

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER (TFM):

LA IRREDUCTIBLE POSICIÓN  
CONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS DE  
AUTONOMÍA

**Alumno:** Lluís M. Subiela Escat

**Director:** Prof. Dr. Javier García Roca

Instituto de Derecho Parlamentario

Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos

Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid

Curso 2020/2021

Segunda convocatoria: Julio 2021

**Tribunal evaluador:**

Prof. Dr. Ángel Sánchez Navarro

Prof. Dr. José María Coello de Portugal Martínez del Peral

Prof. Dr. Rafael Rubio Núñez

**Calificación:** 10/10

*Al meu germà Samuel*

## **SUMARIO**

Los Estatutos de Autonomía son elementos clave del ordenamiento jurídico y del sistema de democracia constitucional españoles. Por eso, hoy en día, siguen estando en el centro del debate político y académico. En este último, sigue abierta la cuestión acerca de su posición constitucional. El presente trabajo aborda el concepto de Estatuto de Autonomía y la reflexión dogmática sobre la naturaleza, las funciones y los aspectos formales de esta norma jurídica. Además, se presta atención a la más reciente jurisprudencia constitucional para comprobar que existen pronunciamientos divergentes por parte del TC, que, a su vez, coinciden con las dos posiciones clásicas en la academia: la que limita los Estatutos de Autonomía a la categoría jurídica de leyes orgánicas y la que considera que son una fuente del Derecho singular, diferenciada y compleja. El análisis de las funciones, alguna de ellas de relevancia constitucional, el procedimiento de naturaleza paccionada y lo extraordinario del control de constitucionalidad al que están sometidos llevan a coincidir con esta segunda postura y a concluir que los Estatutos de Autonomía son una fuente única en el ordenamiento constitucional español.

## **PALABRAS CLAVE**

Estatuto de Autonomía; Constitución; norma jurídica; naturaleza; posición constitucional.

## **ABSTRACT**

The Statutes of Autonomy are key elements of the Spanish legal system and constitutional democracy system. That is why, today, they remain at the centre of political and academic debate. In the latter, the question of its constitutional position remains open. This paper deals with the concept of Statute of Autonomy and dogmatic reflection on the nature, functions and formal aspects of this legal norm. In addition, attention is paid to the most recent constitutional jurisprudence to ascertain that there are divergent pronouncements by the Constitutional Court, which, in turn, coincide with the two classic academic positions: that which limits the Statutes of Autonomy to the legal category of organic laws and that which considers them to be a unique, differentiated and complex source of law. The analysis of the functions, some of them of constitutional relevance, the agreed procedure and the extraordinary nature of the constitutional review to which they are subject lead to agree with this second position and to conclude that the Statutes of Autonomy are a single source in the Spanish constitutional order.

## **KEYWORDS**

Statute of Autonomy; Constitution; Legal provision; Nature; Constitutional position

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	5
2. MARCO METODOLÓGICO .....	8
3. EL CONCEPTO DE <i>ESTATUTO DE AUTONOMÍA</i> .....	11
4. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA .....	15
4.1. Naturaleza .....	15
4.2. Funciones .....	17
4.3. El aspecto procedimental: elaboración, aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía.....	25
4.4. El control de los Estatutos de Autonomía .....	30
5. A VUELTAS CON LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y SU POSICIÓN CONSTITUCIONAL. LA APORTACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL MÁS RECIENTE. ....	35
6. CONCLUSIONES .....	40
BIBLIOGRAFÍA.....	43

## 1. INTRODUCCIÓN

Atender las reglas que articulan la división de poderes, como elemento esencial de la “arquitectura constitucional” sigue siendo, en palabras del profesor GARCÍA ROCA, uno de los problemas a los que el Derecho Constitucional debe dar respuesta<sup>1</sup>. En otras palabras, el Derecho Constitucional, en su pretensión permanente de limitar el poder del soberano, no puede dejar de tener en consideración su principal objeto de estudio: la Constitución y otras normas íntimamente vinculadas a esta. Así pues, no sorprende que el Derecho Constitucional español siga ocupándose, hoy en día, de un objeto tan peculiar como son los Estatutos de Autonomía y, en particular, de su especial relación con la Constitución.

