

# ACERCA DE LA CARACTERIZACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN UNA PERSPECTIVA FEDERAL

ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN



**COLECCIÓN ESTUDIOS N° 1**

Director: José Tudela Aranda



fundación  
**Manuel Giménez Abad**  
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

# **ACERCA DE LA CARACTERIZACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN UNA PERSPECTIVA FEDERAL**

ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN



fundación  
**Manuel Giménez Abad**  
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

Sede: Palacio de la Aljafería

E-50004 Zaragoza

T: 976 28 97 15 / F: 976 28 96 65

E-mail: [fundación@fundacionmgimenezabad.es](mailto:fundación@fundacionmgimenezabad.es)

[www.fundacionmgimenezabad.es](http://www.fundacionmgimenezabad.es)

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

Zaragoza, 2011

© Alberto López Basaguren

© Fundación Manuel Giménez Abad

de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

ISBN: 978-84-937815-3-8

Depósito legal: Z-1.774-2011

Diseño de la colección: Inés Bullich

Impresión y maquetación: Tipolínea, S.A.

# ÍNDICE

- 7 I. INTRODUCCIÓN
- 13 II. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO “CONSTITUCIÓN INTERNA” DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y SU CONTENIDO
- 27 III. ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN: SIGNIFICADO Y LÍMITES DEL “PRINCIPIO DISPOSITIVO”
- 39 IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS PECULIARIDADES DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO NORMA JURÍDICA EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL
- 47 V. A MODO DE CONCLUSIÓN: HACIA LA CONFIGURACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN UNA PERSPECTIVA FEDERAL



# I INTRODUCCIÓN

La cuestión relativa al contenido constitucionalmente legítimo del Estatuto de Autonomía en el ordenamiento español no es una cuestión nueva. Pero la apertura del proceso de reformas estatutarias, que ha dado lugar a los denominados Estatutos de “segunda generación”, ha planteado el problema con una profundidad desconocida hasta ahora.

Ciertamente, ya desde los primeros Estatutos de autonomía se planteó la existencia —especialmente, en los Estatutos del País Vasco y de Cataluña—, de disposiciones que parecían superar los límites del contenido constitucionalmente reservado a ellos.

Con carácter general, las incursiones de los Estatutos por terrenos que podían sobrepasar los límites constitucionales se resolvieron, especialmente en el trámite de la negociación de los respectivos textos en la Comisión Constitucional del Congreso, mediante el recurso a la cláusula “sin perjuicio” que remitía a la disposición constitucional que correspondiese. La proliferación de esta cláusula en los Estatutos, especialmente en los dos Estatutos fundacionales (País Vasco y Cataluña), pone de relieve la amplitud con la que se trató de apurar el territorio de frontera de las competencias reservadas al Estado en la Constitución. Este recurso no eliminó, sin embargo, todos los supuestos de hipotético conflicto.

---

\* Alberto López Basaguren es Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco.

\*\* Este trabajo tiene su origen en la conferencia impartida en Pamplona, el 17 de diciembre de 2009, en la Jornada sobre *Los Estatutos de autonomía ante el Tribunal Constitucional*, organizada por la *Fundación Manuel Giménez Abad* y el *Parlamento de Navarra*. El desarrollo posterior del trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MICIIN) (cód. DER 2010-20850 JURI).

El problema fundamental procedía de la incorporación a los Estatutos de disposiciones relativas a cuestiones en las que la Constitución establecía una expresa reserva de ley orgánica ‘ordinaria’, si vale la expresión. Con ello, los Estatutos pretendían condicionar la regulación que correspondía establecer en la Ley Orgánica expresamente requerida en la Constitución. Los problemas que podían plantear estas disposiciones se fueron afrontando, en general, con una gran flexibilidad, de forma que, hasta el presente, se había logrado eludir, sustancialmente, la confrontación jurídica entre Constitución y Estatutos de Autonomía.

Por una parte, todos los operadores jurídicos trataron de eludir la declaración de inconstitucionalidad de disposiciones estatutarias, que hubiera supuesto un enfrentamiento frontal, muy comprometido políticamente, recurriendo a la “interpretación conforme” de aquellas disposiciones con la Constitución, lo que permitía evitar, al mismo tiempo, la erosión de la supremacía normativa de la Constitución<sup>1</sup>. Vía que, en ocasiones, ha tenido consecuencias insospechadas en la apertura de un ámbito de actuación autonómica<sup>2</sup>.

Y por otra parte, también el legislador hizo un gran esfuerzo, al aprobar muchas de las sucesivas leyes orgánicas, para eludir la confrontación directa con las previsiones estatutarias. En algunas ocasiones, el problema se eludía a través de la incorporación a la Ley Orgánica, por el legislador estatal, de lo predeterminado en la disposición estatutaria, cuando menos en lo sustancial. A veces, como regulación general para todas las Comunidades Autónomas; y otras como excepción para algunas de ellas<sup>3</sup>. Finalmente, en alguna ocasión, se ha utilizado la remisión de la Ley Orgánica a lo dispuesto en el Estatuto de

---

1 Como ha señalado CRUZ VILLALÓN, Pedro: «La reforma del Estado de las autonomías», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 2, 2006, p. 85, “(e)n la tradición de nuestra Constitución de 1978, en nuestra cultura constitucional, está arraigada la idea de que ‘los Estatutos se respetan’: es decir, se interpretan, por unos o por otros, pero no se les declara inconstitucionales, en un extremo u otro, mientras materialmente pueda evitarse”.

2 El recurso a la técnica de la “interpretación conforme” ha permitido extraer, en ocasiones, consecuencias insospechadas para muchos, como el hallazgo por parte del TC de lo que denominó ‘cláusulas subrogatorias’ de los Estatutos en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia (STC 56/1990, de 29 de marzo, sobre la LOPJ).

3 Es lo que ha ocurrido, de forma muy destacada, en relación con el País Vasco y con Navarra, utilizando como fundamento de la excepción el amparo y protección de los derechos históricos de los territorios forales, establecido en la Disposición Adicional primera de la Constitución.



Autonomía<sup>4</sup>. De esta forma, se acababa aceptando, de hecho, la capacidad del Estatuto para condicionar las opciones que correspondían al legislador orgánico.

La vía ensayada hasta aquí para eludir el enfrentamiento frontal entre Constitución y Estatutos de autonomía ha tenido grandes virtudes, aunque haya sido a costa, muchas veces, de su pureza jurídica. Pero en la actualidad plantea dos tipos de problemas, de muy distinta naturaleza entre sí.

Por una parte, las grandes virtudes que esta vía ha tenido en el plano jurídico no siempre han tenido pleno reflejo en el plano político. Las críticas más acerbas, las descalificaciones del sistema autonómico realizadas por los nacionalismos, principalmente vasco y catalán, han encontrado siempre fundamento en lo que consideran incumplimiento del “pacto estatutario”. Incumplimiento que se habría producido por no haber transferido el Estado a las Comunidades Autónomas todas las competencias previstas en el Estatuto –la cuestión de las “transferencias pendientes”<sup>5</sup>–, y, sobre todo, por haber contrariado el legislador, principalmente a través de las leyes orgánicas, muchas previsiones estatutarias, ratificadas por el Tribunal Constitucional a través de una interpretación de las cláusulas “sin perjuicio” que desnaturalizaba la disposición estatutaria, cuando menos en la interpretación del acuerdo estatutario que realizan aquellas fuerzas políticas.

Es una experiencia que no se debiera olvidar cuando se trate de encontrar soluciones idóneas a la necesidad de encajar en la Constitución la voluntad autonomista de determinadas fuerzas políticas, determinantes en algunas Comunidades Autónomas, plasmándolas en los respectivos Estatutos de autonomía; especialmente, cuando esas fuerzas políticas materializan en el Estatuto de autonomía una suerte de pacto político que, en su concepción, se autonomiza de la Constitución y que solo puede ser interpretado en los términos que ellas le atribuyen<sup>6</sup>.

---

4 Es lo que hace la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LO 2/1986, de 13 de marzo), al permitir la creación de Cuerpos de Policía en las Comunidades Autónomas que así lo tengan previsto en sus Estatutos.

5 Sobre esta cuestión, vid. LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «Trasformazioni dello Stato autonomico e riforma dello Statuto del Paese Basco: tra rottura e ‘accomodamento a volontà’», en GAMBINO, Silvio (ed.): *Regionalismo e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 192 ss.

6 Se trasluce aquí eso que se ha dado en llamar el “mito del Estatuto-Constitución”; vid., sobre esta idea, MUÑOZ MACHADO, Santiago: «El mito del Estatuto-Constitución», en ORTEGA ÁLVAREZ, L. *La reforma del Estado autonómico, cit.*, pp. 65 ss.

En esta línea, en la actualidad se presenta un segundo problema, derivado de lo que se ha denominado el “abandono de la esencialidad” del Estatuto de autonomía<sup>7</sup>. La combinación entre “aliento nacional” y “aliento dogmático-constitucional” que animó la elaboración del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña<sup>8</sup> –y que contagió, por simpatía, al Estatuto andaluz, cuyos redactores consideraron necesaria la emulación del texto catalán–, ha dado lugar a Estatutos de gran extensión, profundidad y pormenorización, que, además, se mueven muy a menudo en terrenos de frontera, en los límites de la Constitución. Estas características de los ‘nuevos’ Estatutos estaban llamadas a hacer prácticamente imposible el mantenimiento de la pretensión de constitucionalidad de los Estatutos en los términos que se había mantenido con los Estatutos de “primera generación”<sup>9</sup>.

En estas condiciones, en consecuencia, los Estatutos de “segunda generación” parecían abocados, antes o después, por recurso directo o de forma indirecta, a tener que afrontar el examen de constitucionalidad, con grandes probabilidades de sufrir alguna declaración de inconstitucionalidad.

La confrontación territorial, especialmente por cuestiones como el agua de las cuencas fluviales, y, sobre todo, la confrontación política extrema en que se elaboró, especialmente, el Estatuto de Cataluña, quedando el mayor partido de la oposición en las Cortes Generales no solo fuera del consenso sino frontalmente enfrentado al nuevo texto, hacía que aquella hipótesis se convirtiese en riesgo manifiesto en un proceso de inconstitucionalidad directo contra el nuevo texto estatutario. La actitud de *self-restraint* del Tribunal Constitucional y el recurso a la “interpretación conforme” no podían ser capaces de solventar el expediente de forma inocua.

El Tribunal Constitucional ha tenido que enfrentarse ya a la constitucionalidad de disposiciones contenidas no solo en los Estatutos de la Comunidad

---

7 Cfr. Cruz Villalón, P: «La reforma del Estado de las autonomías», *cit.*, p. 85.

8 *Ibid.*, pp. 86 ss.

9 *Ibid.*, p. 85, quien, hace ya unos años, afirmó que aquella “pretensión de constitucionalidad, más o menos apriorística, va a ser difícil, si no imposible de mantener cuando el Estatuto abandona su aspecto de texto *contenido*, para aparecer como una especie de memorial de agravios. (...) Lo que interesa subrayar es que la *esencialidad* propia del texto estatutario (como la de la Constitución) se abandona, para generar una especie de codificación e incluso reglamento del fondo de poder autonómico, que va a ser inevitablemente fuente constante de discusiones de constitucionalidad”.

Valenciana y de Cataluña, sino, también, en los de Andalucía y Castilla-León, dictando distintas Sentencias, en las que ha tenido que afrontar de forma directa la cuestión relativa al contenido constitucionalmente legítimo del Estatuto de Autonomía<sup>10</sup>; y, aunque el Tribunal ha pretendido eludir en la medida de lo posible la confrontación entre Estatuto y Constitución, la declaración de inconstitucionalidad de distintas disposiciones estatutarias ha sido inevitable.

