

# La “devaluación” del Estatuto de Autonomía en la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña

F. JAVIER FLÓREZ TURRADO

Universidad de Deusto

## INTRODUCCIÓN: UNA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL LIMITADA

La lectura de la sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 99 diputados del Partido Popular sobre buena parte de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (el primero *in extenso*, como lo refiere el Tribunal), produce un desasosiego creciente a medida que comprobamos el cambio de criterio experimentado por el Alto Tribunal en lo concerniente al concepto y valoración jurídica que otorga a nuestra principal norma territorial, el Estatuto de Autonomía. Cambio de criterio amplio y reciente, si tomamos como referente anterior la sentencia del mismo Tribunal 247/2007, de 12 de diciembre, que más allá de resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Aragón contra un precepto del nuevo Estatuto valenciano, se adentra en la doctrina jurisprudencial sobre la estructura territorial del Estado surgida de la Constitución de 1978, resituándola en los tiempos actuales, con una visión más audaz y que abría nuevas posibilidades para el desarrollo de la Constitución territorial.

La nueva sentencia degrada el nivel del Estatuto de Autonomía y desvirtúa su función constitucional. Omitiendo su papel esencial en la conformación del Estado Autonómico, así como su inclusión en el bloque de

constitucionalidad, el TC se limita a realizar su función interpretativa apelando únicamente a la Constitución, en contradicción con lo que dispone su propia ley orgánica en su artículo 28.1 LOTC, según el cual deberá considerar, además de los preceptos constitucionales, las leyes que se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas (CCAA) o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas, es decir, los Estatutos de Autonomía (EEAA) y las leyes, por cierto inéditas, a las que se refiere el artículo 150.1 CE.

## LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

El Tribunal Constitucional (TC) aprovecha la sentencia 247/2007 para adentrarse en la doctrina sobre la organización territorial del Estado, repasando sus postulados principales y, por momentos, releyéndolos con nueva visión.

Un rápido sumario de la misma recogería sin duda la adecuada integración del principio de autonomía en el de unidad, como pilar de nuestro sistema constitucional. Resaltaría de nuevo el principio dispositivo y su papel en el sistema competencial, en buena medida desconstitucionalizado.

También la novedosa distinción entre la validez de los preceptos estatutarios y su eficacia, que no parece inocua como teoría interpretativa, a la vista de los nuevos contenidos estatutarios, y que el Tribunal aplica incluso en relación con los contenidos materiales de otras leyes orgánicas, cuya reserva constitucional parece no ser absoluta.

La función delimitadora de las competencias que ostenta el Estatuto de Autonomía, norma estatal y autonómica, que se atiene al marco competencial del artículo 149.1 CE, permitiendo la concreción de los aspectos de las materias estatales hasta el límite que permita la *recognoscibilidad* de las mismas, en una concepción difícil de aprehender y que otorga un amplio margen de actuación a los Estatutos.

Aborda así mismo el espinoso tema del contenido constitucionalmente legítimo de los EEAA, remitiéndose a la Constitución en su totalidad, más allá por tanto de la disposición general contenida en el artículo 147.2 CE, o en las disposiciones específicas repartidas por el propio texto. Se refiere a contenidos “conectados” con su singular posición como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, utilizando de nuevo un término difuso y de difícil acotación.

Enfrenta las declaraciones de derechos contenidas en los EEAA con el principio de igualdad y con la posible vulneración de los artículos 139.1 y 149.1 CE. Las salva frente al primero de ellos recordando que el mismo no equivale a una uniformidad absoluta del régimen de derechos constitucionales en todo el territorio nacional, sino una igualdad sustancial, susceptible de modulaciones en las CCAA. En cuanto al artículo 149.1.1 CE niega el TC su relación con los derechos y principios estatutarios, al recaer su materia sobre los derechos constitucionales en sentido estricto y en concreto sobre la regulación de sus condiciones básicas, no sobre su contenido normativo.

Pues bien, fijémonos con más detalle en sus postulados relativos al Estatuto de Autonomía. La STC 247/2007, sorprendentemente ausente en el texto de la reciente sentencia 31/2010, avalaba la nueva fase del proceso autonómico, manifestada a través de las reformas estatutarias emprendidas a partir de 2006. En sus Fundamentos Jurídicos (FFJJ) 5º a 12º condensa, si bien de manera un tanto farragosa y asistemática, su doctrina anterior sobre el Estado Autonómico y, particularmente, sobre el Estatuto de Autonomía como norma jurídica que lo posibilita. Una nueva visión, que fue aplaudida y también criticada, al sospecharse como anticipo de la sentencia sobre el Estatuto catalán, que pudiera servir de espaldarazo para consolidar el cambio operado por el Tribunal<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Recordamos algunos de los trabajos publicados a raíz de la STC 247/2007, con opiniones contrapuestas: Fernández Farreres, G.J. *¿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; Solozábal, J.J. “La auto-

En la citada sentencia de 2007, el TC resalta, de entrada, en coherencia con su doctrina anterior (STC 35/1982 FJ 2), que el Estado compuesto que prefigura la Constitución en su artículo 2, determina que hayan de interpretarse todos los preceptos constitucionales en congruencia con dicha estructura territorial. Dicho de otro modo, el Estatuto de Autonomía también es norma estatal y forma parte de su ordenamiento, además de ser la primera norma autonómica, y con esa consideración debe ser tratado. Dibujado de esta manera el escenario y el fiel de la balanza que lo regula, las discrepancias posibles no deben ser las de una parte contra el todo, sino aquellas que tienen que ver con la inversión o la negación de los papeles de que cada uno de los actores dispone.

