veritable estudi comparat que en cap moment cau (com a bon comparatista) en el recurs d'explicar l'aspecte que coneix més (l'EAC) per no aprofundir els altres models.

Si bé fins ara s'han reformat diverses vegades els estatuts d'autonomia aprovats per la via de l'article 146 CE, fet que ha portat a la doctrina a parlar d'una «uniformització» o «homogeneïtzació» de les competències de les comunitats autònomes, la possibilitat de reformar els estatuts aprovats per la via de l'article 151 CE, la disposició transitòria segona o la disposició addicional primera CE, ha revifat els debats sobre la potencialitat de la reforma estatutària. En concret, s'ha discutit la possibilitat d'introduir nous continguts als estatuts (punt *a*) i sobre si l'article 150.2 CE o els drets històrics poden ser el fonament per a aquesta ampliació de continguts i competències (punt *b*).

35. El principal argument de César Aguado Renero per sostenir que el procediment de reforma estatutària no és un contingut obligatori d'aquests és l'extensió del principi dispositiu inherent a l'Estat autònic a aquesta matèria.

36. Roberto Viciano Pastor considera que el principi mencionat només es pot predicar dels estatuts que es van elaborar a partir de la via de l'article 151 CE o vies assimilades, és a dir, els anomenats *estatuts pactats*, però no dels de la via de l'article 143 CE perquè són «normes que depenen absolutament de la voluntat estatal» i, en puritat, no és la comunitat qui ha escollit el procediment de reforma, sinó l'Estat. Cfr. Viciano Pastor, R. *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía: Procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico*. València: Tirant lo Blanch, 2005, p. 30.

a) El contingut obligatori dels estatuts d'autonomia i la possibilitat d'introduir-hi nous continguts

El fet que el procediment de reforma de l'estatut d'autonomia no estigui inclòs en l'enumeració de les matèries que constitueixen el contingut obligatori dels estatuts segons l'article 147.2 CE, ha produït un debat doctrinal intens on s'han pogut llegir opinions de tota mena. Des d'aquells que conformen la doctrina majoritària, que simplement consideren que tot i no ser a la llista de l'article 147.2 CE és un contingut obligatori segons es desprèn de la redacció literal dels articles 147.3 i 152.2 CE (Pérez Royo, Castellà Andreu, per exemple), fins a aquells que consideren que un estatut podria no incloure regulació sobre el procediment de reforma en virtut del principi dispositiu (Aguado Renero) o que comenten l'article 147.3 CE simplement com una reserva d'una matèria a una forma normativa concreta sense, tampoc, cap obligació de regulació (Muñoz Machado).³⁷

Tot i que els debats sobre si el procediment de reforma és un contingut obligatori dels estatuts d'autonomia han rebut força atenció, també cal destacar les opinions doctrinals referents als continguts no obligatoris dels estatuts d'autonomia. Es poden destacar tres posicions.

En un primer lloc, els autors, com ara Mercè Barceló i Serramalera, que diuen que simplement l'art. 147.2 CE és un *numerus apertus* de matèries que actua com a mínim denominador de tots els estatuts, però que aquests poden incorporar-ne d'altres dins del marc constitucional.³⁸ En segon lloc, una posició més matisada de l'anterior correspon als autors que creuen que el contingut essencial d'un estatut és previst a l'art. 147.2 CE, tot i que no s'exclouen altres continguts.³⁹ I una tercera posició, que nega pràcticament qualsevol contingut més enllà de l'art. 147.2 CE. Paga la pena citar dos autors: Luis María Díez-Picazo nega la possibilitat de «normes substancials» dins els estatuts perquè, per a

37. Veg. un resum de les diferents posicions a: Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 385 i s.

38. Veg. Barceló i Serramalera, M. i Vintró, J. *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Cedecs, 2001, p. 150.