En el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía que se abrió a partir de la iniciativa catalana —aún siendo un proceso incompleto, al no haber afectado a la totalidad de los Estatutos de autonomía—, se ha tratado, en mayor o menor medida según los casos, de establecer una nueva comprensión del Estado autonómico. Esta pretensión tiene, a mi juicio, una gran virtud, en la medida en que, sobre la base de los problemas planteados en el desarrollo del sistema autonómico, trata de abrir vías de desarrollo en una perspectiva que nos acercaría a una autonomía territorial en los parámetros de los sistemas federales más solventes. Pero plantea un problema: la falta de idoneidad del Estatuto de autonomía como instrumento para realizar esa operación, en la medida en que era necesario flexibilizar los límites constitucionales del Estado autonómico<sup>11</sup>.

En este contexto, resulta indispensable precisar la función del Estatuto de autonomía en nuestro sistema constitucional; lo que, a mi juicio, debe hacerse

---

10 Vid., en relación con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el derecho al agua establecido en el artículo 17 del nuevo Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, cuestión en relación con la que se dictó, igualmente, la STC 249/2007, de 13 de diciembre, en resolución del correspondiente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. En relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, vid. la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por un grupo de Diputados del Partido Popular. Asimismo, vid. la STC 46/2010, de 8 de septiembre, la STC 47/2010, de 8 de septiembre, la STC 48/2010, de 9 de septiembre, y la STC 49/2010, de 19 de septiembre, que resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por las Comunidades Autónomas de Aragón, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Comunidad Autónoma de la Región de Murcia contra el mismo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Finalmente, han sido dictadas recientemente, la STC 30/2011, de 16 de marzo, relativa a la competencia sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir establecida en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Autónoma de Extremadura, y la STC 32/2011, de 17 de marzo, en relación con la competencia sobre la cuenca hidrográfica del Duero establecida en el Estatuto de Autonomía de Castilla-León, en resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto igualmente por la Comunidad Autónoma de Extremadura.

11 Sobre esta cuestión he tratado en LÓPEZ BASAGUREN, A.: «Trasformazioni dello Stato autonomico...», *cit.*, pp. 181 ss.

en una perspectiva federal. Es decir, tratando de situar la configuración constitucional del Estatuto de autonomía en la perspectiva en que las Constituciones federales sitúan las Constituciones internas de los Estados o territorios autónomos. Lo que obliga a precisar el significado de las peculiaridades con que la Constitución española configura el Estatuto de autonomía; es decir, a analizar en qué medida esas peculiares características son o no son incompatibles con una comprensión del Estatuto en el sentido indicado.

Una perspectiva de este tipo tiene dos consecuencias simultáneas; por una parte, supone configurar el Estatuto de Autonomía en unos términos de mayor amplitud sobre su contenido constitucionalmente legítimo y, por otra, asumir la limitada capacidad del Estatuto para integrar la Constitución, como consecuencia del principio dispositivo, renunciando a esa función “constitucional” del Estatuto de Autonomía en la que tanto se ha pretendido avanzar, especialmente, durante el proceso de elaboración de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

A mi juicio, una evolución saludable del Estado autonómico exige sacar provecho de las mejores experiencias foráneas, sin renunciar a las singularidades de nuestro sistema, en la medida en que se debe dar respuesta a problemas específicos. Para ello, debemos situarnos en la perspectiva de los sistemas federales más solventes, eludiendo una interpretación desproporcionada de las peculiaridades de nuestro sistema, como elementos constitutivos de un modelo diferenciado hasta lo incompatible, en cuyas redes quede enmarañada su capacidad de evolución, de desarrollo<sup>12</sup>.

---

12 Vid., en este sentido, entre otros, TUDELA ARANDA, José: *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Thomson, Pamplona, 2009, pp. 253 ss.

## II. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO “CONSTITUCIÓN INTERNA” DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y SU CONTENIDO

Desde los momentos fundacionales del Estado autonómico se ha debatido continuamente sobre la naturaleza del Estatuto de Autonomía y, sobre todo, acerca del contenido legítimo que podía asumir, en el marco de la Constitución<sup>13</sup>.

El artículo 147.1 de la Constitución define el Estatuto de autonomía como la “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma, “dentro de los términos de la (...) Constitución”, siendo reconocido y amparado por el Estado como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Esta naturaleza de “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma debe constituir el cimiento de la construcción interpretativa sobre el contenido constitucionalmente legítimo del Estatuto de Autonomía<sup>14</sup>.

13 Sobre el contenido constitucional del Estatuto de Autonomía es referencia obligada el trabajo de AGUADO RENEDO, César: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, 1996, pp. 212 ss., quien, en pp. 361 ss., distingue entre “contenido constitucional obligatorio”, “contenido constitucional facultativo” y “contenido no constitucional” de los Estatutos de Autonomía. Vid, igualmente, CASTELLÀ ANDREU, Josep M.<sup>a</sup>: *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, IEA, Barcelona, 2004, pp. 113 ss..

14 Vid., en este sentido, LÓPEZ GUERRA, Luis: «La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía», en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, IEA, Barcelona, 2004, pp. 15 ss. La STC 247/2007, cit., afirma, en este mismo sentido, que “la clave acerca de cuál haya de ser el contenido de un Estatuto de Autonomía la ofrece el apartado 1 del art. 147 CE, que sitúa el margen de dicho contenido posible del Estatuto a partir de su concepción como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, que el Estado «reconocerá y amparará como parte integrante de su Ordenamiento jurídico», y ello con una invocación a «dos términos de la presente Constitución», invocación que informa y dota de sentido a las cuestiones concretas a que se refieren los apartados 2 y 3 del art. 147.2 CE.” (FJ 12.º).

Sobre estas bases, el Estatuto, en su condición de “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma, es la norma reguladora de su sistema político interno. En esta función, el Estatuto solo tiene un límite general, establecido en el artículo 147.1 de la Constitución: debe ser dictado “dentro de los límites de la presente Constitución”. Esto significa, obviamente, que el Estatuto no puede incluir nada que contradiga las disposiciones contenidas en la Constitución. Además de ausencia de contradicción directa con la Constitución, sea de forma expresa o tácita, el límite establecido en el artículo 147.1 de la Constitución debe significar coherencia con el sistema jurídico-institucional establecido en la Constitución. El constituyente realizó opciones estructurales, excluyendo o limitando distintas posibilidades, que, aunque concretadas en el texto constitucional exclusivamente en relación con la organización institucional del Estado (Federación), representan un límite de todo el sistema constitucional.

De acuerdo con el artículo 147.1, por tanto, el Estatuto de Autonomía es una norma con plena capacidad para incorporar todas las regulaciones que considere necesarias en relación con la configuración jurídico-institucional de la Comunidad Autónoma; sin más límites que los señalados.

El Estatuto de Autonomía, por tanto, tiene capacidad para regular el sistema político y jurídico interno de la Comunidad Autónoma de la forma y con la extensión que considere oportuna, siempre que lo haga en coherencia con el sistema establecido en la Constitución; es decir, que, además de no contradecir sus expresas disposiciones, no contradiga la lógica política, jurídica e institucional establecida en ella. Y que conecte con su naturaleza de “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma<sup>15</sup>.

Esta es la perspectiva con que se afronta la cuestión relativa al contenido de las Constituciones internas de los territorios autónomos (Estados federados, Cantones, Länder, Provincias o Regiones) en los sistemas federales de nuestro entorno jurídico-político.

---

15 La STC 247/2007, *cit.*, señala, en este sentido, que “los Estatutos de Autonomía, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Título VIII de la Constitución, fundan la Comunidad Autónoma, la dotan del correspondiente poder político y permiten el natural desenvolvimiento de dicho poder mediante la emanación de Leyes en sus ámbitos de competencia, desarrollándolas reglamentariamente y aplicándolas a través, respectivamente, de sus Consejos de Gobierno y de sus Administraciones Públicas. Cobra, así, sentido la calificación constitucional de los Estatutos como «norma institucional básica» de la correspondiente Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE).” (FJ 5.º).

La Constitución española caracteriza el Estatuto de Autonomía con unas peculiaridades que lo diferencian de forma notable de las Constituciones internas de los territorios que integran las distintas Federaciones<sup>16</sup>. Pero estas peculiaridades se refieren al proceso de aprobación formal del Estatuto y a la forma jurídica que finalmente adopta, sobre lo que se tratará más adelante. Sin embargo, en lo que se refiere a la función del Estatuto de Autonomía en el interior del ordenamiento jurídico del Estado, así como a su contenido, como “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma, la Constitución española no difiere de la forma en que aquellas Constituciones federales configuran la función y el contenido de las respectivas Constituciones internas de los territorios que integran la Federación<sup>17</sup>. Y es en esta perspectiva en la que deben ser interpretados la función y el contenido del Estatuto de Autonomía en nuestro sistema constitucional.

El Estatuto de Autonomía, respecto a su función jurídico-política, no es otra cosa que la “Constitución interna” de cada Comunidad Autónoma, si utilizamos la terminología más habitual en los sistemas federales. Adoptar esta perspectiva puede ayudar a delimitar de forma más clara la función y el contenido del Estatuto de Autonomía, eludiendo algunos de los problemas –y las confusiones– que han sido bastante comunes en la interpretación de nuestro sistema constitucional.

El problema se ha planteado en relación con la determinación en el apartado 2 del artículo 147 de la Constitución de las “materias” que “deberá” regular el Estatuto de Autonomía, sobre el que se ha debatido acerca de si constituye el contenido necesario e insuperable del Estatuto, o si, por el contrario, se trata, únicamente, de un contenido mínimo de éste.

---

16 Vid., recientemente, CASTELLÀ ANDREU, J. M.<sup>a</sup>: *La función constitucional del Estatuto...*, cit., pp. 70 ss.

17 ALBERTI ROVIRA, Enoch: «Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español», *REDC*, n.º 78, 2006, pp. 12-13, hace hincapié sobre las diferencias que derivan de las peculiaridades del Estatuto de Autonomía, así como del proceso histórico y la cultura política. No se trata de obviar esta evidencia, sino de resaltar que, en su condición de “norma institucional básica” el Estatuto de Autonomía desempeña una función que no es más limitada que las que corresponden a las Constituciones internas de los territorios en los Estados federales y que su contenido no está sometido a mayores límites materiales que los de aquellas. AGUADO RENEDO, C.: *El Estatuto de Autonomía...*, cit., pp. 365 ss. considera, refiriéndose a la capacidad del Estatuto de establecer derechos fundamentales, que el Estatuto de Autonomía no tiene la capacidad que tienen las Constituciones de los *Länder* alemanes.

En muchos sectores, aún sin necesidad de adscribirse expresamente a la corriente que considera el contenido requerido en el artículo 147.2 como contenido obligatorio e insuperable del Estatuto, han primado visiones restrictivas acerca de esta cuestión. Y, en esta vía, se ha acabado considerando el Estatuto como una norma subordinada a la Constitución en positivo y en negativo. Es decir, el Estatuto de Autonomía tendría que contener la regulación sobre las cuestiones que la Constitución expresamente le reserva, y solo sobre ellas, y tendría vedada la capacidad de incorporar al sistema jurídico-institucional de la Comunidad Autónoma cualquier instituto jurídico que la Constitución no prevea de forma expresa para las Comunidades Autónomas.

Esta comprensión del Estatuto de Autonomía, deudora de una tradición que nada tiene que ver con la configuración real que ha llegado a caracterizar a nuestro Estado autonómico<sup>18</sup>, está muy lejos de venir impuesta por la Constitución y no tiene en cuenta debidamente su condición de “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma, ni la naturaleza del Estado autonómico, tal y como se ha configurado efectivamente.

El desarrollo del Estado autonómico en España ha superado radicalmente los límites del paradigma del Estado regional. Ciertamente, contiene regulaciones procedentes de aquel modelo; pero deben ser interpretadas en la lógica del sistema finalmente establecido. Y, en este sistema, el Estatuto, como “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma, cumple la función de “Constitución interna” de la Comunidad Autónoma. De forma que su contenido constitucionalmente legítimo no puede quedar restringido, de forma negativa, a la regulación de las cuestiones que, necesariamente, exige la propia Constitución, sino que puede alcanzar todo aquello que se considere necesario para la regulación del sistema jurídico-político de la Comunidad Autónoma, coherentemente con el sistema establecido en la Constitución, y que sean manifestación de su naturaleza de “norma institucional básica”.