En el Estado Autonómico, los EEAA constituyen una “pieza esencial” (FJ 5), son las normas a través de las cuales opera el principio dispositivo y con él la determinación sobre la propia constitución de la Comunidad Autónoma. Son la norma de cabecera de su propio ordenamiento autonómico y manifestación de la autonomía política de su territorio. Sus especiales características (carácter paccionado en su elaboración y reforma, primera norma autonómica pero también norma estatal e integrante del bloque de constitucionalidad) lo convierten en complemento ideal de la Constitución a la que se subordinan (FJ 6). Son la pieza esencial para la Comunidad Autónoma, pero también para el Estado, como instrumento necesario para la distribución territorial del poder político.

---

mía en serio”, *El País*, 27 de diciembre de 2007; Álvarez Conde, E. “La inocentada navideña del TC”, *ABC*, 3 de enero de 2008; Sosa Wagner, F. “Valencia, las aguas y el Tribunal Constitucional”, *El Mundo*, 11 de enero de 2008; Muñoz Machado, S. “La senda constitucional hacia la Edad Media”, *El Mundo*, 16 de enero de 2008; y con algún interesante debate entre juristas: Díez-Picazo, L.M. (“¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”. *REDC*, núm. 78, pp.63-75) afirma que los Estatutos carecen de base constitucional para incluir declaraciones de derechos, en tanto que Caamaño Domínguez, F. (“Sí, pueden (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”. *REDC*, núm. 79, pp. 33-46) opina en sentido contrario, pues son expresión de su autonomía, no son fundamentales y la Constitución lo posibilita. Replica finalmente Díez-Picazo (“De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”. *REDC*, núm. 81, pp. 63-70) reafirmando su posición contraria.

Resalta el Tribunal la posición singular del Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes, debido al especial procedimiento para su elaboración y reforma, tanto con respecto a su propio ordenamiento, del que sirve de vértice, como del resto del ordenamiento estatal, del que forma parte. Si bien por lo que hace al resto de leyes estatales su relación viene determinada por criterios materiales, la función que el Estatuto desempeña, así como su notable rigidez, lo hacen indisponible para el Estado. Con respecto al resto de leyes orgánicas, para el TC, los EEAA parecen tener vedado su ámbito al señalar que “no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la Constitución cuando reenvía los aspectos específicos a las correspondientes leyes orgánicas... pues dichos criterios... determinan el ámbito que la Constitución les reserva a cada una de ellas, ámbito que... se configura como límite para la regulación estatutaria” (FJ 6). Sin embargo, para el Alto Tribunal, son los propios EEAA, como normas atributivas de las competencias que asumen las CCAA (FJ 7), quienes pueden delimitar su propio ámbito material, de acuerdo con la Constitución, reservándose aquél la competencia en caso de colisión entre leyes orgánicas, para apreciar la *validez o eficacia* de la normativa estatutaria.

Anticipa por tanto la dificultad de aplicar el exclusivo criterio material en el caso de los EEAA que, a diferencia de otras leyes orgánicas, no tienen prefijado por igual el alcance de su ámbito material de competencias, y reconoce un ámbito desconstitucionalizado en nuestra norma suprema, dentro del sistema competencial, sobre el que puede actuar el Estatuto, como norma apta para completar la Constitución, dentro del marco prefijado por ella misma.

Por otro lado, al plantear la teoría de la validez y la eficacia de los preceptos contenidos en el Estatuto, posibilita su incursión en ámbitos reservados a ley orgánica. Admite la posibilidad de que el estatuto de Autonomía acceda válidamente a ámbitos materiales de reserva orgánica, aunque no sean contenidos eficaces. Para el Alto Tribunal (FJ 7), esta función atributiva de las competencias que asume la Comunidad Autónoma y que ostenta el Estatuto de Autonomía, produce, como efecto reflejo, la delimi-

tación de las competencias que corresponden al Estado en el territorio autonómico que se trate. En el FJ 9 se precisa la modalidad de norma estatutaria delimitadora de la competencia estatal, apuntando a las llamadas “cláusulas subrogatorias”, por las que las CCAA han asumido aspectos de materias estatales tan relevantes como “Administración de Justicia”, “Hacienda General” o “seguridad pública” (art. 149.1.5, 14 y 29 CE).

Insiste el TC (FJ 10) en este tema cuando considera que el Estatuto, en cuanto norma estatal que es, puede llevar a cabo su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma y delimitadora con las del Estado, nada menos que hasta el extremo que permita la reconocibilidad de las mismas. Por su parte, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), el Estatuto puede fijar el alcance de las competencias propias, sin incurrir por ello en inconstitucionalidad por interpretación de la Constitución.