39. Veg. Alzaga Villaamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I.; Rodríguez Zapata, J. *Derecho político español según la Constitución de 1978. Volumen I: Constitución y fuentes del derecho*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 3a ed., 2001, p. 562.

aquest autor, els estatuts no són font del dret directament, sinó «font de fonts». Per la seva banda, César Aguado Renedo circumscriu el contingut de l'estatut d'autonomia als «continguts institucionalment necessaris per a l'existència de l'ens autòmic», en consideració a la idea de «norma institucional bàsica». Aquesta utilització de l'adjectiu *bàsica* de l'article 147.1 CE ha estat rebutada, per exemple, per Óscar Alzaga Villaamil.⁴⁰

Quan es parla d'introduir nous continguts en els estatuts s'està pensant normalment en la regulació de drets i principis rectors i estructurals de la política de la comunitat. Josep M. Castellà Andreu ha destacat que fins ara ha primat el caràcter orgànic o procedimental dels estatuts d'autonomia enfront del caràcter substantiu i assenyalat la necessitat d'aprofitar els debats polítics actuals sobre el tema.⁴¹

b) L'ús de l'article 150.2 CE i l'apel·lació als drets històrics

Part de la doctrina s'ha centrat en la relació entre reforma estatutària i els mecanismes extraestatutaris d'atribució de competències (en especial, les lleis de l'article 150 CE).

De tots és conegut l'ús de l'article 150.2 CE per ampliar en un primer moment les competències de València i Canàries, l'ús posterior per implementar l'anomenat Pacte Autòmic de 1992 o l'ús puntual d'aquesta figura normativa per transferir competències com ara el trànsit a la Generalitat de Catalunya, per esmentar només uns exemples. L'ampliació de competències de les dues comunitats autònomes anteriorment mencionades que accediren a l'autonomia en virtut de l'article 143 a través de lleis orgàniques de l'article 150.2 CE (LOTRAVA i LOTRACA), ha estat criticada per diversos autors (Rubio Llorente, Alzaga Villaamil), que reclamen l'ús de la reforma dels estatuts. En canvi, Eduardo García de Enterría ha considerat que, des d'un punt de vista jurídic, és legítim triar

40. Cfr. Alzaga Villaamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I.; Rodríguez Zapata, J. *Derecho político español según la Constitución de 1978. Volumen I: Constitución y fuentes del derecho*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 3a ed., 2001, p. 556.

41. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 2004, p. 202.

entre la reforma i la llei de l'article 150.2 CE per ampliar les competències dels estatuts de «via lenta».⁴²

En el debat polític es discuteix actualment si l'estatut d'autonomia en tant que llei orgànica pot servir de *cobertura* i ser la llei orgànica necessària per transferir o delegar una competència estatal en virtut de l'article 150.2 CE. Carles Viver i Pi-Sunyer, com a director de l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, ha estat identificat com el gran defensor que l'estatut d'autonomia, en tant que llei orgànica, és la «cobertura» necessària d'una atribució de competències *ex article* 150.2 CE, tot i que en els seus escrits no s'extreu aquesta conseqüència clarament.⁴³ Eduardo García de Enterría ha recordat que durant les negociacions dels projectes d'estatut de Sau i de Guernika va quedar clar que les lleis o mencions de l'article 150.2 CE no podien estar incloses als estatuts.⁴⁴ Per la seva banda, Antonio Gutiérrez Llamas també considera que la Llei orgànica de l'article 150.2 CE és independent de l'estatut de la comunitat que és receptora de la competència transferida o delegada.⁴⁵

Així com l'article 150.2 CE es posa principalment en relació amb la reforma estatutària (més enllà de la LOTRAVA i la LOTRACA), l'ús de la clàusula dels drets històrics de la disposició addicional primera ha estat d'interès tant per a l'elaboració de l'Estatut navarrès i per certes mencions expresses de l'Estatut d'autonomia del País Basc (no té tant interès a apel·lacions genèriques dels drets històrics com la feta per l'Estatut d'autonomia aragonès), com per a possibles reformes d'aquests i d'altres estatuts d'autonomia.⁴⁶

42. Veg. Alzaga Villaamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I.; Rodríguez Zapata, J. *Derecho político español según la Constitución de 1978. Volumen I: Constitución y fuentes del derecho*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 3a ed., 2001, p. 560; García de Enterría, E. «Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico». *Revista de Administración Pública*, 116, 1988, p. 7-29, a la p. 14. Veg. també, del mateix autor, *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*. Madrid: Civitas, 1988.