Lo dispuesto en el número 2 del artículo 147, en el que, como se ha dicho, se establecen las cuestiones que “deberá contener” el Estatuto de Autonomía, y la extraordinaria especialidad del procedimiento de elaboración y aprobación

---

18 Vid. CASTELLÀ ANDREU, J. M.<sup>a</sup>: *La función constitucional...*, cit., pp. 27 ss. recuerda el significado que, inicialmente, tuvo el Estatuto en el seno del modelo de Estado regional, como norma del Estado de organización de los poderes de la Región autónoma.



del Estatuto de Autonomía, no afectan a la función –y al contenido– del Estatuto de Autonomía, porque no contradicen la condición de “noma institucional básica”, ni reducen el ámbito que la Constitución deja a disposición del Estatuto de Autonomía. Las peculiaridades del procedimiento de aprobación del Estatuto podrán limitar, en la práctica, como resultado, el ámbito que efectivamente ocupe el Estatuto; pero no limitan el contenido legítimo posible del Estatuto en el marco de la Constitución.

El elenco contenido en el artículo 147.2 de la Constitución expresa, así, un contenido indispensable, pero mínimo, de la norma institucional básica<sup>19</sup>; pero, en ningún caso, un contenido limitativo, insuperable, del Estatuto de Autonomía. En consecuencia, en la labor de regulación del sistema jurídico e institucional de la Comunidad Autónoma, el Estatuto de autonomía tiene capacidad de incorporar todas aquellas instituciones o regulaciones que considere oportuno, con la exigencia de que sean coherentes con el sistema establecido en la Constitución y que no contradigan disposiciones expresas de la misma.

La reciente jurisprudencia constitucional dictada con ocasión del control de algunos de los nuevos Estatutos ha aclarado esta cuestión solo de forma limitada. Inicialmente, la STC 247/2007 realizó una afirmación importante al indicar que “la clave acerca de cuál haya de ser el contenido de un Estatuto de Autonomía la ofrece el apartado 1 del artículo 147 CE, que sitúa el margen de dicho contenido posible del Estatuto a partir de su concepción como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”; lo que significa que “el contenido legítimo de los Estatutos no se restringe a lo literalmente previsto en el art. 147.2 y 3 CE y restantes previsiones constitucionales expresas, sino que dicho contenido se vincula al principio dispositivo”<sup>20</sup>. Siguiendo esta vía, el TC concluye que “el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es *com-*

19 En este sentido, vid. LÓPEZ GUERRA, L.: «La función constitucional...», *cit.*, p. 15.

20 Cfr. STC 247/2007, *cit.*, FJ 12.º. El TC reitera esta doctrina en la STC 31/2010, *cit.*, FFJJ 4.º y 5.º

plemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma<sup>21</sup>.

Se trata de una afirmación de gran significado, aunque es frustrante comprobar la relación de ejemplos que utiliza el TC para clarificar el significado de su interpretación. Se refieren, únicamente, a cuestiones relativas a la organización institucional de las Comunidades Autónomas; se trata de contenidos estatutarios que se pueden reconducir a los contenidos establecidos en el artículo 147 de la Constitución, por lo que, por su obviedad, aportan muy poco o nada a lo que se consideraba contenido indiscutible de los Estatutos de Autonomía<sup>22</sup>. El TC, a pesar de su posición inicialmente abierta, no termina de desvincularse totalmente de la comprensión del artículo 147.2 como conexión necesaria del contenido del Estatuto de Autonomía, subordinando, en este sentido, a esa conexión su condición de “norma institucional básica” y sus consecuencias respecto a la cuestión de su contenido constitucionalmente legítimo. A pesar de ello, sin embargo, estas bases son suficientes para llevar al TC a la conclusión de que las declaraciones de derechos estatutarias son plenamente admisibles<sup>23</sup>, lo que, como es sabido, ha provocado entre nosotros una de las polémicas doctrinales más vivas e importantes acerca del contenido constitucionalmente posible de los Estatutos de Autonomía<sup>24</sup>.

21 Cfr. STC 247/2007, cit., FJ 12.º (la cursiva es mía).

22 Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, Civitas, Madrid, 2008, p. 99. Sobre esta interpretación vid., en todo caso, ARAGÓN REYES, Manuel: «A propósito de la crítica de Germán Fernández Farreres a la STC 247/2007», *REDC*, n.º 83, 2008, pp. 149-152. Sobre esta Sentencia, vid., además, el comentario de TORNOS MAS, Joaquín: «La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n.º. 7, 2008, pp. 79 ss.

23 Cfr. STC 247/2007, cit., especialmente FJ 13º y 15º.

24 Basta referirse a la polémica que, sobre esta cuestión, se ha dilucidado en las páginas de la *Revista Española de Derecho Constitucional*: DíEZ-PICAZO, Luis M.ª: «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *REDC*, n.º 78, 2006, pp. 63 ss.; CAAMAÑO, Francisco: «Sí pueden (Declaraciones de Derechos y Estatutos de Autonomía)», *REDC*, n.º 79, 2007, pp. 33 ss.; CARRILLO, Marc: «Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», *REDC*, n.º 80, 2007, pp. 49 ss.; DíEZ-PICAZO, Luis M.ª: «De nuevo sobre las declaraciones

En este sentido, me parece que el argumento determinante respecto a la extensión del contenido constitucionalmente legítimo del Estatuto de Autonomía reside en el hecho de que la Constitución solo de forma ocasional y limitada establece disposiciones relativas a la organización institucional (jurídico-política, en el más amplio sentido) interna de las Comunidades Autónomas. Porque la Constitución, salvo excepción, deja su regulación al Estatuto como “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma. Esto quiere decir que cuando la Constitución no prevé expresamente para las Comunidades Autónomas una determinada institución no significa que esté manifestando una voluntad de veto para ellas, como se ha interpretado por algunos. Sencillamente, la Constitución guarda silencio porque no pretende regular el sistema jurídico-político de las Comunidades Autónomas, para lo que ha previsto una norma específica, el Estatuto de Autonomía. Y la Constitución no impone a esta norma más límite en su función reguladora del sistema jurídico-político de la Comunidad Autónoma que el ya analizado de mantenerse “dentro de los términos” de la Constitución.

Hay tres cuestiones, al margen de la relativa a los derechos, deberes y principios incorporados a los Estatutos, ya mencionada, que pueden ayudar a aclarar lo que quiero expresar: la cuestión relativa a las normas reglamentarias con fuerza de ley en las Comunidades Autónomas, la relativa a la inclusión de un deber de conocimiento de la lengua distintiva de la Comunidad Autónoma y la relativa a la capacidad de establecimiento del referéndum consultivo en las Comunidades Autónomas. Se trata de tres cuestiones que, frente a lo que se hacía en la STC 247/2007, no pueden ser reconducidas directamente a las “materias” estatutarias establecidas en el artículo 147.2 de la Constitución, y que, además, han sido objeto de controversia sobre la capacidad del Estatuto para incorporarlas al sistema jurídico-político de la respectiva Comunidad Autónoma, por lo que suponen una prueba práctica del con-

---

estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño», REDC, n.º 81, 2007, pp. 63 ss.; CÁMARA VILLAR, Gregorio: «Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (A propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)», REDC, n.º 85, 2009, pp. 259 ss. Vid., asimismo, FERRERES COMELLA, Víctor; BIGLINO CAMPOS, Paloma; CARRILLO, Marc: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006; TUDELA ARANDA, J.: *El Estado desconcertado...*, cit., pp. 85 ss.; y SÁNCHEZ FÉRRIZ, Remedio: «Sobre las recientes reformas estatutarias: derechos, deberes, principios rectores y políticas públicas», en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fradique Furió Ceriol*, n.º 60/61, vol. 2, 2007, pp. 85 ss.

tenido posible de los Estatutos de Autonomía, dentro de los términos de la Constitución, pero más allá del contenido indispensable (mínimo) establecido en aquella disposición constitucional, directamente o por conexión.

La capacidad del Estatuto de Autonomía para incorporar al régimen jurídico-político de la Comunidad Autónoma de la figura de las normas reglamentarias con fuerza de Ley (Decreto-Ley y Decreto Legislativo) no encuentra ningún límite en la Constitución. Solo se puede aducir en contra de ella el hecho de que la Constitución no hace expresa referencia a que los Estatutos puedan incorporar esas fuentes del Derecho. Pero, como ya se ha dicho, la Constitución no pretende ser la norma que regule el régimen jurídico-político de las Comunidades Autónomas, salvo como excepción (artículo 152, por ejemplo). Cuando la Constitución regula estos tipos normativos lo hace en la regulación de la materia que es su objeto: la regulación del sistema jurídico-político del Estado central. Lo que nos obliga a extraer dos consecuencias. En primer lugar, la regulación de una institución jurídica respecto al Estado no puede significar, por sí misma, sin otra indicación que el silencio constitucional respecto a las Comunidades Autónomas, la reserva de la misma al ordenamiento del Estado central<sup>25</sup>; en segundo lugar, la exigencia de que el Estatuto sea la “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma “dentro de los límites” de la Constitución, impone coherencia con la lógica que la Constitución establece respecto a aquel instituto, lo que impediría incorporar un instituto que respondiese a características diferentes al modelo establecido en la Constitución, en la medida en que el constituyente realizó determinadas opciones al regular el instituto en la organización jurídico-política del Estado que condicionan la capacidad estatutaria.

La inclusión de las normas reglamentarias con fuerza de ley es, por tanto, posible, porque es coherente con el sistema de fuentes del Derecho y de rela-

---

25 A pesar de la existencia, en aquel momento, de voces en contra, ya defendieron esta postura desde el principio AJA FERNÁNDEZ, Eliseo y otros: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 106-107. Por su parte, MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, pp. 438 ss., reconocía que, a la luz de la Constitución, era difícil negar la capacidad del Estatuto para incorporar este tipo de fuentes, aunque se decantaba por la falta de conveniencia de la inclusión de la figura del Decreto-Ley; pero se trataba de una postura que tenía su fundamento en motivos diferentes al de la incapacidad constitucional del Estatuto de Autonomía para su incorporación.

ciones entre Gobierno y Parlamento establecido en la Constitución, siempre y cuando responda a la misma lógica que, en el ámbito del Estado, en sentido estricto, establece la Constitución. Cuestión distinta es si el Estatuto, en la práctica, acoge todo el contenido que es constitucionalmente posible. Es aquí donde las peculiaridades del Estatuto (de su proceso de aprobación y naturaleza) en el sistema constitucional español despliegan todos sus efectos<sup>26</sup>; pero ello no afecta a la cuestión que se está analizando aquí: el contenido constitucionalmente posible del Estatuto de Autonomía. La evolución del Estado autonómico ha clarificado esta cuestión, hasta el punto de que si en los Estatutos de Autonomía de “primera generación” el trámite de negociación en el Congreso de los Diputados supuso la desaparición de la figura del Decreto-Ley en los textos cuyo Proyecto lo incluía, no es el caso de los Estatutos de “segunda generación”, en los que se ha incorporado de forma generalizada y sin polémica<sup>27</sup>. Evolución que pone de manifiesto que la negativa a la incorporación de las normas reglamentarias con fuerza de Ley –más precisamente, el Decreto-Ley– en los Estatutos de Autonomía no residía en que se tratase de un contenido constitucionalmente ilegítimo del Estatuto de Autonomía, sino de una cuestión de falta de oportunidad política a juicio de las fuerzas políticas mayoritarias en el Congreso de los Diputados, vinculada al trámite de establecimiento de la “formulación definitiva” del texto del Estatuto de Autonomía en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, de acuerdo con el artículo 151 de la Constitución.