Y qué decir respecto de los contenidos “constitucionalmente legítimos”, en expresión del propio TC, del Estatuto de Autonomía. Esta sentencia de 2007 es la primera en los treinta años de historia del Tribunal en la que aborda en toda su extensión esta importantísima cuestión (FJ 11). Junto al contenido mínimo y necesario que debe contener un Estatuto de Autonomía, establecido en el artículo 147.2 CE (al que se podría añadir el relativo al procedimiento de reforma, consignado en el apartado 3 del mismo artículo), se incluyen las disposiciones específicas previstas en el texto constitucional (arts. 3.2, 4.2, 69.5, 145.2, 149.1.29, 152.1, 156.2, y DA 1ª y 4ª CE) y la posibilidad definitiva y cierta, certificando la jurisprudencia parcial existente, de incorporar al texto estatutario otras regulaciones dentro del marco de la Constitución, en su conjunto (art. 147.1 CE), siempre y cuando estén relacionadas con su papel como norma institucional básica de su Comunidad Autónoma. El TC lo resume de la siguiente manera (FJ 12): “...la configuración por el artículo 147.1 CE de los EEAA como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma con referencia al marco de la Constitución, nos conduce, ... a la función que la Constitución les atribuye, haciendo realidad en el territorio correspondiente el derecho a la autonomía (art. 2 CE)”.

El contenido estatutario está íntimamente relacionado con el principio dispositivo del que disfrutaban las CCAA (FJ 12). Principio dispositivo que se manifiesta no en un único precepto constitucional, sino de manera repartida por todo su texto. Por ejemplo, en lo referente a las instituciones autónomas propias (art. 147.2 c), donde el TC entiende como lícita “en la perspectiva constitucional” la inclusión de otras instituciones, además de las dispuestas en el artículo 152.1 CE). El principio dispositivo ofrece un amplio margen de maniobra a las CCAA, posibilitando de hecho su asimetría no ya sólo en las formas de acceso a la autonomía, sino en “la determinación concreta del contenido autonómico... y en cuanto a su complejo competencial”.

#### LAS FUNCIONES MATERIALMENTE CONSTITUCIONALES DE LOS ESTATUTOS

Pero la sentencia 31/2010, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad sobre una parte considerable de preceptos del nuevo Estatuto catalán (nada menos que 113 artículos sobre 223, además de otras disposiciones), no ha continuado el camino iniciado en la sentencia 247/2007. Sus fundamentos jurídicos, conocidos el 9 de julio, tras más de tres años y medio de deliberaciones, no acompañan el esfuerzo desplegado por el estatuyente catalán para avanzar en el desarrollo autonómico, en ausencia de reforma constitucional. La doctrina iuspublicista ha anticipado sus primeras consideraciones, en algunos casos antes incluso de conocer los fundamentos de la misma, consideraciones que sin duda serán objeto de una reflexión más profunda en los próximos meses.

Por referirnos sólo a algunas de ellas, Montilla Martos<sup>2</sup> se detiene en que la sentencia convalida un modelo de Estatutos de segunda generación, que abren una nueva etapa en la evolución del Estado Autonómico.

---

<sup>2</sup> “Un Estatuto constitucional”. *El País*, 11 de julio de 2010.

Muñoz Machado<sup>3</sup> pone el acento en que la sentencia destroza las principales aspiraciones innovativas del Estatuto de 2006, al negar cualquier atisbo de soberanía propia al pueblo de Cataluña, privar de la significación pretendida al concepto de nación y referir el origen de la potestad estatutaria a la Constitución y no a los derechos históricos precedentes, y que las interpretaciones determinan que algunas de las instituciones centrales del Estatut han quedado desfiguradas, y que la parte concerniente a las competencias de la Generalitat tiene que volver a entenderse de modo que no contradiga las competencias del Estado.

Por su parte, Fernández Farreres<sup>4</sup> la califica de sentencia equívoca, pero que tras la lectura de sus fundamentos puede afirmarse que el Estatuto catalán de 2006 ya no es lo que pretendía ser, aunque critica no obstante el carácter fuertemente interpretativo de la misma, que no dejará de generar dificultades para la plena efectividad de las declaraciones que contiene; Tomás Ramón Fernández<sup>5</sup> se refiere al tema lingüístico y habla de extrema benevolencia del TC, por su empeño en evitar la inconstitucionalidad de los preceptos recurridos a través de interpretaciones conforme, que añaden al texto lo que no dice ni quiere decir y que califica este autor de “obra de legislador”; Javier Barnes<sup>6</sup> distingue la previsibilidad y la moderación como los rasgos que cabe reconocer en la sentencia.

Para Carles Viver<sup>7</sup>, antiguo magistrado del TC y uno de los asesores del nuevo texto estatutario catalán, los efectos jurídicos más negativos de

---

<sup>3</sup> “La verdad sobre el caso del Estatut”, serie de tres artículos publicados en el diario *El Imparcial* los días, 30 de junio, 7 de julio y 14 de julio de 2010.