43. Cfr. Corretja i Torrens, M.; Viver i Pi-Sunyer, C. «La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat». *Activitat parlamentària*, 7 (2005), p. 17-33.

44. Cfr. García de Enterría, E. «Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico». *Revista de Administración Pública*, 116, 1988, p. 7-29, a la p. 20.

45. Cfr. Gutiérrez Llamas, A. *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1991, p. 175.

46. Antonio Gutiérrez Llamas considera que la reforma estatutària és una via apta per a la actualització dels drets històrics dels territoris forals. Cfr. Gutiérrez Llamas, A. *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1991, p. 212.

Miguel Herrero de Miñón ha estat el gran defensor (d'origen ni basc ni navarrès) de l'ús de la disposició addicional primera i, fins i tot, de la seva extensió a comunitats com ara Catalunya o Galícia.⁴⁷ Per a Miguel Herrero de Miñón, els drets històrics poden «canalitzar reivindicacions nacionals, satisfer-les i harmonitzar-les» i són una forma de «constitucionalisme útil».⁴⁸ Per la seva banda, Joaquim Ferret i Jacas, en el seu treball *Catalunya i els drets històrics*, considera que és aplicable a Catalunya la disposició addicional primera de la CE i això permetria apujar el sostre competencial de la Generalitat sense utilitzar l'article 150.2 CE.⁴⁹ Tot i que la majoria de la doctrina, en canvi, és molt cautelosa amb l'ús d'aquesta clàusula, alguns autors simplement han fet el que algun autor ha denominat una «*purgatio canonica*» de l'obra d'Herrero de Miñón.⁵⁰

2. L'estatut d'autonomia com a categoria normativa

César Aguado Renedo, a la seva monografia sobre *El Estatuto de Autonomía y su posición en el sistema de fuentes*, critica la poca atenció dedicada per la doctrina a la definició del concepte *estatut d'autonomia*, cosa que amaga, segons l'autor, les dificultats de qualificar-ne la naturalesa jurídica.⁵¹ En canvi, Santamaría Pastor considera que la conceptualització de l'estatut d'autonomia és un «fals problema» i una «discussió purament nominalista».⁵²

Segui com sigui, la doctrina ha discutit àmpliament la naturalesa jurídica dels estatuts d'autonomia i la posició que ocupen dins l'ordenament jurídic espanyol. Amb caràcter previ s'ha discutit si l'estatut d'autonomia és una norma amb una doble caracterització (estatal i autonòmica), com va proposar Eduardo García de Enterría. En canvi, per a Juan Alfonso Santamaría Pastor només és

47. Cfr. Herrero de Miñón, M. *Derechos históricos y Constitución*. Madrid: Taurus, 1998, p. 149 i s.

48. Cfr. Herrero de Miñón, M. *Idea de los derechos históricos*. Madrid: Espasa Calpe, 1991, p. 125.

49. Cfr. Ferret i Jacas, J. *Catalunya i els drets històrics*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2001, especialment les conclusions.

50. Veg. Coello Martín, C. «Consideraciones sobre la obra de Miguel Herrero de Miñón en torno a los derechos históricos». *Teoría y Realidad Constitucional* 5, 2000, p. 399-437.

51. Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 42 i s.

52. Cfr. Santamaría Pastor, J. A. *Fundamentos de Derecho Administrativo*, vol. I. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, p. 588 i s.

una norma estatal aprovada abans que existís la comunitat autònoma.⁵³ Per la seva banda, Santiago Muñoz Machado ho nega taxativament dient que és una norma única que adhereix dos ordenaments.⁵⁴

Però els debats que han sorgit entorn de la naturalesa jurídica de l'estatut d'autonomia s'han centrat en les discussions sobre el caràcter de llei orgànica dels estatuts d'autonomia (punt *a*) i la relació d'aquests amb altres normes de l'ordenament jurídic (punt *b*).