Similares consideraciones hay que hacer en relación a la posibilidad de incorporación del referéndum consultivo en el sistema jurídico-político de las Co-

---

26 Como señala MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público...*, cit., p. 439, el problema respecto al Decreto-Ley fue solventado en los primeros Estatutos al desaparecer en la negociación en la Comisión Constitucional del Congreso la previsión inicialmente contenida en el Proyecto procedente de la Asamblea de Parlamentarios. Por esta razón, es necesario que la previsión de fuentes tan peculiares como estas estén expresamente previstas en el Estatuto para ser admisibles, sin que sea posible reconocer al legislador ordinario de la Comunidad Autónoma la capacidad para incorporarlos al ordenamiento, como hizo en su momento, en relación con la Comunidad Autónoma del País Vasco, LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki: *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, IVAP, Oñati, 1982. En contra de esta posibilidad se manifestaron, en una posición que comparto, AJA FERNÁNDEZ, E. y otros: *El sistema jurídico...*, cit., p. 107.

27 Vid. el nuevo artículo 44 del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, el artículo 64 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, el artículo 110 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, el artículo 44 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León.

municipalidades Autónomas por parte de los respectivos Estatutos; cuestión que, en los últimos tiempos, ha sido objeto de fuerte polémica. Ciertamente, la Constitución no prevé el referéndum consultivo en relación con las Comunidades Autónomas, sino solamente en el sistema institucional del Estado central, en el artículo 92, dentro de la regulación de la elaboración de las leyes. Pero, como se viene sosteniendo de forma reiterada, la Constitución no pretende regular el sistema jurídico-político de las Comunidades Autónomas, tarea que deja al Estatuto de Autonomía. Por lo que su silencio no puede nunca ser, por sí mismo, un argumento *a contrario*, interpretado como rechazo de la posibilidad de su incorporación al ordenamiento de las Comunidades Autónomas.

Es cierto que la Constitución afronta los institutos de democracia directa con extraordinaria desconfianza, lo que no puede ser indiferente para la determinación del contenido constitucionalmente posible del Estatuto de Autonomía. Pero el resultado final de la posición del constituyente reside en la incorporación del referéndum consultivo, en el seno del procedimiento de elaboración de las leyes, como una institución ordinaria del sistema constitucional español. En consecuencia, una incorporación muy limitada del instituto del referéndum, pero ordinaria en los términos en que se realiza. Por lo tanto, su incorporación al sistema jurídico-político de las Comunidades Autónomas no puede ser, nunca, un elemento de ruptura de la coherencia del sistema institucional establecido en la Constitución, siempre que se haga respetando la lógica de la institución tal y como se incorpora en la Constitución. En este sentido, sería contrario a la coherencia del sistema constitucional la introducción de figuras de democracia directa que fueron rechazadas por el constituyente, o la regulación del referéndum con unas características o unos efectos que no concuerden con la regulación constitucional del instituto<sup>28</sup>.

Las recientes reformas estatutarias no se han adentrado por este camino, a pesar de que lo merodean, a través de la incorporación de la capacidad de los sistemas institucionales respectivos de realizar “consultas populares” que, sin embargo, eluden de forma ostentosa hacer expresa referencia al referéndum

---

28 Sobre esta cuestión he tratado en LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley vasca de la ‘consulta’ ante el Tribunal Constitucional (Consideraciones con motivo de la STC 103/2008)», en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n.º. 9, 2009, pp. 202 ss.

consultivo<sup>29</sup>. Aunque, con posterioridad, se ha incorporado expresamente en vía legislativa<sup>30</sup>.

En cualquier caso, la aceptación o el rechazo de la incorporación del instituto del referéndum consultivo al sistema institucional de la Comunidad Autónoma no se debería a la incapacidad constitucional del Estatuto de Autonomía para su establecimiento, sino al rechazo de la oportunidad política de su incorporación en el trámite de determinación –“de común acuerdo” entre la Comisión Constitucional del Congreso y la delegación de la Asamblea proponente– de la “formulación definitiva del texto del Estatuto. Es decir, se trataría de una dificultad de aceptación política en el seno del peculiar procedimiento de aprobación del Estatuto y no de una imposibilidad constitucional de que forme parte de su contenido.

Finalmente, una cuestión igualmente controvertida ha sido la relativa a la capacidad estatutaria de establecimiento de un deber de los ciudadanos de

---

29 Cfr. los nuevos artículos 28 y 50 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, artículos 29 y 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículos 30 y 78 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Aragón, artículos 11, 27 y 71 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León. En este sentido, el artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que ha servido de modelo a varios de los Estatutos citados, bajo el epígrafe de “consultas populares” hace referencia a “encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”.

30 La Comunidad Autónoma de Cataluña ha aprobado la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, que ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno (Recurso de inconstitucionalidad n.º 8912-2010; Providencia de admisión a trámite, con suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados al haberse invocado el artículo 161.2 de la Constitución, en BOE n.º 46, de 23.2.2011). Con la aprobación de la Ley de la Comunidad Autónoma se trata de considerar que la disposición estatutaria tiene un contenido que, sin embargo, fue eludido de forma ostensible en su redacción. Por el contrario, el *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya* entiende, en el Dictamen 3/2010, de 1 de marzo, sobre esta Ley, que, con base en el derecho de participación de los ciudadanos, recogido en el artículo 29 EA, el inciso que se refiere al artículo 149.1.32 de la Constitución indica que el artículo 122 EA está atribuyendo a la CA de Cataluña la competencia para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, con la excepción de la necesaria autorización del Estado para su realización. Posteriormente, la STC 31/2010, cit., ha establecido que la excepción referida al artículo 149.1.32 de la Constitución “no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación”, remitiéndose a la interpretación establecida en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, sobre la ley vasca de la consulta.

conocimiento de la lengua oficial distintiva en aquellas Comunidades Autónomas con otra lengua oficial, junto con el castellano.

La Constitución regula el régimen jurídico del castellano como lengua oficial del Estado y establece que “las demás lenguas españolas” serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas “de acuerdo con sus Estatutos”. Al regular el régimen jurídico del castellano como lengua oficial del Estado, la Constitución establece el deber de conocerlo de todos los españoles. Y, sin embargo, nada dice de un similar deber de conocimiento de “las demás lenguas españolas” oficiales en sus respectivas Comunidades Autónomas. De ahí, una importante corriente ha deducido la imposibilidad del establecimiento de un similar deber de conocimiento de la lengua oficial distintiva de la Comunidad Autónoma, por ser contrario a la Constitución<sup>31</sup>.

Sin embargo, al igual que en las cuestiones tratadas previamente, el silencio de la Constitución no puede ser interpretado, *a contrario*, como rechazo constitucional a la posibilidad de establecimiento de un deber de conocimiento de la lengua oficial distintiva de la Comunidad Autónoma pues la Constitución no tiene ninguna pretensión de regular su régimen jurídico como lengua oficial, junto con el castellano, en el territorio de la Comunidad Autónoma. Porque la propia Constitución establece que la condición oficial de esas lenguas lo será “de acuerdo con sus Estatutos”. En consecuencia, la propia Constitución establece que será otra norma jurídica –el Estatuto de Autonomía– la que concrete el régimen jurídico de la lengua distintiva de la Comunidad Autónoma como lengua oficial en su territorio.

Si no se encuentran en la Constitución otros motivos que excluyan la posibilidad de establecimiento, en el régimen jurídico de la lengua distintiva de la

---

31 Esta posición está expresada con meridiana claridad en la STC 84/1986, de 26 de junio, FJ 2, en la que se declaró inconstitucional el establecimiento de un similar deber de conocimiento del gallego en la correspondiente Ley autonómica. El TC afirma que “tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad de la lengua gallega. El art. 3.1 de la Constitución establece un deber general de conocimiento del castellano como lengua oficial del Estado; deber que resulta concordante con otras disposiciones constitucionales que reconocen la existencia de un idioma común a todos los españoles, y cuyo conocimiento puede presumirse en cualquier caso, independientemente de factores de residencia o vecindad. No ocurre, sin embargo, lo mismo con las otras lenguas españolas cooficiales en los ámbitos de las respectivas Comunidades Autónomas, pues el citado artículo no establece para ellas ese deber, sin que ello pueda considerarse discriminatorio, al no darse respecto de las lenguas cooficiales los supuestos antes señalados que dan su fundamento a la obligatoriedad del conocimiento del castellano.”



Comunidad Autónoma como lengua oficial, de un deber de conocimiento de esa lengua, habrá que concluir que el Estatuto de Autonomía puede hacerlo, de la misma forma que el constituyente lo ha establecido como un elemento del régimen jurídico del castellano como lengua oficial del Estado. Cosa diferente es cuáles sean los efectos jurídicos de ese deber, en caso de que se establezca, que distan mucho de ser los que comúnmente suelen tender a suponerse<sup>32</sup>.

En este sentido, el TC, en la decisión que se acaba de citar, entra a realizar consideraciones de oportunidad política que no le corresponden y desconoce el significado jurídico de ese deber en el contexto de dos lenguas oficiales de forma simultánea en el mismo territorio. La Constitución, al establecer el deber de conocimiento del castellano trata de garantizar que, en cualquier caso, cualquiera que sea el régimen jurídico de las lenguas distintivas de las Comunidades Autónomas que, como lenguas oficiales, establezcan los respectivos Estatutos de Autonomía, nadie pueda alegar válidamente desconocimiento de la lengua oficial del Estado. Al optar los distintos Estatutos de Autonomía por el establecimiento de regímenes jurídicos de simetría entre las lenguas oficiales, los efectos de la cautela establecida en la Constitución respecto al castellano pierden parte importante de los efectos que hubiese tenido en caso de que las Comunidades Autónomas hubiesen optado por regímenes de oficialidad más atenuados. Y mantienen un efecto trascendental: la imposibilidad de excluir el castellano por parte de los poderes públicos de las Comunidades Autónomas en todos los supuestos en que el ciudadano no haya optado por la lengua oficial distintiva de la Comunidad Autónoma. Así lo ha reconocido, finalmente, el propio TC en la reciente Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña, al aceptar, frente a la doctrina establecida en la STC 84/1986, que es constitucionalmente legítimo establecer un deber de conocimiento de la lengua distintiva de la Comunidad Autónoma como elemento de su régimen jurídico como lengua oficial, siempre que se interprete en el sentido de que no permite una capacidad de opción lingüística de los poderes públicos, limitando el derecho de uso de cualquier lengua oficial por los ciudadanos<sup>33</sup>.

---

32 Sobre esta cuestión he tratado, entre otros, en LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades Autónomas: ¿desarrollo o transformación del modelo constitucional?», *REDC*, n.º 79, 2007, pp. 83 ss.

33 Cfr. STC 31/2010, *cit.*, FJ. 14.º

En este contexto, el Estatuto de Autonomía puede vincular al régimen jurídico como lengua oficial de la lengua distintiva de la Comunidad Autónoma la existencia de un deber de conocimiento de la misma. Existencia de un deber que, por una parte, permite imponer su aprendizaje obligatorio en la enseñanza; pero, por otra, no impide el derecho de uso del castellano por parte de cualquier ciudadano de la Comunidad autónoma; derecho que se deriva del deber de su conocimiento establecido en la Constitución.

El análisis de las tres cuestiones polémicas que hemos realizado, en la medida en que se sitúan en los límites de la posible regulación estatutaria, creo que puede ayudar a aclarar el significado del Estatuto de Autonomía como “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma y, en consecuencia, la amplitud de su contenido constitucionalmente legítimo. En consecuencia, el Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, solo está limitado, en la regulación del sistema jurídico-institucional de la Comunidad Autónoma, por la coherencia con el sistema establecido en la Constitución. Y no tiene ámbitos, materias ni opciones vedadas, siempre que constituyan elementos llamados a integrar la función de regular básicamente su sistema jurídico-político<sup>34</sup>. Desde el punto de vista del contenido constitucionalmente legítimo, por tanto, el Estatuto de Autonomía se asemeja de forma absoluta a las Constituciones internas de los Estados o territorios autónomos de los sistemas federales de nuestro entorno. Las peculiaridades del procedimiento de elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía se sitúan en un plano diferente, que se analizará después, pero no alteran la delimitación de su contenido legítimo, desde el punto de vista constitucional.