<sup>4</sup> “La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña: algunas precisiones sobre su verdadero significado y alcance”. Iustel. *Diario del Derecho*, 13 de julio de 2010.

<sup>5</sup> “La benevolencia del TC”. *El País*, 20 de julio de 2010.

<sup>6</sup> “El Estatut y la sentencia a escala real”. *El País*, 15 de julio de 2010.

<sup>7</sup> “Los efectos jurídicos de la sentencia sobre el Estatuto”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentencia sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010. Trabajo que corrige y amplía el artículo publicado en el diario *El País*, el 20 de julio de 2010 (p. 3).



la sentencia se producen en lo tocante a las competencias y opina que degrada la función constitucional de los Estatutos al negarles la posibilidad de contribuir a la delimitación de las competencias, función que reserva a la Constitución y al propio Tribunal. Este autor valora muy negativamente la sentencia, discrepando de su fundamentación jurídica, del tono utilizado, de la prevención política que entiende rezuma y del desconocimiento de la realidad catalana.

Miguel Angel Aparicio<sup>8</sup> habla de juicio político y recuerda la frase de García de Enterría al situar al TC como “comisario del poder constituyente”; Mercé Barceló<sup>9</sup>, igualmente crítica, lamenta su falta de deferencia al legislador y la presunción de constitucionalidad de las leyes y señala cómo la interpretación jurídica se torna en decisión arbitraria, sorprendiéndose de la autoproclamación del TC como poder constituyente.

Joaquim Ferret<sup>10</sup> abunda en esta idea y denuncia el cambio de función del TC que se produce cuando no se limita a pronunciarse sobre una interpretación posible y pasa a efectuar auténticas funciones legislativas; habla de recelo y desconfianza de la sentencia hacia el Estatut, de manipulación en algunos casos y de motivos de oportunidad política. Lamenta finalmente que la sentencia dificulte avanzar en el modelo federal, al orientarse hacia un modelo regionalista; Por su parte, Xavier Arbós<sup>11</sup>, en relación al concepto de nación en el Preámbulo, habla de expansión de las facultades del TC sin argumentos convincentes, al hacer

<sup>8</sup> “Alguna consideración sobre la STC 31/2010 y el rol atribuido al Tribunal Constitucional”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010 (p. 3).

<sup>9</sup> “Breves consideraciones sobre la STC 31/2010”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010 (p. 1).

<sup>10</sup> “Una visión global de la sentencia”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010 (p. 2).

<sup>11</sup> “La Nación. Un paso adelante y dos atrás”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010.

objeto de su declaración algo que no es objeto de recurso, declaración por cierto de antijuridicidad, que no de inconstitucionalidad.

Finalmente, Miguel Angel Cabellos<sup>12</sup> comenta el tema del Poder Judicial y el modelo de Estado, resaltando que en este ámbito no opera la colaboración *internormativa*, que el TC intenta dar entrada de modo sorprendente, transformando el Consejo de Justicia en algo diferente a lo previsto estatutariamente, de modo que ahora es el legislador orgánico quien tiene la palabra.

¿Qué ha ocurrido en estos tres años para que el TC opere el cambio inverso y se olvide de la sentencia de 2007?

Previene en el fundamento jurídico primero de su sentencia 31/2010 que el verdadero núcleo del recurso contra la reforma del Estatuto catalán se refiere a la definición de la función y el contenido propios de los EEAA, su posición en el sistema de fuentes y su relación con la Constitución y con el resto de normas del ordenamiento. Si es ese su núcleo, se trataría de un recurso dirigido a la misma línea de flotación del Estado Autonómico, conformado sólo a partir de la existencia de los EEAA, como normas esenciales para la constitución de las distintas CCAA y normas además singulares para identificar el peculiar modelo descentralizado español.

Cabría suponer, por tanto, que su respuesta a este trascendental debate se revestiría con un ropaje acorde a su importancia. No es así, lamentablemente. En contra de lo esperado ó quizás sería más certero decir en contra de lo deseado, esta sentencia no pasará a la pequeña historia de la jurisprudencia constitucional autonómica por su brillantez expositiva y su riqueza argumentativa, aunque, obviamente, el TC ha hablado y deberán tenerse muy en cuenta sus criterios interpretativos<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> “Poder Judicial y modelo de Estado en la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentencia sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010 (p. 2).