a) Discussions sobre el caràcter de llei orgànica de l'estatut

És possible distingir entre els autors que defensen que l'estatut d'autonomia és una llei orgànica (Muñoz Machado, Montilla Martos, Tornos Mas, Leguina Villa, Entrena Cuesta, Aguado Renedo) i els que sostenen que és possible diferenciar l'estatut d'autonomia en tant que norma institucional bàsica de la comunitat autònoma de la llei orgànica que aprova l'estatut (Tomás Villarroya, Sánchez Agesta, Alonso de Antonio, Jiménez Campo, García Canales, Barceló Serramalera).⁵⁵

Els primers consideren que l'estatut i la llei orgànica que l'aprova formen un «*corpus* normatiu únic» o són simplement una norma única, per mencionar només algunes afirmacions en aquesta línia.⁵⁶ La seva idea és que la relació llei orgànica-estatut d'autonomia segueix el binomi continent-contingut.⁵⁷

53. Cfr. García de Enterría, E. *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas, 1985, p. 295 i s.; Santamaría Pastor, J. A. *Fundamentos de Derecho Administrativo*, vol. I. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, p. 589.

54. Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1982, p. 284 i s.

55. Veg. un resum de les argumentacions d'aquests autors i les referències bibliogràfiques corresponents a: Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 163 i s.; Barceló i Serramalera, M. *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*. Barcelona: Atelier, 2004, p. 91 i s.

56. La primera expressió és de Jesús Leguina Villa. Cfr. Leguina Villa, J. *Escritos sobre autonomías territoriales*. Madrid: Tecnos, 1984, p. 43. La segona correspon a Santiago Muñoz Machado. Cfr. Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1982, p. 285.

57. Veg., per a tots: Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 163 i s.

El segon grup d'autors, en canvi, es fixen en les funcions constitucionals que fan la llei orgànica i l'estatut d'autonomia i defugen, en major o menor mesura, les categories del sistema de fonts.⁵⁸ De manera gràfica, per exemple, Javier Pérez Royo considera que són una «falsa» llei orgànica.⁵⁹ Però centrant-se en les funcions constitucionals dels estatuts per distingir-los de les lleis orgàniques que els aproven, Mercè Barceló i Serramalera, en la seva recent monografia sobre *La Ley Orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, ha desenvolupat la seva posició en relació amb la consideració dels estatuts d'autonomia com a categoria normativa autònoma que només té el revestiment final (l'acte de ratificació) de llei orgànica. Tot i assenyalar que en els anomenats *estatuts pactats* pot ser més clara aquesta diferenciació, l'autora considera que és un tret característic de tots els estatuts d'autonomia en virtut de les funcions constitucionals que compleixen (concretar la forma d'Estat assenyalada per la CE).

b) Relació amb les altres normes de l'ordenament jurídic espanyol

La doctrina és pràcticament unànime a assenyalar que l'estatut d'autonomia està subordinat a la CE en virtut de la supremacia d'aquesta última.⁶⁰ Però alguns autors posen l'èmfasi en la idea que la suma de la CE i els estatuts formen una espècie de «constitució total» o «bloc constitucional» o part de la mateixa CE (Rubio Llorente, Cruz Villalón, De Otto y Pardo, Ruipérez Alamillo) i que ambdues normes «col·laboren» i que la perspectiva de la jerarquia no és sempre complerta (Castellà Andreu).⁶¹

58. Josep M. Castellà Andreu esmenta González Casanova, De la Quadra Salcedo i Balaguer Callejón entre els autors que donen més importància a la funció constitucional dels estatuts d'autonomia i fugen de les categories i els principis del sistema de fonts. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, 2004, p. 24-25.

59. Cfr. Pérez Royo, J. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 9a. ed., 2003, p. 1033.

60. No obstant això, algun autor, com Juan Ignacio del Burgo Tajadura ha entès que l'Estatut navarrès (*Ley orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra*) està «incardinat» a la CE, no «subordinat». Citat per: Alzaga Villaamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I.; Rodríguez Zapata, J. *Derecho político español según la Constitución de 1978. Volumen I: Constitución y fuentes del derecho*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 3a. ed., 2001, p. 568.