---

34 Se ha planteado la cuestión de los límites del Estatuto de Autonomía respecto a la libertad del legislador ordinario, como elemento estructural básico de los sistemas democráticos, pero se trata de un terreno de límites muy difusos, en el que no es fácil establecer con claridad, *a priori* y con carácter general, los límites que se derivan de su condición “básica” como norma institucional de la Comunidad Autónoma: vid., en este sentido, las vagas consideraciones realizadas en la STC 31/2010, cit., FJ 6.º, en el que se afirma que “a una concepción maximalista [sobre el contenido posible del Estatuto de Autonomía] no puede dejar de oponerse, en primer término, un límite de orden cuantitativo, toda vez que la especial rigidez del Estatuto de Autonomía supone una petrificación de su contenido que puede llegar a no compadecerse con un efectivo derecho a la participación política en el ejercicio de los poderes estatuidos”. Aunque “el grado de densidad normativa aceptable en un Estatuto no es cuestión que pueda determinarse en abstracto”, en su consideración “ha de partirse del principio de que la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia, siendo excepcional la exclusión del debate político de determinadas cuestiones que, por afectar al fundamento mismo del sistema, sólo se hacen accesibles a voluntades conformadas en procedimientos agravados y con mayorías cualificadas.”

### **III. ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN: SIGNIFICADO Y LÍMITES DEL “PRINCIPIO DISPOSITIVO”**

Como ya he señalado, la apertura del proceso de reformas estatutarias, que ha tenido como resultado lo que se conocen como Estatutos de “segunda generación”, ha planteado el problema del contenido constitucional del Estatuto de autonomía con una profundidad desconocida hasta ahora. Ya no se ha tratado de defender, como se ha pretendido en el epígrafe anterior de este trabajo, una interpretación autónoma del contenido constitucionalmente posible del Estatuto de Autonomía, como Constitución interna de la Comunidad Autónoma, acorde con su configuración como norma institucional básica de ésta; y, por consiguiente, de rechazar las interpretaciones restrictivas que, de una u otra forma, se han venido sosteniendo entre nosotros. Por el contrario, se ha tratado de construir la función constitucional del Estatuto de Autonomía sobre su condición de norma integrante del bloque de constitucionalidad, haciendo hincapié, por encima de todo, en su condición materialmente constitucional. En lugar de tratar de proteger la capacidad del Estatuto para regular, dentro del marco de la Constitución, el sistema jurídico-político interno de la Comunidad Autónoma, se ha tratado de centrar la función del Estatuto en la ordenación del Estado autonómico, aún con efectos limitados a una determinada Comunidad Autónoma. Se ha producido una transformación cualitativa en la comprensión del Estatuto de Autonomía, de su función y de su contenido, hasta desvirtuar la propia naturaleza del Estatuto de Autonomía y su relación de subordinación con la Constitución, alterando el significado de las disposiciones constitucionales sobre el Estado autonómico.

Esta operación venía exigida por la pretensión de afrontar una profunda reforma del Estado autonómico a través de la reforma de los Estatutos de Autonomía, sin reformar la Constitución. Se trata de una pretensión que no se asienta en la convicción de que la reforma que se pretendía no requiriese la reforma de la Constitución; muy al contrario, existía el convencimiento de que solo a través de la reforma constitucional se podía realizar cabalmente. Sin embargo, las circunstancias políticas hacían inviable, a todas luces, la reforma constitucional en una perspectiva temporal de largo alcance, que superaba, con mucho, cuestiones de coyuntura política. De la necesidad se hizo virtud y se descubrió la potencialidad del Estatuto de Autonomía como instrumento para realizar la reforma del sistema autonómico sin necesidad de reformar la Constitución<sup>35</sup>.

Una opción de este tipo no podía ser inocua para la reforma del sistema autonómico que se pretendía. Basar la reforma del sistema autonómico en el Estatuto de Autonomía suponía aceptar la necesidad de renunciar a aquellos objetivos de la reforma que solo podían alcanzarse a través de la reforma de la Constitución y que el Estatuto no podía pretender. A los promotores de la reforma, por tanto, se les planteaba obligadamente la necesidad de renunciar a parte de los objetivos de la reforma del Estado autonómico que se habían planteado; cuando menos, si eran coherentes con la defensa que habían hecho de la necesidad de reformar para ello la Constitución. Sin embargo, mantuvieron los objetivos de la reforma; aún más, durante el proceso de elaboración del nuevo texto estatutario, especialmente en Cataluña, se fueron ampliando las pretensiones iniciales<sup>36</sup>.

La opción adoptada obligaba, necesariamente, a ahondar en la condición del Estatuto de Autonomía como parte integrante del bloque de constitucionalidad, forzando hasta el extremo su naturaleza materialmente “constitucional”. Y entrañaba importantes riesgos para el proceso de reforma. Hacía depender su éxito de la aceptación de una interpretación sobre la función del Estatuto de Autonomía y su contenido y, en definitiva, de las relaciones entre

---

35 He analizado este proceso en LÓPEZ BASAGUREN, A.: «Trasformazioni dello Stato autonomico...», *cit.*, esp. pp. 174 ss.

36 El diagnóstico inicial de las necesidades de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña se recogen en *Informe sobre la reforma del Estatuto*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2003. Sobre los objetivos que, finalmente, se perseguían con la reforma estatutaria, vid. el artículo del entonces *Conseller* Joan SAURA: “¿Qué quiere Cataluña?”, en el diario *El País*, 13 de mayo de 2005.

Constitución y Estatuto, que estaba muy lejos de ser pacíficamente aceptada por la doctrina<sup>37</sup> y que no se correspondía con la jurisprudencia constitucional dictada hasta el momento.

Exigía, por una parte, la aceptación de una interpretación abierta de la reserva de competencias al Estado contenida en el artículo 149.1 de la Constitución, en el sentido de que el Estatuto, al determinar la extensión, tanto material como funcional, de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma, podía delimitar el significado de la reserva de competencia al Estado contenida en la Constitución<sup>38</sup>. Esto es especialmente importante en lo que se refiere a la especificación de los ámbitos materiales que contiene la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma –especialmente en relación con la incidencia de los títulos horizontales– y a la determinación de los límites de la competencia del Estado sobre las bases. Es decir, lo que se ha denominado –de forma desacertada, como ha subrayado el propio Carles VIVER<sup>39</sup>– el “blindaje” de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Y exigía, por otra parte, acoger la doctrina que considera que el Estatuto de Autonomía, en cuanto Ley Orgánica del Estado, tiene capacidad para regular –o para condicionar–, en lo que afecta a la propia Comunidad Autónoma, las cuestiones en las que la Constitución establece una reserva de Ley Orgánica. Ya se ha dicho que se trata de una posición doctrinal que había planteado importantes problemas prácticos, sin que nunca haya sido aceptada formalmente –aunque se hayan buscado, en muchas ocasiones, subterfugios o vías de escape para eludir su rechazo formal expreso–. En las nuevas reformas estatutarias esta pretensión tenía efectos de gran trascendencia, que acababan afectando, de una u otra forma, a la posición de las demás Comunidades Autónomas –como en las cuestiones relativas a la financiación– o afectaban al diseño del modelo general cuya regulación corresponde al legis-

---

37 Vid., contra el “expansionismo” del Estatuto de Autonomía como “bloque de la constitucionalidad”, ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: «La redefinición por los Estatutos de Autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución», en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (dir.): *La reforma del Estado Autonómico*, CEPC, Madrid, 2005, pp. 14-16.

38 Esta construcción puede verse en VIVER I PI-SUNYER, Carles: «En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n.º. 1, 2005, pp. 97 ss.

39 Cfr. VIVER I PI-SUNYER, Carles: «La reforma de los Estatutos de Autonomía», en VIVER I PI-SUNYER, Carles; BALAGUER CALLEJÓN, Francisco; TAJADURA TEJADA, Javier: *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2005, p. 18.

lador estatal –sistema de gobierno del Poder Judicial, participación de las Comunidades Autónomas en los órganos del Estado o sistema de relaciones intergubernamentales de carácter vertical–.

La cuestión relativa a la relación entre Estatuto de Autonomía y Ley Orgánica se ha ido resolviendo por el TC en los supuestos en que se han planteado conflictos –muy destacadamente, en el ámbito de la regulación del Poder Judicial–, estableciendo una doctrina que podemos considerar consolidada en este sentido, y que se reafirma en la STC 31/2010, sobre la reforma del Estatuto de Cataluña<sup>40</sup>.

La operación de expansión de la naturaleza “constitucional” del Estatuto de Autonomía se ha realizado sobre la base de una radical transformación de la comprensión del “principio dispositivo” y de la “desconstitucionalización” del Estado autonómico<sup>41</sup>. Se ha pasado de considerar el principio dispositivo como necesidad a descubrir las grandes virtudes del principio dispositivo como instrumento de la transformación del Estado autonómico sin necesidad de reformar la Constitución.

Se ha pensado que, si el diseño constitucional del sistema autonómico gira en torno al principio dispositivo y a la desconstitucionalización de la concreción de la autonomía en cada Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía podía asumir la función de transformar el sistema autonómico sin reformar la Constitución. Papel del Estatuto de autonomía que se vería reforzado por su condición de Ley Orgánica del Estado.

---

40 En la STC 31/2010, *cit.*, FJ 3.º, se afirma, en este sentido, que la reserva de ley orgánica “no es siempre, sin embargo, la reserva a favor de un género, sino que en ocasiones se concreta en una de sus especies”, como sucede con la reguladora del Poder Judicial, prevista en el artículo 122.1 de la Constitución. El TC afirma que, en estos casos, la ley orgánica “no es (...) una forma fungible, sino que, en relación con las concretas materias reservadas a una ley orgánica singular, las restantes leyes orgánicas se relacionan también de acuerdo con el principio de la distribución competencial”. Lo que le lleva a concluir que “la posición relativa de los Estatutos respecto de otras leyes orgánicas es cuestión que depende del contenido constitucionalmente necesario y, en su caso, eventualmente posible de los primeros”.

41 La gran construcción doctrinal de una comprensión expansiva del “principio dispositivo”, que se ha utilizado como base de esta operación, ha sido realizada por FOSSAS ESPADALER, Enric: *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, IVAP/Marcial Pons, Madrid, 2007; construcción que tiene, en todo caso, elementos de gran interés.

Frente a lo que ocurre, en general, con las Constituciones internas de los territorios o Estados federados en los sistemas federales, que tienen una naturaleza autónoma, de carácter unilateral, por decirlo de alguna forma, los Estatutos de autonomía tienen una naturaleza mixta, compleja –podríamos decir “paccionada”<sup>42</sup>, recurriendo a esa categoría tan querida al foralismo navarro–: son, al mismo tiempo, propuesta del territorio autónomo y se formalizan como Ley del Estado, asumiendo, por lo demás, una naturaleza especial. Ello le otorgaría la virtud de vincular al Estado, y no solo al territorio en el que está llamada a desplegar sus efectos, como norma institucional básica; por lo que podría incorporar la regulación de cuestiones que, de acuerdo con la Constitución, corresponde regular al legislador estatal.

Principio dispositivo y “desconstitucionalización” del Estado autonómico fueron una necesidad impuesta por las circunstancias históricas, por la incertidumbre que existía en el momento de elaborar la Constitución sobre los derroteros que pudiera tomar el Estado autonómico en España, llegando a una solución abierta que venía, por lo demás, avalada por el precedente de la regulación contenida en la Constitución de 1931. Su función, en consecuencia, consiste en permitir el establecimiento en la Constitución de un nuevo modelo de Estado pudiendo eludir, sin embargo, en el momento constituyente, determinadas decisiones que no estaban suficientemente claras o maduras políticamente.