<sup>13</sup> El profesor Albertí (“El Estado de las Autonomías después de la STC sobre el Estatuto de Cataluña”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre

Comienza el Tribunal (FJ 3) afirmando una obviedad, cual es considerar el Estatuto de Autonomía una norma subordinada a la Constitución, de la que deriva, y no ser una norma expresiva de un poder soberano. Se extiende en una especie de panegírico sobre las virtudes de la Constitución *stricto sensu* como norma suprema del ordenamiento, que nadie discute, para llegar a una primera y sorprendente conclusión: las funciones *materialmente constitucionales* que cabe atribuir a los EEAA, por servir a los fines propios de la Constitución, no tienen mayor alcance que el “puramente doctrinal o académico”, sin valor normativo añadido. Estamos de acuerdo con la reflexión muy crítica del profesor Balaguer<sup>14</sup>, al cuestionar el alcance que el TC le otorga a la relación entre Constitución y Estatuto, cuando afirma que el hecho de que las normas estatutarias sean materialmente constitucionales y se configuren como “normas sobre la producción jurídica” implica un valor diferente respecto de las normas de contenido material. La función que este tipo de normas tiene en el ordenamiento jurídico no se puede simplificar con la afirmación de que “no tienen valor normativo añadido al que estrictamente corresponde a todas las normas situadas extramuros de la Constitución formal”. Detrás de esta afirmación del TC late una visión muy estrecha del Derecho Constitucional del Estado Autonomático integrado en Europa: a un lado, la Constitución de 1978, al otro lado “todo lo demás” constituyendo una masa normativa indiferenciada que integra tanto los Tratados

---

2010, p. 90) señala que la sentencia estaba llamada a formar parte de las grandes sentencias que han marcado la evolución y el desarrollo del Estado Autonomático, junto a la más general STC 76/1983 y otras en aspectos más acotados: configuración (32/1981, 1/1982 y 69/1988), bases (37/1981 y 29/1986), competencias estatales sobre economía (18/1982 y 80/1985), principio de colaboración (25/1983), coordinación (32/1983), ejecución del derecho comunitario europeo (252/1988), supletoriedad del derecho estatal (13/1992), potestad de fomento (163/1995 y cláusula de prevalencia (163/1995), entre otras. Destaca, no obstante, unas notas críticas sobre la STC 31/2010, empezando por su tono general, la brevedad de sus argumentos o su marcado carácter preventivo, que coronan nada menos que cuatro años de pendencia.

<sup>14</sup> “Las cuestiones institucionales en la STC 31/2010, de 28 de junio”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010, p. 68.

Europeos como los EEAA. Y continúa este autor señalando que la permeabilidad entre el texto de la Constitución de 1978 y su contexto autonómico y europeo, que es casi imposible no apreciar, no ya desde una visión doctrinal o académica, sino de los puros términos del día a día, desde la realidad que clamorosamente se ofrece a la vista, se pretende negar aquí, como si las construcciones doctrinales o académicas surgieran espontáneamente por el mero capricho de los juristas.

Si no tienen valor como normas jurídicas y se trata únicamente de meras declaraciones o manifestaciones de los poderes territoriales constituidos, el sentido de su norma de cabecera cambia radicalmente, alejándose de la propia opinión jurisprudencial anterior. El lugar ocupado hasta ahora por los EEAA, como complemento de la Constitución (STC 247/2007, FJ 6), pasaría a ocuparlo el TC. Curiosa manera de separar la Norma Fundamental del resto de normas subordinadas.

No se olvide que, como justamente reconoce la sentencia que nos ocupa, la primera función constitucional que lleva a cabo un Estatuto de Autonomía es la diversificación del ordenamiento jurídico (FJ 4), a través de la creación de ordenamientos propios, a los que sirve como norma de cabecera y parámetro de validez (art. 28.1 LOTC). Y que también ostenta el Estatuto la función constitucional de atribución de las competencias propias de la Comunidad que constituye y, mediatamente, “contribuye a perfilar el ámbito de formación y poder político del Estado”, sin que esto signifique para el TC una norma atributiva de las competencias del Estado.

Se podría sostener que los EEAA son, materialmente, nuestras *leyes constitucionales*, por más que se trate de un tipo de ley inexistente en nuestro ordenamiento. Por la rigidez de su procedimiento de elaboración y reforma, por el carácter paccionado, necesitado del concurso de dos voluntades, la estatal y la autonómica, por el concurso del referendo popular para su aprobación, en los casos de los EEAA elaborados por la vía del artículo 151 CE, y ante todo, por la función constitucional que de-

sempañan, como conformadores del Estado compuesto, fundadores de la Comunidad territorial en que se descentraliza el poder político y pertenecientes al bloque de constitucionalidad.

## EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA, UNA LEY ORGÁNICA MÁS

La relación de los EEAA con el resto de leyes orgánicas también es objeto de atención en la sentencia 31/2010, separándose igualmente en esta ocasión de la doctrina expuesta en la cercana STC 247/2007. La posición en el sistema de fuentes que el Alto Tribunal reserva a los Estatutos es la propia de las leyes orgánicas, exclusivamente. Esto es, se relaciona con el resto de normas en función del principio de competencia, del ámbito material reservado a ella por la Constitución. Un criterio material no tan fácil de determinar en el caso de los EEAA, como se desprende de la propia sentencia, así como de la doctrina constitucional imperante. Porque, ¿cuál es el contenido constitucional del Estatuto de Autonomía?. El TC se “líá” distinguiendo entre la reserva a favor de un género y la que se concreta en una de sus especies, como es el caso, para el Tribunal, de la ley reguladora del Poder Judicial, e, incomprensiblemente, de cada una de las leyes orgánicas que aprueban cada uno de los EEAA, sin mayores explicaciones.