Asimismo, los Estatutos de Autonomía constituyen la plasmación jurídica de otro concepto, también capital, del Derecho Constitucional: la división de poderes, entendida como división de poderes vertical o división territorial del poder<sup>2</sup>. Solo con ello ya es posible entender que el Estatuto de Autonomía, como norma jurídica, no es un elemento menor de nuestro ordenamiento constitucional; pero, además, el buen jurista no debe desatender la realidad social en la que opera el Derecho<sup>3</sup>. Por ello, es igualmente oportuno considerar el contexto en el que se ha desenvuelto el concepto jurídico de Estatuto de Autonomía. La historia política de España se ha caracterizado en los últimos 150 años por la existencia, entre otros, de un debate en torno a la organización territorial del Estado y, en particular, a las exigencias descentralizadoras desde diversos puntos geográficos del país<sup>4</sup>. No sorprende, si se abordan los Estatutos de Autonomía con perspectiva contextual, que siga siendo este un debate plenamente vigente en el año 2021.

Podría pensarse que sobre los Estatutos de Autonomía ya está, a estas alturas, todo dicho y escrito<sup>5</sup>. Pero como señaló AGUADO RENEDO, el principio dispositivo que rige

---

<sup>1</sup> GARCÍA ROCA, J. (2000). “Del principio de la división de poderes” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 108, pp. 41-75. Pg. 70.

<sup>2</sup> GARCÍA ROCA, op. cit., 2000, pg. 66.

<sup>3</sup> BAQUERO DE LA CALLE RIVADENEIRA, J.; GIL BLANCO, E. (2015) *Metodología de la investigación jurídica*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones. Pg. 28.

<sup>4</sup> SÁNCHEZ FÉRRIZ, R. (2009). *El Estado Constitucional. Configuración histórica y jurídica. Organización funcional*. Valencia: Tirant Lo Blanch. Pg. 577.

<sup>5</sup> Solo como ejemplos, véase: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2003). *Guía bibliográfica. Bibliografía por materias. Comunidades Autónomas [en línea]*. Disponible en: [https://app.congreso.es/consti/constitucion/bibliografia/bibliografia\\_mat.jsp?tipo=3&cod=12](https://app.congreso.es/consti/constitucion/bibliografia/bibliografia_mat.jsp?tipo=3&cod=12) [Consultado: 18/06/2021].

la configuración constitucional del Estado sigue vigente<sup>6</sup>, algo que podemos trasladar fácilmente al momento actual y que no solo se ve si se analiza pormenorizadamente el Título VIII de la Constitución, sino también si se atiende a la actualidad política de España. En el momento de escribir estas líneas, se ha vuelto a poner sobre la mesa una reforma en profundidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña que aborde nuevamente el encaje político y jurídico de esta Comunidad Autónoma en el conjunto del Estado<sup>7</sup>. También se han introducido en el debate público otras propuestas que afectan al núcleo de la organización territorial de España como Estado descentralizado política y administrativamente, tales como la reforma estructural de la financiación autonómica (incluso con propuestas para extender el modelo de concierto económico<sup>8</sup>) o la recuperación y la extensión del modelo bilateral de relación entre el Estado y cada Comunidad<sup>9</sup>. Es evidente, a la luz de lo anterior, que, más de 40 años después de la aprobación de la Constitución y tras 10 años de la decisiva Sentencia del Tribunal Constitucional de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (STC 31/2010, de 28 de junio), no se ha cerrado el interrogante sobre el papel y la ubicación de los Estatutos de Autonomía en el conjunto del sistema político español, en general, y en el ordenamiento jurídico, en particular, en el que operan como una fuente compleja.

Además, desde el punto de vista estrictamente académico, abordar los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas que se relacionan con la Constitución también goza de especial interés. El presente escrito constituye el Trabajo de Fin de Máster (TFM) del programa de Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos, organizado por

---

Y: JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. Bibliografía de los Estatutos de Autonomía [en línea]. Disponible: <https://www.jcyl.es/web/es/administracionpublica/estatuto-autonomia/bibliografia-estatutos-autonomia.html> [Consultado: 18/06/2021].

<sup>6</sup> AGUADO RENEDO, C. (1996). *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Pg. 44.

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo: SASTRE, D; BARRENA, X. (2021). “El PSC quiere que la mesa de diálogo alumbrase un nuevo Estatut”. En *El Periódico* (edición de 14 de junio). Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20210614/psc-quiere-mesa-dialogo-alumbra-nuevo-estatut-11823407> [Consultado: 18/06/2021].