La indeterminación constitucional del sistema autonómico afecta a cuestiones de gran trascendencia; y está provocada por cuestiones que venimos arrastrando, cuando menos, desde el proceso constituyente de la II.<sup>a</sup> República: centralidad de la “cuestión catalana” e indeterminación respecto a la generalización, o no, de la autonomía al conjunto de los territorios y, en su caso, indeterminación sobre la disyuntiva entre homogeneidad o diferenciación en la autonomía de los diferentes territorios dotados de autonomía<sup>43</sup>. El resultado es, siguiendo el precedente republicano, que la Constitución deja a las propias Comunidades Autónomas y a sus respectivos Estatutos la concre-

---

42 Niega el carácter “paccionado” de los Estatutos de Autonomía Muñoz Machado, S.: «El mito...», *cit.*, p. 65.

43 Traté estas cuestiones en LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «II. Errepublikara garaiko Euskal Herriko autonomiaren ezaugarriak eta 1979.eko Estatutua», en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº. 11, 1985, pp. 133-188.

ción de algunas cuestiones que la Constitución no cierra. Esta opción permitió incorporar a la Constitución el diseño del Estado autonómico, sin necesidad de resolver cuestiones como los territorios que accedían a la autonomía (todos o solo algunos) o el nivel de autonomía que cada uno asumía (todos igual, en el techo máximo permitido por la Constitución, o diferentes niveles de autonomía, según la voluntad autonomista de cada uno), que hubiesen empantanado, muy probablemente, la elaboración de la Constitución misma o, cuando menos, el diseño constitucional del sistema autonómico, en el supuesto de que esto último no acarrease, necesariamente, aquello.

En este sentido asumen los Estatutos una función “materialmente” constitucional. Pero la clave para la correcta comprensión del papel del principio dispositivo en la Constitución y de la “desconstitucionalización” en la concreción del sistema autonómico reside en no olvidar –ni desfigurar– los estrictos límites en que la Constitución deja al Estatuto de Autonomía el cumplimiento de esa función materialmente “constitucional”. Es decir, es necesario precisar qué es lo que deja la Constitución a la determinación de los Estatutos, a través del despliegue del principio dispositivo.

El principio dispositivo no supone un modelo de Estado autonómico constitucionalmente abierto, indeterminado en sus límites; ni se establece una “desconstitucionalización” general de éste. La Constitución deja sin determinar si los distintos territorios van a hacer uso, o no, de la posibilidad que la Constitución establece de constituirse como Comunidad Autónoma y, en este supuesto, qué competencias asume cada uno, en concreto, de entre las que la Constitución permite que asuma. Es decir, la Constitución no deja indeterminados los límites del Estado Autonómico, sino solo la concreción dentro de los límites establecidos en la Constitución, de la posición concreta que asume una Comunidad Autónoma, a través de su Estatuto, dentro de un marco cuyos límites están determinados en la Constitución.

Esta precisión es muy importante en lo que se refiere a la determinación de las competencias de la Comunidad Autónoma<sup>44</sup>. Se ha interpretado que el principio dispositivo y la condición materialmente constitucional del Estatuto permitían que el Estatuto precisase el significado de las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1 de la Constitución. Como si fuese una cláusula

---

44 Vid., en este sentido, ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «La redefinición...», *cit.*, pp. 16-18.



de reserva estatal de competencias abierta a su precisión a través del juego del principio dispositivo. Pero la reserva estatal de competencias de nuestra Constitución no difiere en absoluto de las cláusulas de reserva federal de competencias que contienen las Constituciones federales.

El principio dispositivo no actúa sobre el artículo 149.1 de la Constitución, sino sobre el artículo 149.3. Es decir, El Estatuto no puede precisar el significado de las competencias reservadas al Estado en la Constitución, sino solo determinar las competencias que, respetada esa reserva constitucional, asume—o, por efecto de la cláusula residual, no asume— la Comunidad Autónoma.

En descargo de quienes han sostenido la legitimidad del Estatuto de autonomía para incidir en la reserva estatal de competencias, hay que decir que el propio sistema constitucional, al requerir la concreción de las competencias de la Comunidad Autónoma por parte del Estatuto de autonomía, abre la vía a un terreno de confusión. En esa tarea, el Estatuto, al tratar de concretar las competencias de la Comunidad Autónoma, especialmente en la medida en que intente agotar el terreno que deja libre la cláusula constitucional de reserva de competencias al Estado, recorrerá terrenos de frontera, con el riesgo de adentrarse en ámbitos que corresponden a la competencia del Estado; lo que ocurrirá, especialmente, si el sistema de determinación de competencias responde a esquemas diferentes de referencia de los títulos de competencia. Por ello, no habría que dramatizar sobre este hecho, pues, dado nuestro simultáneo juego de distintas cláusulas de atribución de competencias, el hipotético conflicto entre la delimitación de competencias en la Constitución (del Estado) y en el Estatuto (de la Comunidad Autónoma) tendría que ser aceptado como normal, cuando menos desde un punto de vista lógico. Lo que es rechazable es la pretensión de que la delimitación de las competencias realizada en el Estatuto deba ser aceptada como vinculante para el legislador estatal y, aún más, para el intérprete de la Constitución, como si, en su condición de norma del bloque de constitucionalidad, fuese una norma de concreción de una cuestión que, dejada abierta por la Constitución, su concreción correspondiese al Estatuto.

En lo que se refiere a la pretensión de determinar en el Estatuto de Autonomía el significado y límites de la competencia estatal para el establecimiento de las bases, se ha tratado, de acuerdo con la corriente doctrinal que ha defendido la capacidad del Estatuto de Autonomía para ello, de dar solu-

ción al problema de la expansión incontrolada de la competencia estatal sobre las bases –considerado por parte de la doctrina como el problema más importante de nuestro sistema autonómico–. Considera esta corriente doctrinal que el problema viene provocado, en gran medida, por el hecho de que, al juzgar la constitucionalidad del ejercicio por el Estado de las competencias sobre las bases, el TC carece de “un parámetro constitucional jurídicamente seguro para rechazar, salvo en supuestos extremos, las decisiones adoptadas”<sup>45</sup>. Y se trataría de que el Estatuto de autonomía proporcionase al TC ese parámetro seguro del que ahora carece.

Ciertamente, estas disposiciones pueden tener un gran valor. Si han sido incorporadas a una ley por el propio legislador estatal, aún más, a una ley de la relevancia de un Estatuto de autonomía, aprobado formalmente como Ley Orgánica, debe contar con una presunción de conformidad con la Constitución. Las pautas de funcionamiento del TC –interpretación conforme y *self-restraint*– reforzarán, sin duda, los efectos de esa presunción. Pero cuando el TC se encuentre frente a un supuesto de conflicto entre la regulación estatutaria y una norma estatal de determinación de las bases que no se corresponde con aquella, la regulación estatutaria carece de capacidad para vincular al TC como parámetro de constitucionalidad de la norma estatal, en el sentido establecido en el artículo 28.2 LOTC.

En la medida en que el Estado está ejerciendo una competencia que le reserva directamente la Constitución, cuya concreción no ha sido dejada por la Constitución al juego del principio dispositivo, el conflicto entre norma estatutaria de delimitación de la competencia estatal y disposición estatal de ejercicio de esa misma competencia configura un conflicto entre dos normas dictadas sobre la base de una diferente interpretación de la Constitución, cuya idoneidad corresponde controlar al TC. Y la determinación de la adecuación de la disposición estatal a la distribución de competencias establecida en la Constitución –y solo, en segundo plano, en el Estatuto, a los solos efectos de la aplicación de la cláusula residual contenida en el artículo 149.3– es una labor de directa interpretación de la norma suprema, en cuya operación la norma estatutaria no puede pretender estar dotada de una mayor presunción de adecuación a la Constitución y, aún menos, constituir un parámetro que

---

45 Cfr. AJA FERNÁNDEZ, Eliseo y VIVER I PI-SUNYER, Carles: “Valoración de 25 años de autonomía”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 69, 2003, pp. 69 ss.

vincule inexcusablemente al TC como parámetro de constitucionalidad, incontrolable por el propio juez de constitucionalidad<sup>46</sup>.

Es aquí donde se pone de relieve la importancia de la afirmación de que la cláusula constitucional de reserva de competencias al Estado no tiene, por virtud del principio dispositivo establecido –en relación con las competencias– en el artículo 149.3 de la Constitución, un significado diferente de las similares cláusulas contenidas en las Constituciones federales<sup>47</sup>. En nuestra Constitución, lo mismo que en aquellas, los problemas relativos a los límites –materiales y funcionales– de las competencias reservadas al Estado en la Constitución son, en última instancia, un problema de interpretación de la Constitución que, en caso de conflicto, corresponderá dilucidar al TC, sin más parámetro indisponible que la propia Constitución, sin que queden condicionadas en su determinación por otras normas – el Estatuto–.

La STC 31/2010, sobre la reforma del Estatuto de Cataluña, ha expresado esta idea señalando que la función del Estatuto de atribución competencial a la Comunidad Autónoma, ciertamente, “contribuye a perfilar (...) el ámbito de normación y poder propio del Estado”. Pero solo en la medida en que las competencias del Estado “dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el marco extraordinariamente flexible” de la Constitución; es decir, en el marco del juego de las listas contenidas en el artículo 148 y en el artículo 149 de la Constitución en relación con la cláusula residual de atribución de competencias, establecida en el apartado 3 del artículo

---

46 Vid. DE LA CUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás: ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado? », *REDC*, n.º 72, 2004, esp. pp. 152 ss.

47 Cuestión distinta es la existencia en nuestro ordenamiento de vías que permiten una modificación más flexible de las competencias, a través de lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución. Remarca la importancia de esta cláusula de flexibilidad de nuestro sistema de distribución de competencias ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: «Consideraciones del Informe sobre otras posibles reformas del modelo autonómico», en GÓMEZ MONTORO, Ángel J. (ed.): *La reforma del Estado autonómico. Jornadas de Estudio sobre el Informe del Consejo de Estado*, CEPC, 2007, pp. 106 ss. Pero no podemos llegar a dar una trascendencia tan determinante a esta previsión como para invertir la lógica de nuestro sistema, que, como no puede ser de otra forma, tiene como eje central al Estatuto de Autonomía; en este sentido, LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «Las leyes de transferencia o delegación como elemento de flexibilidad en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en MASTROMARINO, Anna; CASTELLÀ ANDREU, Josep Maria (eds.): *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 165 ss.

149. Lo que lleva al TC a concluir que “(e)sto no hace del Estatuto, sin embargo, una norma atributiva de las competencias del Estado”, porque las competencias estatales “son siempre competencias de origen constitucional directo e inmediato”. En consecuencia, las competencias estatales pueden venir mediatamente determinadas por los Estatutos, si bien “únicamente en el *si* y en el *quantum*”; es decir, si una competencia corresponde al Estado por no haber sido asumida por la Comunidad Autónoma en su Estatuto o si, de la misma forma, la competencia mínima atribuida al Estado en la Constitución se ve incrementada por la falta de asunción por el Estatuto del ámbito que, dentro de la misma, le permite la Constitución<sup>48</sup>. Lo que significa que la capacidad del Estatuto de Autonomía de incidir en la delimitación o concreción del significado de la cláusula estatal de competencias establecida en la Constitución –y, en consecuencia, el principio dispositivo en el ámbito competencial– se vincula a la determinación de los efectos de la cláusula residual de atribución de competencias.