Los EEAA se relacionarían por tanto con las otras leyes orgánicas de acuerdo con el principio de distribución competencial, aún reconociendo, de manera un tanto contradictoria, que existe un contenido estatutario necesario y otro eventualmente posible. Contenido constitucional necesario y obligado para el Estatuto de Autonomía, al que se refiere el artículo 147.2 CE (“deberán contener”: denominación, territorio, organización institucional y competencias), al que se puede unir el mandato constitucional específico del artículo 69.5 CE (designación de los senadores autonómicos). Además, el texto constitucional contempla un contenido posible para el Estatuto en los artículos 3.2 CE (cooficialidad de otras lenguas) y 4.2 CE (reconocimiento de banderas y enseñas propias).

Pero la STC 247/2007, recordada en este punto por la nueva sentencia, ya predijo que estos contenidos no agotaban la posibilidad de que los Estatutos albergaran otros no expresamente dispuestos en la Constitución, pero que encontrarán su fundamento en la función que desempeñan aquellos como normas institucionales básicas de su Comunidad. El “galimatías”, por tanto, está servido. Si el Estatuto de Autonomía es, para el Alto Tribunal, una ley orgánica más, que se relaciona con el resto de leyes orgánicas de acuerdo al principio de competencia, criterio que rige igualmente su posición en el sistema de fuentes, pero el ámbito de su reserva material no está clara, o bien se trata de una ley orgánica singular, para cuya distinción será preciso apelar a la función que ocupa en el entramado institucional del Estado, o bien el criterio competencial no debe ser el único que guíe su infraordenación normativa.

Se refiere también el Tribunal a los límites de los contenidos estatutarios, y exhorta (FJ 6) sobre los riesgos de petrificación de aquellos de mantenerse una concepción maximalista, por la especial rigidez de los Estatutos, que pudiera menoscabar la participación política y el ejercicio de los poderes estatuidos. Estaría hablando por tanto de una limitación cuantitativa deseable de los contenidos estatutarios, sin olvidar, no obstante, que el Estatuto de Autonomía también es obra del legislador democrático. Ahora bien, respecto a la técnica de la regulación de detalle, por un lado el Tribunal no da relevancia a las objeciones que pueda recibir, achacándolas a juicios de oportunidad, pero por otro, sin embargo, parece excluirlas por cuanto no formarían parte de los aspectos centrales o nucleares de las instituciones y de las competencias que le son propias y a las que se refiere en la sentencia 247/2007.

Se ocupa también el Tribunal de la limitación cualitativa en los contenidos estatutarios, trayendo a colación para ello las diferencias entre la Constitución y los Estatutos y los ámbitos del poder constituyente, por un lado, y de los poderes constituidos, por el otro. En concreto, hablaríamos de las definiciones de categorías y conceptos constitucionales, incluyendo aquí lo que se ha dado en llamar “competencia de la compe-

tencia” que, como acto de soberanía, queda reservado a la Constitución. Abunda el TC sobre la limitación cualitativa en el FJ 57, hasta dejar totalmente inerte al Estatuto como norma constitucionalmente habilitada para conformar el entramado institucional y competencial de la Comunidad que crea. La interpretación omnicompreensiva que se atribuye el Tribunal (“Qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles sean los términos de relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resulten de su ejercicio; cuál el contenido de los derechos, deberes y potestades que la Constitución erige y regula son cuestiones que, por constitutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente, no pueden tener otra sede que la Constitución formal, ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo”) deja viciada cualquier manifestación estatutaria relacionada. ¡Qué otro significado puede albergar cuando leemos que “el Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por “competencia” y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el Ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la Norma primera que lo constituye”!

Cuando el TC aduce como fundamento para la reserva a favor del Estado central de las competencias cuya titularidad ostenta, el que éstas consistan en idénticas facultades y se proyecten sobre las mismas realidades materiales, desmerece la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía modulen la atribución de sus propias competencias.

El colofón a este maxicriterio interpretativo lo pone el mismo Tribunal, autoatribuyéndose nada menos que un poder constituyente prorrogado, cuando sostiene que “en su condición de intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica –e indiscutible– de las categorías y principios constitucionales. Ninguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una catego-

ría constitucional. Ese cometido es privativo del Tribunal Constitucional. Y lo es, además, en todo tiempo; por un principio elemental de defensa y garantía de la Constitución: el que la asegura frente a la infracción y, en defecto de reforma expresa, permite la acomodación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico”, posición que va más allá de la que le confiere la Carta Magna, y que en lugar de servir como garantía y defensa de la misma, más pareciera que la convierte en su rehén.