<sup>8</sup> ROMERO, V. (2021). “Ximo Puig reclama el concierto fiscal para todas las autonomías si Cataluña lo negocia”. En *El Confidencial* (edición de 11 de junio). Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/espana/comunidad-valenciana/2021-06-11/ximo-puig-concierto-fiscal-cataluna-alsina\\_3127188/](https://www.elconfidencial.com/espana/comunidad-valenciana/2021-06-11/ximo-puig-concierto-fiscal-cataluna-alsina_3127188/) [Consultado: 18/06/2021].

<sup>9</sup> LÓPEZ PAVÓN, T.; RODRÍGUEZ, C. (2021). “Juanma Moreno reclama a Sánchez una mesa bilateral para zanjar un déficit de financiación de 4 millones al día”. En *El Mundo* (edición de 17 de junio). Disponible en: <https://www.elmundo.es/andalucia/2021/06/17/60cb3055fc6c83094d8b46bb.html> [Consultado: 18/06/2021].

el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Así pues, el Estatuto de Autonomía es norma jurídica prevista en la Constitución y que cumple (como se verá) una función también constitucional. A su vez, en su elaboración intervienen prácticamente todos los poderes del Estado: el legislativo en un sentido amplio, porque intervienen las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y las Cortes Generales. Asimismo, la Constitución previó la participación del Gobierno (artículo 151.2.1º) y de los entes locales. También intervienen el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios (mediante la cuestión de inconstitucionalidad). Incluso, la ciudadanía, el electorado, participa directamente en la aprobación de los Estatutos de algunas Comunidades. Todos ellos intervienen en un complejo sistema de relaciones jurídicas en cuyo centro se sitúa el Parlamento. Se trata, por tanto, de un objeto de evidente interés académico para persona que muestre inquietud por el Derecho Constitucional.

Se trata, en definitiva, de un tema de relevancia. Abordarlo se justifica, además de por las razones que acabamos de aportar, por la necesidad de mantener actualizado un aspecto concreto del Estatuto de Autonomía: su posición constitucional. El de los Estatutos de Autonomía es un tema complejo e irreductible. Pretender aprehenderlo en su totalidad en un Trabajo de Fin de Máster es una tarea, sencillamente, imposible. Si bien se trata de una cuestión analizada pormenorizadamente por la academia, los principales textos en la materia datan ya, en los casos más recientes, de hace más o menos una década. Este trabajo no pretende, sin embargo, ni rebatir lo escrito anteriormente ni revolucionar la doctrina científica sobre los Estatutos de Autonomía. Mucho más humildemente, las motivaciones que subyacen son las que siguen. En primer lugar, satisfacer una inquietud personal por el tema, que no ha podido ser tratado en detalle por quien escribe hasta la fecha. En segundo lugar, creemos que es igualmente útil, transcurrido el tiempo indicado, contribuir a la investigación jurídica con una revisión de las aportaciones teóricas más importantes hasta la fecha, lo que, a su vez, permitirá dar una imagen general del objeto de estudio, los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas, así como comprobar la vigencia de la construcción teórica del concepto jurídico de Estatuto de Autonomía. Para ello, se debe averiguar si las recientes sentencias del Tribunal Constitucional sobre los Estatutos de Autonomía y algunas reformas legales han modificado o no su posición constitucional. Como todo científico social y jurista, cabe preguntarse también por las

expectativas de futuro en la materia, poniendo el foco en la posible evolución del Estado de las Autonomías.

Por todo ello, este trabajo tiene por objeto la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía, y parte del siguiente problema: la posición de los Estatutos de Autonomía no ha sido determinada claramente por la Constitución, lo que ha tenido importantes repercusiones políticas y jurídicas en España, en relación, sobre todo, con la organización territorial del Estado. De ahí, que la hipótesis principal es que los cambios introducidos por la jurisprudencia constitucional más reciente y por la legislación no han supuesto modificaciones de calado que afecten a la concepción teórica del concepto. Para ello, se propone como metodología de trabajo la dogmática jurídica, fundamentada en una concepción del Derecho como argumentación, y una técnica de análisis cualitativa, que también tiene en cuenta el contexto en que opera el Derecho. La técnica de análisis empleada es la lectura científica de fuentes documentales.