Por otra parte, en lo que hace referencia a la segunda de las grandes cuestiones que se han planteado, la relativa a la capacidad del Estatuto de autonomía de cumplir el papel que la Constitución reserva a las leyes orgánicas, el Estatuto, como ya se ha dicho al hablar de los problemas planteados por los primeros Estatutos de Autonomía, difícilmente puede pretender cumplir esa función, con independencia de que, en ocasiones, en la práctica, el condicionamiento sobre la regulación finalmente incorporada por el legislador orgánico pueda ser efectiva. En primer lugar, por la propia especialidad de cada una de las fuentes del Derecho a las que se está haciendo referencia. El hecho de que el Estatuto de autonomía se apruebe como Ley Orgánica no iguala esta Ley Orgánica con las que podemos denominar Leyes Orgánicas “ordinarias”. Una y otra son dos fuentes distintas, que, por tanto, no pueden ser intercambiadas. Pero, además, hay que tener en cuenta, como ya se ha dicho antes, que en muchas ocasiones, resultan afectadas cuestiones que no pueden ser reguladas en una norma que afecta a una sola Comunidad Autónoma cuando, sin embargo, acaba condicionando el conjunto del sistema.

En consecuencia, se ha pretendido realizar una reforma del Estado autonómico sobre la base de la reforma de los Estatutos, sin reforma de la Cons-

---

48 Cfr. STC 31/2010, cit., FJ 4.º

titución. Esta operación exigía que los Estatutos cumplieren una función de determinación de las previsiones constitucionales reguladoras de nuestro modelo de Estado. Se ha considerado que la existencia del principio dispositivo, que hace jugar al Estatuto de Autonomía una función materialmente constitucional, constituía el instrumento que hacía factible aquella operación. Pero exigía que se traspasasen los límites constitucionales de despliegue del principio dispositivo, haciendo aparecer como elementos disponibles por el Estatuto de Autonomía cuestiones que la Constitución, sin embargo, no dejaba al juego del principio dispositivo, como es el caso de la cláusula de reserva estatal de competencias; o remarcando el carácter del Estatuto de Autonomía como Ley Orgánica del Estado, por encima de su condición de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, para permitir el condicionamiento desde el Estatuto de regulaciones que la Constitución reserva al legislador estatal, especialmente, a través de Ley Orgánica.

Con ello se ha desnaturalizado el enfoque necesario sobre el contenido y función del Estatuto de Autonomía, tan necesitado entre nosotros de una delimitación autónoma como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, se ha focalizado esa reconstrucción sobre su condición de Ley Orgánica del Estado, y se ha abierto una vía de frustración sobre la reforma del Estado autonómico<sup>49</sup>.

---

49 Me referí a los procesos de reformas estatutarias abiertos por la reforma del Estatuto de Cataluña como una vía abierta a la frustración en LÓPEZ BASAGUREN, A.: «Trasformazioni dello Stato autonomico...», *cit.*, pp. 181 ss.

#### IV.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS PECULIARIDADES DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO NORMA JURÍDICA EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

En la doctrina española existe una importante tendencia a remarcar las peculiaridades del procedimiento formal de aprobación del Estatuto de Autonomía —y de la forma de Ley del Estado (como Ley Orgánica) que adopta—, para asentar sobre ellas consecuencias como las que se han analizado en las páginas precedentes.

En este sentido, se sostiene que esas diferencias impiden situar el sistema español en la categoría general de los sistemas federales<sup>50</sup>, a pesar de que autores de gran prestigio en los estudios sobre federalismo han venido considerando el sistema español como un caso particular de sistema federal inominado<sup>51</sup>. No solo se trata de tener en cuenta que hay muchas variedades de

50 En este sentido, recientemente, ALBERTÍ ROVIRA, E.: «Consideraciones del Informe...», *cit.*, p. 107, ha afirmado: “A veces se mantiene, creo que sin demasiado rigor, que en España disponemos de un régimen federal, no en cuanto al nombre, pero sí en cuanto a la sustancia, cuando lo cierto, a mi juicio, es que se pueden encontrar muchas e importantes diferencias entre el sistema autonómico y los sistemas federales al uso”.

51 En efecto, la posición que ALBERTÍ descalifica ha sido sostenida, recientemente, por WATTS, Ronald: “Spain: A Multinational Federation in Disguise?”, Ponencia en el Seminario Internacional *La Federalización en España: los déficits de la cooperación intergubernamental*, Zaragoza, 27-28 de marzo de 2009, organizado por la Fundación Manuel Giménez Abad ([http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=423](http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com_content&view=article&id=423)), ahora publicado en TUDELA ARANDA, José y KNÜPLING, Felix (eds.): *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, 2010, pp. 55 ss.. El propio R. WATTS ya había afirmado el carácter ‘federal’ del sistema autonómico español en *Comparing Federal Systems*, Kingston, 1999 (hay traducción española) y, aún antes, ya lo había hecho ELAZAR, Daniel J.: *Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Longman, Essex, 1994 (2.ª ed.), p. 223.

federalismo<sup>52</sup>, por lo que el sistema español sería una más, lo que podría tener como consecuencia la pérdida de significado de la referencia federal. Se trata de sostener, como hace Ronald WATTS<sup>53</sup>, que, por encima de las singularidades de cada sistema, existe un fundamento común en la distribución del poder político entre Federación y territorios que es lo que define sustancialmente a los sistemas federales.

En esta perspectiva, no se trata de desconocer las peculiaridades del procedimiento de elaboración del Estatuto de Autonomía, ni de su aprobación como Ley Orgánica —y, en consecuencia, como dice la Constitución, parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado—. Ni de ignorar las consecuencias que derivan de estas peculiaridades.

Se trata, en primer lugar, de poner de relieve la imposibilidad de construir la naturaleza y función del Estatuto de Autonomía sobre la base de las peculiaridades de su procedimiento de elaboración y aprobación, para resaltar, por encima de todo, su condición de Ley Orgánica del Estado, integrante del bloque de constitucionalidad, materialización del principio dispositivo y, en consecuencia, integrante de la Constitución territorial del Estado. Aún siendo cierto todo ello, centrar la construcción de la naturaleza y función del Estatuto sobre esos parámetros, en lugar de sobre su condición de “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma, es lo que ha llevado a pretender una reforma del Estado Autonómico sobre la base de la reforma de los Estatutos de Autonomía que ha exigido una comprensión del Estatuto de Autonomía que sobrepasaba los límites constitucionales.

Las peculiaridades del procedimiento de elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía no se establecieron en la Constitución como vía para hacer jugar al Estatuto un papel “constitucional”. Fueron incorporadas como una forma de control político sobre los Estatutos de Autonomía; control político que se materializaba en dos planos diferentes. En primer lugar, como forma de control político sobre los territorios que se constituirían como Comunidades Autónomas y las competencias que asumirían, dentro del marco constitucional. Y, en segundo lugar, como una forma de control político sobre la “constitucionalidad” de los Estatutos. Es decir, tanto un control político sobre

---

52 Por lo que podríamos preguntarnos, como dice CASTELLÀ ANDREU, J. M.<sup>3</sup>: *La función constitucional del Estatuto...*, cit., p. 211, a cuál de los muchos federalismos se asemeja el Estado autonómico español.

53 *Op. cit.* en nota 50.

la idoneidad constitucional de los Estatutos, en general, como, salvaguardada ésta, en todo caso, sobre el concreto nivel de autonomía conveniente –políticamente– en cada caso<sup>54</sup>. El trámite de fijación del texto definitivo del Estatuto en la Comisión Constitucional del Congreso y su aprobación como Ley Orgánica es un trámite de control de oportunidad política. Siendo las cosas así, no se puede transformar el significado de las peculiaridades de elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía para atribuirle efectos que no son propios de su condición de “Constitución interna” de la Comunidad Autónoma.

Se trata de un control político de oportunidad que es consecuencia de la indefinición inicial acerca de la extensión de los territorios que accederían a la autonomía y, en su caso, sobre el nivel de autonomía que asumiría cada uno de esos territorios; en definitiva, consecuencia de la indefinición sobre la concreta configuración del sistema de autonomías. Indefinición no sobre los límites constitucionales del sistema de autonomías, sino sobre su concreta materialización dentro de unos límites constitucionales insuperables que no están indeterminados en la Constitución y que, en consecuencia, necesiten ser precisados por los Estatutos de Autonomía.

La derrota seguida por el sistema autonómico eliminó muy pronto la primea función del trámite ante la Comisión Constitucional del Congreso en el procedimiento de aprobación del Estatuto de autonomía; primero en relación con los Estatutos del País Vasco y de Cataluña y, en gran medida, poco después para los demás Estatutos, a partir de la primera oleada de reformas de los Estatutos de la vía lenta, tras la superación del plazo previsto en el artículo 148.2 de la Constitución. Así, ese trámite ha quedado desfigurado, al perder aquella función de control de pura oportunidad, quedando reducido a esa extraña función de control *político* de constitucionalidad que, a la luz de la experiencia, acaba enturbiando demasiado su significado. Esto es lo que se ha puesto de manifiesto en relación con las reformas que han dado lugar a los Estatutos de “segunda generación”, muy especialmente, en el caso de la reforma del Estatuto de Cataluña.

En relación con las peculiaridades procedimentales de elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía y sus efectos, con ocasión de las reformas que han dado lugar a los Estatutos de “segunda generación”, ha surgido una cuestión ulterior, que hasta el momento no se había planteado en términos tan

---

54 Pone de relieve estos dos aspectos de la intervención de la Comisión Constitucional del Congreso AGUADO RENEDO, C.: *El Estatuto de Autonomía...*, cit., p. 147.



directos y, podríamos decir, dramáticos. Se trata de los efectos del “pacto” materializado en la Comisión Constitucional del Congreso entre ésta y la representación territorial y su posterior aprobación en referéndum por el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma, antes de su ratificación como Ley Orgánica por las Cortes Generales.

En este sentido, durante el debate acerca de la constitucionalidad de la reforma del Estatuto de Cataluña, se ha sostenido la imposibilidad de someter el Estatuto de Autonomía al control de constitucionalidad<sup>55</sup>. Esta imposibilidad de control por parte del Tribunal Constitucional se fundamentaría en que, por una parte, el Estatuto de Autonomía es resultado de un pacto político entre la representación parlamentaria de la soberanía popular y los representantes de un territorio, y, por otra, por haber sido ratificado en referéndum por el electorado de la Comunidad Autónoma. Y el TC no tendría capacidad para controlar la constitucionalidad de semejante pacto político. El TC solo podría controlar el desarrollo legislativo que la Comunidad Autónoma hiciera de las disposiciones estatutarias.

Ciertamente, como subraya J. PÉREZ ROYO, la Constitución no hace expresa referencia al control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía, sino que se refiere, genéricamente, a las normas con rango o fuerza de ley. Pero la LOTC establece que los Estatutos de Autonomía —y las demás leyes orgánicas— son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad (artículo 27.2,a). Lo que plantearía un problema realmente inédito, en la medida en que el TC tendría que declarar inconstitucional la disposición de la propia Ley reguladora, única a la que, junto con la Constitución, se encuentra sometido. Y tendría que hacerlo a pesar, entre otros elementos, de que el Estatuto de Autonomía es una Ley Orgánica, de acuerdo con la Constitución.

Además, se plantean contradicciones formales difíciles de superar. Las Cortes Generales, como legislador del Estado, están sometidas a la Constitución; también cuando aprueban leyes orgánicas. Pero la Comisión Constitucional del Congreso quedaría inmune en el pacto que realiza con la representación de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en la determinación del texto del Estatuto de Autonomía. Habría, por tanto, un ámbito de desarrollo normativo de la Constitución en el que el legislador del Estado ten-

---

55 Vid., en este sentido, PÉREZ ROYO, Javier: “Por qué no”, en el diario *El País*, de 1 de mayo de 2010. Previamente, había ido desarrollando esta idea en “Hay que encontrar una salida”, en el diario *El País*, de 13 de octubre de 2007 y “La última palabra”, en el diario *El País*, de 5 de septiembre de 2009.

dría plena disponibilidad política, sin quedar sometido al control de constitucionalidad. Por otra parte, en lo que hace referencia a la participación del electorado de la Comunidad Autónoma a través del referéndum, es evidente que no se trata de un ejercicio de la soberanía popular, titular del poder constituyente, en la medida en que reside en el conjunto del pueblo español, que sería el único límite infranqueable para el TC.