### “HAZ LO QUE DIGO, NO LO QUE HAGO”

El temor que manifiesta el TC (FJ 58) cuando impide que su jurisprudencia se eleve a la categoría estatutaria es parecido al del dicho popular que encabeza este apartado (“...al formalizar como voluntad legislativa la sustancia normativa de ésta, la desposee de la condición que le es propia, en tanto que resultado del ejercicio de la función jurisdiccional reservada a este Tribunal como intérprete supremo de las normas constitucionales”). La consecuencia es la indefensión de las CCAA, que deben legislar y ejecutar las normas en el sentido constitucional expresado por el TC, pero sin aprehender dicha doctrina en su norma de cabecera. Nos parece un celo excesivo, que puede provocar parálisis en el legislador autonómico y abonar la crítica por la imprevisibilidad y la provisionalidad de la doctrina del Tribunal.

El derecho a la autonomía, garantizado constitucionalmente (art. 2 CE), al igual que el principio dispositivo del que gozan las CCAA (entre otros, arts. 137, 143, 148, 149, 152 CE), con el único límite infranqueable de la propia Constitución, en su totalidad (“dentro de los términos de la presente Constitución”, art. 147.1 CE), se ve mediatizado con el apósito que interpone el TC, al referenciar las potestades de las que puede ser titular una Comunidad Autónoma no a lo que derive la Constitución misma, sino a la interpretación que de la misma efectúe el Tribunal Constitucional. Convierte así su interpretación en una categoría



supra legal, una suerte de *continuum* del legislador constitucional, más cercano por tanto a una labor legislativa que judicial.

En este desigual reparto de papeles, el Tribunal reserva a los EEAA una labor meramente difusora de la obra jurisprudencial “perfectamente acabada” en materia competencial, debiendo limitarse por ello a describir una realidad que le es propia pero indisponible. Una posición que degrada la función constitucional de los Estatutos como normas integradas en el bloque de constitucionalidad, en opinión de Viver que compartimos<sup>15</sup>. Para este autor, una de las claves de la sentencia está en que, alterando la jurisprudencia anterior, el Tribunal declara que los Estatutos no pueden contribuir a delimitar el contenido y alcance de las competencias, que corresponde en exclusiva a la Constitución y al propio TC.

Fossas, por su parte, habla de que el acervo conceptual del Estatuto como norma se va desvirtuando en la sentencia, tanto por lo que se dice por lo que no se omite, hasta el punto de manifestar que el Tribunal ha modificado sustancialmente su doctrina sobre las características del Estatuto<sup>16</sup>.

Albertí, a su vez, comenta el papel limitado que la STC 31/2010 confiere a los Estatutos y la devaluación de su concepción<sup>17</sup>. Vintró concluye su trabajo afirmando de manera contundente que los Estatutos han quedado invalidados como instrumentos normativos para la profundización del autogobierno de las CCAA<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> “Los efectos jurídicos de la sentencia sobre el Estatuto”, op. cit., p. 3.

<sup>16</sup> “El Estatuto como norma y su función constitucional. Comentario a la STC 31/2010”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010, p.2.

<sup>17</sup> “Concepto y función del Estatuto de Autonomía en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010, p.2.

<sup>18</sup> “Valoración general de la STC 31/2010”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010, p. 10.

Carrillo se refiere a la labor meramente descriptiva del Estatuto que le asigna el TC, y destaca que de esta forma queda enervada la función del Estatuto como norma institucional básica, para ejercer una función complementaria de la Constitución<sup>19</sup>.

Tornos, pesimista, entiende acotado tras la sentencia el valor del Estatuto como norma complementaria de la Constitución, al impedirle avanzar en el diseño del Estado de las Autonomías interpretando los conceptos constitucionales<sup>20</sup>.

Otros ilustres juristas han manifestado, por el contrario, opiniones divergentes a las anteriores. Así, Montilla Martos, para quien la sentencia delimita de forma adecuada la posición constitucional del Estatuto<sup>21</sup>.

Por su parte, García Roca afirma que la sentencia repudia un entendimiento expansivo de la “función constitucional” del Estatuto, que le lleva a invadir el lugar del poder de reforma constitucional<sup>22</sup>.

Muñoz Machado se muestra de acuerdo con la sentencia y sostiene que la Constitución no deja apenas margen para que las reformas de los primeros Estatutos de Autonomía conduzcan a un incremento sustancial y significativo del poder de las CCAA o su posición dentro del Estado. Cree que no es verdad que el principio dispositivo en materia de autonomías conduzca, si se ejerce dentro de la Constitución, a una sucesiva e imparable ampliación de los poderes autonómicos<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> “Después de la sentencia, un Estatuto desactivado”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010, p. 28.

<sup>20</sup> “El Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Estado Autonómico, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010, p. 24.

<sup>21</sup> “Un Estatuto constitucional”, op. cit.

<sup>22</sup> “De las competencias en el Estatuto de Cataluña según la STC 31/2010, de 28 de junio: una primera lectura integradora”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010, p. 53.

<sup>23</sup> “La verdad sobre el caso del Estatut”, op. cit.