61. Cfr. Castellà Andreu, J.M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, 2004, p. 187 i s.

En relació amb l'ordenament autonòmic que l'estatut crea, no es discuteix que l'estatut és una norma supraordenada respecte de les lleis autonòmiques, però aquesta relació és vista per la majoria de la doctrina com a superioritat jeràrquica, mentre que César Aguado Renedo i Ignacio de Otto defensen que sigui el criteri de competència el que reguli les relacions entre estatut i lleis autonòmiques perquè es tracta, segons ells, d'una norma estatal i de normes autonòmiques i no és possible que operi el principi jeràrquic.⁶² En tot cas, com exposà des d'un principi Muñoz Machado, si una llei autonòmica vulnera l'estatut és inconstitucional de forma indirecta perquè entra a regular una matèria reservada a l'estatut i intenta reformar-lo sense seguir els procediments que aquest preveu expressament.⁶³

En relació amb l'ordenament estatal, la doctrina ja no és unànime ni pacífica. Hi ha cert acord a considerar que els estatuts d'autonomia integren el denominat *bloc de la constitucionalitat* i serveixen de paràmetre per determinar la constitucionalitat de certes lleis. A partir d'aquí, les discussions se centren a determinar quin és el criteri aplicable en cas d'una col·lisió entre un estatut d'autonomia i una llei estatal i per què s'ha utilitzat aquest criteri.

Un primer grup d'autors defensen l'aplicació del principi de competència. Per exemple, Muñoz Machado defensa l'aplicació del principi de competència i exclou la del principi de jerarquia. Per tant, no considera inconstitucionals les lleis estatals perquè no segueixin els continguts dels estatuts, sinó perquè desconeixen les regles constitucionals que determinen que una determinada matèria ha d'estar reservada a un estatut d'autonomia.⁶⁴ Igualment, César Aguado Renedo, basant-se en Ignacio de Otto, considera que el criteri de competència és l'únic aplicable, tot i que aquest autor pot ser catalogat com a defensor de la tècnica de la reserva, que no seria cent per cent equivalent al principi de competència.⁶⁵

62. Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 552 i p. 574 i s.

63. Cfr. Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1982, p. 290 i s.

64. Cfr. Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1982, p. 294 i s.

65. Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 574 i s. Cfr. Castellà Andreu, J.M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 193 i s.

Un segon grup d'autors troben escaient que operi el principi de jerarquia (García de Enterría, Tornos Mas, Aja Fernández, Santamaría Pastor) tant per raons de rigidesa com pel fet de ser cànon de constitucionalitat.⁶⁶ Matisant aquesta posició, Mercè Barceló i Serramalera, en la seva monografia *La Ley Orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, defensa el que ha anomenat «jerarquia funcional», que estaria basada en les funcions constitucionals de l'estatut i només respecte a la seva reserva de matèries.⁶⁷ Josep M. Castellà Andreu, citant Gómez-Ferrer Morant, també reitera la necessitat de mirar les funcions de les normes dins l'ordenament més enllà dels principis tradicionals.⁶⁸

Hi ha posicions que combinen ambdós principis, com per exemple Óscar Alzaga Villaamil, que considera que, en els supòsits de col·lisió, l'estatut es pot trobar en posicions diverses respecte de les lleis estatals, depenent de si els continguts de l'estatut han estat assumits de manera correcta. Si és així, en certs casos l'autor esmentat aplica el principi de competència (respecte a la llei orgànica) i, en d'altres, el principi de jerarquia (respecte a llei estatal ordinària).⁶⁹

3. Una ràpida visió comparada

En altres estats compostos, l'actualització i la reforma de les constitucions i els estatuts que se situen a la cúspide de l'ordenament de les seves unitats també és un dels temes d'actualitat del debat doctrinal. En concret, a Alemanya, l'interès per la reforma de les constitucions va lligat a una tendència a valorar positivament la introducció de mesures constitucionals innovadores que facin despertar aquelles constitucions dels *Länder* que havien estat considerades les «belles dorments del bosc» (punt *a*). A Itàlia, la introducció d'un nou procediment

66. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 195 i s.

67. Cfr. Barceló i Serramalera, M. *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*. Barcelona: Atelier, 2004, p. 154 i s.

68. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 199 i s.

69. Óscar Alzaga Villaamil argumenta aquesta última hipòtesi en què la rigidesa formal equival a superioritat de rang i també per la teoria del bloc de la constitucionalitat. Cfr. Alzaga Villaamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I.; Rodríguez Zapata, J. *Derecho político español según la Constitución de 1978. Volumen I: Constitución y fuentes del derecho*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 3a ed., 2001, p. 572 i s.

d'elaboració dels estatuts de les regions ha posat en marxa un procés d'aprovació dels nous estatuts (punt *b*).

a) Les constitucions dels *Länder* alemanys

La Llei fonamental de Bonn (*Grundgesetz*) no regula el procediment per a l'aprovació i la reforma de les constitucions dels *Länder*. El Tribunal Constitucional Federal alemany ha declarat que els *Länder* posseeixen caràcter estatal i que l'aprovació d'una constitució pròpia no és un dret atorgat per la *Grundgesetz*, sinó que aquesta simplement el reconeix.

L'autonomia constitucional dels *Länder* alemanys continua sent un dels temes que més poden interessar des del punt de vista de la reforma dels estatuts d'autonomia a Espanya. Vegeu, en especial: Menzel, J., *Landesverfassungsrecht: Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat*, Stuttgart, Richard Boorberg Verlag, 2002. En llengua italiana, vegeu Corvaja, F., «Fondamento e limiti dell'autonomia costituzionale dei Länder nella Germania federale», *Le Regioni* XXIX, 2001, p. 267-325. Sobre la igualtat dels *Länder* també es pot consultar: Pleyer, M. C. F., *Föderative Gleichheit*, Berlín, Duncker & Humblot, 2005, i Boysen, S., *Gleichheit im Bundesstaat*, Tübingen, Mohr Siebeck.

Ja que les constitucions dels *Länder* són normes internes de cada *Land*, els manuals de dret constitucional alemany contenen una part dedicada a l'examen de la posició dels *Länder* en el sistema federal,⁷⁰ però no entren a estudiar les particularitats del dret constitucional dels *Länder*, que són estudiades normalment respecte d'un concret *Land*. Es poden trobar treballs de conjunt o comparats com, per exemple: Storr, S., *Verfassungsgebung in den Ländern - Zur Verfassungsgebung unter den Rahmenbedingungen des Grundgesetzes*, Stuttgart, Boorberg, 1995, i Boehl, H. J., *Verfassungsgebung im Bundesstaat*, Berlín, Duncker & Humblot, 1997.

A Alemanya, com s'acaba d'assenyalar, és interessant veure l'evolució en el contingut de les constitucions dels *Länder*, que han deixat de ser les «belles dor-

70. En castellà es pot consultar: Vogel, H.-J. «El régimen federal de la Ley Fundamental». A: Benda, E., Maihofer, W., Vogel, H.-J., Hesse, K. i Heyde, W. (ed.). *Manual de Derecho Constitucional*, 2a ed., 2001, p. 613-675, Madrid: Marcial Pons; Hesse, K. *Escritos de derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2a ed. 1992.

ments del bosc». Per exemple, es pot consultar: Stiens, A., *Chancen und Grenzen der Landesverfassungen in deutschen Bundestaat der Gegenwart*, Berlín, Verlag Duncker und Humboldt, 1997. Al número 51 de *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge)*, corresponent a l'any 2003, es poden trobar diversos articles sobre el dret constitucional en diversos *Länder* sota l'epígraf «*Die Entwicklung des Verfassungsrecht in deutschen Bundesländer*», p. 97-511.