Por último, cabe exponer brevemente la estructura que sigue el trabajo: una vez presentado el tema y la hipótesis y explicada la metodología de trabajo, se aborda el concepto teórico de *Estatuto de Autonomía* desde una perspectiva multidisciplinar. A continuación, se analiza la regulación constitucional de los Estatutos de Autonomía, atendiendo a sus funciones, su forma y sus procedimientos de elaboración, aprobación y reforma. Asimismo, se atiende a cómo se relaciona el Estatuto con el resto del ordenamiento jurídico, con especial interés en su categoría jurídica, su inclusión en el llamado *bloque de constitucionalidad* y el control al que puede ser sometido. Seguidamente, se valora la posición constitucional de estas normas a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional. Por último, se sintetiza el resultado del trabajo en las conclusiones.

## 2. MARCO METODOLÓGICO

Como en toda investigación jurídica que pretende ser rigurosa, es necesario comenzar delimitando el marco metodológico, es decir, el método y las técnicas con que se llevará a cabo el análisis del objeto de estudio, con la finalidad de extraer conclusiones que puedan incorporarse al conjunto del debate académico. La metodología aparece como un instrumento necesario para relacionar la pregunta de que parte toda investigación con

la respuesta que se espera obtener<sup>10</sup>. A la hora de establecer un marco adecuado para la investigación, es conveniente optar por una metodología que sea conforme con la concepción del Derecho como argumentación. El Derecho es, ante todo, una técnica compleja para la solución de problemas prácticos concretos, que no dejan, por el mero hecho de pertenecer a la realidad, de estar ligados a ciertos principios y valores morales. Pero debe tratarse siempre de una moral fundamentada racionalmente, una moral razonada y para ello el Derecho debe convertirse en un instrumento de la razón práctica<sup>11</sup>. Esta concepción del Derecho es básica en el Estado democrático de Derecho y está estrechamente relacionada con el Derecho Constitucional porque está orientada al sometimiento del poder a la razón y, por tanto, a su limitación. El Derecho así entendido debe verse como un orden normativo que puede ser explicado y justificado a través de la argumentación. Existen diferentes enfoques de la argumentación jurídica: el formal (el Derecho debe adecuarse a las reglas de la lógica), el material (los argumentos deben partir de la realidad) y el pragmático o dialéctico (el foco debe estar en la interacción entre sujetos que argumentan y que aceptan la posición argumentativa de los demás). Estos tres enfoques no son excluyentes, sino complementarios; una buena argumentación jurídica debe sustentarse en esas tres perspectivas para cumplir el requisito de racionalidad<sup>12</sup>.

Por tanto, debemos optar por una metodología que permita abordar el estudio del Derecho a partir de una perspectiva combinada de la lógica, el realismo jurídico y la dialéctica. La descripción de problemas y el diseño y selección de soluciones debe ser acorde con esa concepción compleja de la argumentación y del Derecho. Con todo ello, este trabajo es, fundamentalmente, un trabajo de dogmática jurídica, en el que el Derecho se plantea en términos de descripción de problemas y diseño de soluciones orientadas a su resolución, desde el punto de vista de su aplicación. Pero eso no significa que en esta tarea investigadora debamos adoptar una concepción pura y aislada del Derecho, ajena a factores externos que conforman su contexto y que deben ser igualmente tenidos en

---

<sup>10</sup> BAQUERO DE LA CALLE RIVADENEIRA y GIL BLANCO, op. cit., 2015, pg. 126.

<sup>11</sup> ATIENZA, M. (1999). "El Derecho como argumentación" en *Isegoría: Revista de filosofía moral y política*, núm. 21, pp. 37-47. Pg. 38.

<sup>12</sup> ATIENZA, op. cit., 1999, pg. 44.

cuenta<sup>13</sup>. La dogmática emplea un método analítico que combina inducción y deducción en la interpretación de los datos y en la extracción de conclusiones<sup>14</sup>.

Para ello, es necesario seleccionar una técnica de análisis idónea. De acuerdo con el objeto de estudio, las técnicas de análisis cualitativas son las más eficaces para el tratamiento de datos y para hallar conocimiento científico en este caso concreto. Las técnicas de análisis cualitativas se han demostrado acertadas para el estudio del Derecho, ya que en ellas se tienen en cuenta elementos de análisis como el significado de los conceptos y el contexto en el que se dan, así como otros aspectos relevantes como los matices lingüísticos<sup>15</sup>. La lectura científica se vincula estrechamente con la interpretación de las fuentes tanto jurídicas como de otra naturaleza y, por tanto, parece la técnica adecuada. La interpretación aparece, por tanto, como una actividad indispensable para la producción de verdadero conocimiento científico<sup>16</sup>. Además, esta técnica de análisis se ajusta a la metodología dogmática.