Para De la Quadra-Salcedo se trata de una sentencia clarificadora, y niega nuevamente que la Constitución tenga abierto el alcance material de las competencias del Estado<sup>24</sup>.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Las características y función del Estatuto de Autonomía dentro del modelo territorial dibujado en la Constitución de 1978, resaltadas en la jurisprudencia constitucional, particularmente en la aludida sentencia de 2007, se han visto veladas tras el juicio del Tribunal sobre el Estatuto de Cataluña. Si para el TC de 2007, la Constitución había dejado un espacio desconstitucionalizado en el ámbito competencial que los Estatutos podían libremente asumir, tres años más tarde, el mismo Tribunal les niega esa posibilidad, se olvida aquí del principio dispositivo y se enroca en la Constitución formal y en su única interpretación. Con esta misma visión, difícilmente hubiera sido posible llevar a cabo la actualización institucional autonómica ni, menos aún, ponerla en práctica en algunos casos restando campo de acción al órgano estatal homónimo (piénsese por ejemplo en el Consejo de Estado).

El Estatuto ya no es norma delimitadora de competencias y, en cuanto al bloque de constitucionalidad, del que forma parte, su posición queda desarbolada al no desencadenar su reforma la revisión consecuen- te de la doctrina constitucional. Pareciera que, con esta nueva doctrina, la fuerza del Estatuto hubiera quedado agotada con la creación de la Comunidad Autónoma, y relegada su importancia normativa, pasando a ser la propia Constitución *stricto sensu* y su intérprete supremo los instru- mentos principales de que se sirviera el nuevo Estado descentralizado para regularse. Pensamos, por el contrario, que la realidad actual no es la misma de 1978, y el TC no debe atribuirse la cualidad de único intér-

---

<sup>24</sup> “El modelo competencial en la STC 31/2010, de 28 de junio”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010, p. 78.

prete de la Constitución y hacerlo después con una visión anterior al desarrollo del Estado Autonómico.

En ausencia de reforma del texto constitucional, posibilidad cada vez más lejana, y colapsada la vía estatutaria como cauce para seguir completando la solución territorial, sólo queda esperar que la doctrina jurisprudencial mude con la misma prontitud que lo ha hecho en los tres últimos años.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBERTÍ ROVIRA, E. “Concepto y función del Estatuto de Autonomía en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentencia sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010.

ALBERTÍ ROVIRA, E. “El Estado de las Autonomías después de la STC sobre el Estatuto de Cataluña”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010, pp. 90-97.

APARICIO PÉREZ, M.A. “Alguna consideración sobre la STC 31/2010 y el rol atribuido al Tribunal Constitucional”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentencia sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010.

ARBÓS MARÍN, X. “La Nación. Un paso adelante y dos atrás”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentencia sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010

BALAGUER CALLEJÓN, F. “Las cuestiones institucionales en la STC 31/2010, de 28 de junio”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010, pp. 62-69.

BARCELÓ I SERRAMALERA, M. “Breves consideraciones sobre la STC 31/2010”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentencia sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010.

BARNES, J. “El Estatut y la sentencia a escala real”. *El País*, 15 de julio de 2010.

CABELLOS ESPÍERREZ, M. A. “Poder Judicial y modelo de Estado en la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentencia sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010.

CARRILLO, M. “Después de la sentencia, un Estatuto desactivado”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010, pp. 26-37.

CASTELLÀ ANDREU, J. M<sup>a</sup>. “La funció constitucional de l'Estatut en la sentència 31/2010 sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010.

CORRETJA TORRENS, M. “Los efectos de la sentencia sobre la definición estatutaria de las competencias: la “devaluación” jurídica de los Estatutos de Autonomía”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. “El modelo competencial en la STC 31/2010, de 28 de junio”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010, pp. 70-79.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. “La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña: algunas precisiones sobre su verdadero significado y alcance”. *Diario del Derecho*, 13 de julio de 2010. Iustel.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. “Las competencias de Cataluña tras la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010, pp. 38-49.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “La sentencia que el TC no se atrevió a dictar”. *El Mundo*, 9 de julio de 2010.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “La benevolencia del TC”. *El País*, 20 de julio de 2010.

FERRET JACAS, J. “Una visión global de la sentencia”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010.

FOSSAS ESPADALER, E. “El Estatuto como norma y su función constitucional. Comentario a la STC 31/2010”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010.

GARCÍA ROCA, J. “De las competencias en el Estatuto de Cataluña según la STC 31/2010, de 28 de junio: una primera lectura integradora”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010, pp. 50-61.

MONTILLA MARTOS, J.A. “Un Estatuto constitucional”. *El País*, 11 de julio de 2010.

MUÑOZ MACHADO, S. “La verdad sobre el caso del Estatut”, serie de tres artículos publicados en el diario *El Imparcial* los días, 30 de junio, 7 de julio y 14 de julio de 2010.

MUÑOZ MACHADO, S. “Dentro de los términos de la presente Constitución”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010, pp. 4-11.

TORNOS MAS, J. “L’Estatut com a norma jurídica”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010.

TORNOS MAS, J. “El Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Estado Autonómico, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010, pp. 18-25.

VINTRÓ CASTELLS, J. “Valoración general de la STC 31/2010”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010.

VIVER PI-SUNYER, C. “Los efectos jurídicos de la sentencia sobre el Estatuto”. *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre el Estatuto*. Barcelona, septiembre 2010.