Quant als procediments de reforma, són molt dispars. Generalment es requereixen dos terços dels vots al parlament del *Land* (*Landtag*). Un important debat doctrinal s'originà pel fet que a Schleswig-Holstein el Partit socialdemòcrata (SPD) aprovà la constitució perquè tenia la majoria dels vots, però introduí una clàusula que reclama un vot favorable de dos terços per a la seva reforma. Es poden assenyalar certs paral·lelismes amb el debat espanyol respecte a la introducció de referèndums per a la reforma d'estatuts que s'aprovaren sense aquesta contingència i la doctrina del *contrarius actus*. En alguns *Länder* cal referèndum (Baviera i Hesse), mentre que en d'altres es pot demanar (Renània del Nord – Westfàlia, per exemple). La majoria de constitucions reconeixen al poble la iniciativa de reforma. En alguns casos, si una proposta provinent del poble no és aprovada pel *Landtag* és sotmesa a referèndum. És a dir, pot existir una reforma de la constitució del *Land* sense intervenció dels òrgans del mateix *Land*. Un debat doctrinal consisteix a discutir si és possible l'omissió del parlament quan la redacció de la constitució del *Land* no és clara o no té un pronunciament sobre la qüestió.⁷¹

b) Els nous estatuts de les regions italianes

A Itàlia, actualment, més que un procés de reforma dels estatuts de les anomenades *regions* que tenen un estatut *ordinari*, hi ha un procés d'elaboració de nous estatuts seguint un nou procediment establert a la Constitució italiana després de la Llei constitucional 1/1999, de 22 de novembre, sobre *disposizioni concernenti l'elezione diretta del presidente della giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni*, que reformà l'article 123 de la Constitució italiana. Amb la reforma, cada parlament regional (*Consiglio regionale*) aprova autònomament per majoria absoluta el seu estatut, que ha d'estar «*in armonia con la*

71. Veg. aquests debats a: Corvaja, F. «Fondamento e limiti dell'autonomia costituzionale dei Länder nella Germania federale». *Le Regioni* XXIX, 2001, p. 267-325.

Costituzione» sense que calgui, com abans, una llei del Parlament italià (art. 123.1 de la Constitució italiana).

Generalment es parla d'una «*autonomia statutaria*» derivada de la Constitució italiana, però la no-intervenció dels òrgans de la República en l'aprovació dels estatuts (tot i que el Govern de Roma els pot impugnar davant el Tribunal Constitucional), ha fet que alguns autors parlin de «*diritto costituzionale regionale*» o «*autonomia costituzionale*».⁷² No obstant això, després de la impugnació del primer Estatut aprovat segons la nova disciplina constitucional (el de la Regió de Calàbria de 31 de juliol de 2003) davant la Cort constitucional italiana, les opinions sobre l'extensió de l'autonomia estatutària després de la Sentència constitucional 2/2004, que declara inconstitucionals diversos preceptes relacionats amb la forma de govern regional, no han estat gaire positives. Aquesta Sentència ha iniciat una sèrie de discussions doctrinals en revistes especialitzades. El número XXV(2/3) de la revista *Le Istituzioni del Federalismo*, corresponent a l'any 2004, conté diversos articles que es qüestionen l'àmbit de l'autonomia estatutària després de la Sentència. Així mateix, al número 1-2 de la revista *Le Regioni*, de l'any 2005, han aparegut diverses aportacions sobre el tema.

En canvi, els estatuts de les cinc regions italianes de règim especial (Friül – Venècia Júlia, Sardenya, Sicília, Trentino-Alto Adige/Tirol del Sud i la Vall d'Aosta) són aprovats mitjançant llei constitucional del Parlament italià, que preval sobre les disposicions territorials de la Constitució italiana perquè contenen «*forme e condizioni particolari di autonomia*». Existeix, no obstant això, l'anomenada «*legge statutaria*», una mena d'estatut interior que completa l'Estatut aprovat per la República.⁷³

A part dels manuals de dret constitucional, són molt interessants els diversos manuals de *diritto regionale* com, per exemple: Bartole, S.; Bin, R.; Falcon,

72. Veg. Barile, P., Cheli, E. i Grassi, S. *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 9a ed., 2002, Pàdua: CEDAM, p. 302. Les teories dels autors que utilitzen aquestes expressions són analitzades a: Barbera, A. «Sui limiti dell'autonomia statutaria». A: Angiolini, V., Violini, L. i Zanon, N. (ed.). *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano: In ricordo di Gianfranco Mor*, p. 55-62. Milà: Giuffrè, 2002.