Desde el punto de vista jurídico parece difícil de materializar esta pretensión, en el estado actual de las cosas, de acuerdo con la Constitución. Sin embargo, aquellas consideraciones ponen plenamente de relieve la profundidad y complejidad del problema político que provoca un supuesto como el planteado, al someter al control del TC un Estatuto de Autonomía en el que concurren, efectivamente, todas y cada una de las características que se señalaban, con la trascendencia política que señalaba PÉREZ ROYO. La reforma del Estatuto de Cataluña ha sido la expresión más nítida de todo ello, concentrando una carga política extrema durante todo el proceso de elaboración. Tensión política que no hizo sino acrecentarse en el trámite de acuerdo en la Comisión Constitucional del Congreso y que ha conocido sucesivos crecimientos en los momentos de presentación de los recursos de inconstitucionalidad y, finalmente, en su resolución por el TC y que aún continúa viva.

La propuesta de PÉREZ ROYO plantea la existencia, en torno a esta cuestión, de problemas políticos de gran calado que sería necesario resolver. Pero exige ir acompañada de una radical transformación del proceso de elaboración y aprobación –formalización– del Estatuto de Autonomía en la dirección que aquí se va a defender y en ningún caso puede eludir su necesidad última de ser compatible con la Constitución. Lo que, necesariamente, aboca a la posibilidad del control de constitucionalidad.

La idea de la exclusión de las Constituciones territoriales del directo control de constitucionalidad hunde sus raíces en la autonomía constitucional de los territorios autónomos, de los que aquellas son actos normativos unilaterales. Pero las Constituciones federales incorporan la exigencia de que las Constituciones territoriales sean coherentes con ella como presupuesto de su reconocimiento y amparo como parte integrante del ordenamiento jurídico de la Federación –por parafrasear la afirmación contenida en nuestra Constitución–, por lo que sus disposiciones no pueden ser contrarias a la Constitución federal.

Esto es lo que expresa el artículo 51.2 de la Constitución de la Confederación Helvética, en el que se establece el deber de la Confederación de garantizar las Constituciones cantonales “si no son contrarias al derecho federal”. Y lo mismo puede decirse de lo previsto en el artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn (GG), en el que se exige la coherencia de las Constituciones de los *Länder* con los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido establecido en la Ley Fundamental (apartado 1), así como con el sistema de derechos fundamentales y las disposiciones de este artículo, *cuya conformidad será garantizada por la Federación*<sup>56</sup> (apartado 2).

Lo que significa que el control de constitucionalidad (federal) de las normas constitucionales de los *Länder* no está excluido. Es cierto que, en Alemania, se trata de eludir la declaración de inconstitucionalidad (federal) de las disposiciones contenidas en las Constituciones de los *Länder* siempre que sea evitable. A éstas sólo se les exige el “mínimo de homogeneidad” (*Mindestmaß Homogenität*) establecido en el artículo 28 GG; único ámbito en el que podrá tener efecto el principio de prevalencia establecido en el artículo 31 GG (*Bundesrecht bricht Landesrecht*), provocando la inaplicación de la norma constitucional del *Land* por vulneración (*gebrochen*) de la Constitución federal.

Lo que ocurre es que se trata de una hipótesis que solo se materializará de forma excepcional. Como consecuencia de la exigencia de una actitud de amistad federal (*Bundesfreundlichkeit*) entre *Bund* y *Länder* (lo que en el sistema norteamericano representa la *Federal Comity*), la contradicción entre normas constitucionales del *Land* y normas constitucionales de la Federación no exigirá, necesariamente –aún más, no exigirá normalmente–, la anulación de la norma constitucional del *Land*. Bastará con dejarla inaplicada. La derogación se contempla como una medida excepcional, reservada a los supuestos en los que la incompatibilidad entre norma constitucional del *Land* y norma constitucional federal es sustancial. Esta solución concilia el respeto a la autonomía constitucional de los *Länder* con la garantía de la supremacía constitucional federal y deja abierta la puerta a que hipotéticas modificaciones futuras de la Constitución federal permitan, en su caso, reactivar la aplicabilidad de la disposición constitucional territorial, sin necesidad de proceder a una reforma de la Constitución del *Land*.

---

56 La cursiva es mía.

De esta forma, se trataría de mantener invioladas las Constituciones de los *Länder*, para que no se les amputen alguna de sus partes o miembros, y queden reducidas a una suerte de tronco (*Torso*) constitucional<sup>57</sup>. Pero se trata de una solución no exenta de problemas, en la medida en que la declaración de inconstitucionalidad (federal) de la norma constitucional del *Land*, y su derogación, se hace descansar sobre el juicio acerca del carácter substancial o no de la contradicción de la norma constitucional territorial con la Constitución federal<sup>58</sup>.

En los Estados federales, en consecuencia, si bien los territorios disponen de autonomía constitucional, no se trata ni de una autonomía ilimitada ni, en consecuencia, de una autonomía incontrolable por el juez de constitucionalidad (federal). Cuestión diferente es la prudencia con la que, necesariamente, haya que gestionar esa capacidad de control; prudencia que es la otra cara de la moneda de la prudencia con la que los territorios tienen que gestionar su autonomía constitucional.

---

57 Esto es lo que pone de relieve el *Beschluß* de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 29 de enero de 1974 –*BverfGE* 36, 342, especialmente 56 ss.–, en el asunto de la Ley de retribuciones del *Land* de Baja Sajonia –que ya fue citada por AGUADO RENEDO, C.: *El Estatuto de Autonomía...*, cit., pp. 366 ss. en relación con la cuestión del establecimiento por las Constituciones de los *Länder* de derechos fundamentales no coincidentes con los establecidos en la Constitución federal–.

58 No hay que olvidar que la Sentencia citada contiene dos votos particulares (*Abweichende Meinung*). El juez GEIGER considera que, en el caso de autos, al tratarse de un principio programático no es previsible una colisión a nivel constitucional, aunque no elude la hipótesis de posible contradicción entre normas constitucionales territoriales y Constitución federal. Por su parte, el juez SEUFFERT rechaza la posibilidad de aceptar dos decisiones discrepantes del Tribunal Constitucional Federal y del Tribunal Constitucional de un *Land*.



## **V. A MODO DE CONCLUSIÓN: HACIA LA CONFIGURACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN UNA PERSPECTIVA FEDERAL**

En conclusión, la caracterización del Estatuto de Autonomía en nuestro sistema constitucional gira sobre su condición de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Condición que, en un sistema de autonomías territoriales, debe girar, necesariamente, sobre la plena autonomía normativa del propio territorio en su determinación. Ciertamente, dentro de los límites establecidos en la Constitución del Estado (federal). Lo que significa que su amparo por el Estado (Federación) solo será exigible en la medida en que se cumpla esa condición.

Sin embargo, la Constitución española determina la concreción del Estatuto de Autonomía como producto de un pacto entre representación política del territorio y representación política del Estado –Congreso de los Diputados– y su formalización como Ley Orgánica del Estado. Una caracterización que si, por una parte, ha limitado la libertad auto-reguladora del territorio, por otra se ha convertido, en relación con el principio dispositivo, en la base para tratar de extralimitar la función del Estatuto de Autonomía en el sistema jurídico.

Subordinar la aprobación de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma a un trámite de aceptación en el poder legislativo del Estado supone una tutela que responde a unas circunstancias de limitado desarrollo de la autonomía territorial y, sobre todo, de indeterminación de los derroteros que debía tomar el sistema autonómico; de minoría de edad, en suma, del sistema autonómico. Una tutela y subordinación que se explica en la indetermi-

nación de la pretensión de articular un nuevo tipo de Estado (el Estado integral o el Estado regional), del que la Constitución española es deudora por las peculiares circunstancias históricas del momento constituyente.

El desarrollo vivido por el sistema autonómico en este periodo de más de treinta años desde la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía pone de manifiesto que los dos elementos que caracterizan la elaboración y la formalización del Estatuto de Autonomía son nocivos para la saludable evolución del Estado autonómico. A estas alturas, generalizadas las Comunidades Autónomas a todo el territorio del Estado, y consolidadas las Comunidades Autónomas y sus Estatutos de Autonomía, habiendo conocido la inmensa mayoría de ellos más de una reforma, han perdido sentido las cauteles del control político materializado en el trámite de la propuesta estatutaria en el Congreso de los Diputados.

De la misma forma, el principio dispositivo ha perdido ya los dos sentidos que lo justificaban. En primer lugar, el acceso a la autonomía, dado que todos los territorios se han constituido como Comunidad Autónoma. En segundo lugar, la determinación del techo competencial, en la medida en que las Comunidades Autónomas han seguido inexorablemente la dinámica de intentar agotar todo el espacio que dejaba disponible el techo constitucional. De esta forma, solo de forma marginal tiene sentido la cláusula residual de atribución de competencias al Estado, por lo que la lista de competencias del Estado contenida en el artículo 149.1 de la Constitución juega como una cláusula federal de reserva de competencias. De esta forma, los límites constitucionales del Estado autonómico coinciden con el ámbito realmente asumido por las Comunidades Autónomas.

En estas condiciones, la formalización del Estatuto como Ley Orgánica del Estado, que tenía sentido en el contexto que se acaba de señalar, solo ha servido de fundamento para los intentos de hacer jugar al Estatuto de Autonomía una función que va más allá de su condición de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y elevarlo a una condición materialmente constitucional que permita incidir en los límites constitucionales del Estado Autonómico.

Llegadas las cosas a este punto, creo que, en primer lugar, es necesario subrayar la condición del Estatuto de Autonomía como norma cuyo objetivo es la

regulación institucional básica de la Comunidad Autónoma; es decir, su condición de Constitución interna del territorio. Actuando en consecuencia, habría que tratar de diluir lo más posible el trámite en el Congreso de los Diputados en el proceso de elaboración del texto del Estatuto. Las Comunidades Autónomas han alcanzado una mayoría de edad en la que chirría la tutela política del Congreso de los Diputados. Y, al mismo tiempo, es exigible igual cautela por parte de las Comunidades Autónomas al elaborar sus Estatutos de Autonomía. Todo ello, en esa relación de “amistad federal” a la que se hacía referencia más arriba.

La caracterización del Estatuto de Autonomía en una perspectiva federal, en todo caso, requeriría una reforma constitucional que configurase el Estatuto de Autonomía como manifestación de la capacidad autónoma del territorio, dentro de los límites del modelo democrático establecido en la Constitución, a cuya coherencia queda supeditada su protección como parte del ordenamiento jurídico, en el sentido que, explícita o implícitamente, se reconoce en los sistemas federales. La aprobación del Estatuto debiera quedar al margen, por tanto, de cualquier participación de los órganos del poder del Estado y debiera de perder su condición de Ley Orgánica del Estado. Solo de esta forma se reconocería, al mismo tiempo, la plena mayoría de edad de las Comunidades Autónomas, y la confianza en ellas, y se recuperaría la plenitud de la idea de la autosuficiencia de la Constitución y de los límites del Estado Autonómico en ella establecidos, en los parámetros de la claridad del paradigma federal. Ciertamente, ello requiere consolidar como punto de partida lo que, hasta ahora, solo es el resultado del proceso histórico de construcción del Estado Autonómico: la constitución de las Comunidades Autónomas y la plenitud del ámbito de competencias no reservado al Estado. El ejercicio de la autonomía de cada una de ellas permitirá, como lo ha hecho en otros sistemas federales –y también en el nuestro– las diferenciaciones –o asimetrías– que sean necesarias y que el sistema sea capaz de incorporar.







Las áreas de la **Fundación** son:

**ESTUDIOS POLÍTICOS Y PARLAMENTARIOS**

**ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

**IBEROAMÉRICA**

**ESTUDIOS SOBRE TERRORISMO**