73. Veg. Paladin, L. (ed.). *La specialità oggi : regioni speciali e province autonome*. Roma: UPI, 1987. Més recent: Ferrara, A.; Salerno, G. M. (ed.). *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*. Milà: Giuffrè, 2003. També existeixen llibres centrats en una regió de règim especial concreta: Falcon, G. (ed.). *Sviluppo e mutamento della costituzione: il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol*. Pàdua: CEDAM, 2003; Barbagallo, R. *La Regione Valle d'Aosta*. Milà: Giuffrè, 7a ed., 2002.

G.; Tosi, R., *Diritto regionale dopo le riforme*, Bolonya, il Mulino, 2003; Cavaleri, P., *Diritto regionale*, Pàdua, CEDAM, 2003; Martines, T.; Ruggeri, A.; Salazar, C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milà, Giuffrè, 6a ed., 2002. Vegeu també: Gianfrancesco, E. (ed.), *Le regioni italiane: bibliografia giuridica 1948-1996*, Milà, Giuffrè, 2000.

No obstant això, les monografies i els llibres col·lectius sobre l'autonomia estatutària són molt nombrosos. Vegeu, sense ànim d'exhaustivitat: Anzon, A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime ed il modello originario a confronto*, Torí, Giappichelli, 2002; DA, *I nuovi statuti delle Regioni*, Milà, Giuffrè, 2000; DA, *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milà, Giuffrè, 2001; Ferrara, A. (ed.), *Verso una fase costituente delle Regioni? – Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1.*, Giuffrè, Milà, 2001; Ferrara, A. (ed.), *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Milà, Giuffrè, 2001; Pinto, F. (ed.), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torí, Giappichelli, 2004; Zanon, N.; Concaro, A. (ed.), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milà, Giuffrè, 2005.

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)

Fernando Domínguez García, professor lector de dret constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

ca Els estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes: una aproximació als principals debats doctrinals

p. 219-246

Aquest article presenta les grans línies doctrinals sobre els aspectes més rellevants de la regulació constitucional i estatutària dels estatuts d'autonomia. L'article se centra en temes que la doctrina va explicant i tractant de forma transversal, en especial les discus-

sions entorn del caràcter pactat dels estatuts. D'aquesta manera els aspectes procedimentals són tractats si tenen connexió amb discussions doctrinals i polítiques actuals, com són l'ús de l'article 150.2 CE o els drets històrics.

Paraules clau: estatut d'autonomia; reforma estatutària; caràcter pactat dels estatuts d'autonomia.

RESUMEN

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

Fuente de la clasificación: Classificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

342.4(460)

Fernando Domínguez García, ayudante doctor de derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona

ca Els estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes: una aproximació als principals debats doctrinals

es Los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: una aproximación a los principales debates doctrinales

p. 219-246

Este artículo presenta las grandes líneas doctrinales sobre los aspectos más relevantes de la regulación constitucional y estatutaria de los estatutos de autonomía. El artículo se centra en temas que la doctrina va explicando y tratando de forma transversal, en espe-

cial las discusiones en torno al carácter pactado de los estatutos. De este modo, los aspectos procedimentales son tratados si están relacionados con discusiones doctrinales y políticas actuales, como son el uso del artículo 150.2 CE o los derechos históricos.

Palabras clave: estatuto de autonomía; reforma estatutaria; carácter pactado de los estatutos de autonomía.

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)

Fernando Domínguez García, tenure-track lecturer of constitutional law at Universitat Autònoma de Barcelona

ca Els estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes: una aproximació als principals debats doctrinals

en The statutes of autonomy for the autonomous communities: an approach to the principal debates on academic and legal opinion
p. 219-246

This article presents the major currents of academic and legal opinion on the most prominent aspects of the constitutional and statutory regulation of the statutes of autonomy. The article focuses on issues that academic and legal opinion has explained and dealt with in cross-cutting fashion, especially

the discussions having to do with the covenantal nature of the statutes. In this way, procedural aspects are dealt with if they are connected to the current discussions of policy and academic and legal opinion, such as, for example, the use of Article 150.2 of Spanish Constitution or historical rights.

Key words: statute of autonomy; statute of autonomy reform, covenantal nature of the statutes of autonomy.