Por otra parte, no es menos relevante que la lectura científica es una técnica que se adecúa perfectamente al contexto en el que se produce esta investigación. Como Trabajo de Fin de Máster, esta investigación tiene como motivación básica contribuir al aprendizaje del alumno. Así pues, se trata de un contexto en el que el estudiante debe asentar todavía mucho conocimiento. No hay duda de que, para aprender, nada es mejor que leer (mucho), reflexionar sobre lo leído y escribir. Para llevar a cabo una lectura científica tan rigurosa como provechosa es necesario realizar un seguimiento de los razonamientos y fundamentos y conocer el universo en el que se inserta el tema que constituye el objeto de estudio, así como atender a las fuentes en las que se presenta la información<sup>17</sup>. Para la recogida de información, se ha optado por una técnica documental. Las fuentes de información son, esencialmente, de tres tipos. Primero la normativa jurídica, principalmente la Constitución y los Estatutos de Autonomía, así como otras normas jurídicas relevantes. Segundo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en

---

<sup>13</sup> BAQUERO DE LA CALLE RIVADENEIRA y GIL BLANCO, op. cit., 2015, pg. 121.

<sup>14</sup> BAQUERO DE LA CALLE RIVADENEIRA y GIL BLANCO, op. cit., 2015, pg. 31.

<sup>15</sup> LANDMAN, T. (2008). *Issues and Methods in Comparative Politics. An introduction*. Londres y Nueva York: Routledge. Pgs. 20-21.

<sup>16</sup> RUIZ OLABUÉNAGA, J. (2013) *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto. Pg. 194.

<sup>17</sup> BAQUERO DE LA CALLE RIVADENEIRA y GIL BLANCO, op. cit., 2015, pg. 123.

especial, la más reciente. Y tercero, la doctrina científica, lo ya escrito por los expertos en la materia. Adicionalmente, cuando se ha hecho imprescindible explicar el contexto para una mejor comprensión del problema y no se ha encontrado doctrina suficiente, se ha recurrido excepcionalmente a textos periodísticos.

### 3. EL CONCEPTO DE *ESTATUTO DE AUTONOMÍA*

Tal y como señala ATIENZA, el primer paso de todo trabajo de dogmática jurídica es la identificación del problema jurídico<sup>18</sup>. Ello ha de llevar, necesariamente, a centrar el objeto de este estudio, el concepto de Estatuto de Autonomía. Para lograr una imagen completa, es necesario considerar las aportaciones que se han hecho desde distintos campos. Se trata, asimismo, de un concepto complejo, formado por dos elementos que requieren igualmente de nuestra atención: por un lado, “Estatuto” y, por otro, “Autonomía”.

Como concepto perteneciente al ámbito del Derecho, el Estatuto tiene un origen romano (del latín *statutum*) y en su sentido jurídico estaba relacionado con la autonomía local, para referirse a un conjunto de condiciones. Así, en general, con el término *estatuto* se designaba el régimen jurídico de un territorio. Este sentido fue el que mantuvo el término también durante la Edad Media<sup>19</sup>. Vemos, por tanto, cómo el término estatuto aparece vinculado desde hace milenios a la idea de autonomía en un contexto de organización territorial, algo no muy lejano a lo que son los Estatutos de Autonomía en nuestro ordenamiento jurídico actual. Sin embargo, durante la Edad Media también sirvió para referirse al Derecho que regulaba las actividades de los gremios, a la manera que hoy lo hace el Derecho mercantil respecto de las empresas y otros actores económicos. No obstante, durante el medievo también es posible encontrar un significado de estatuto como normas internas y de elaboración autónoma de las universidades. Desde entonces, el término ha adquirido diversos sentidos y se ha utilizado para designar numerosas situaciones de Derecho. En el Derecho internacional se ha utilizado para designar “aquellas circunstancias sometidas a la ley que corresponde a la persona, física o jurídica, con preferencia a la ley territorial”. En ese sentido, puede referirse no solo a personas, sino también a las cosas y las formas. Pero nuevamente es un término que aparece

---

<sup>18</sup> ATIENZA, M. (1995). “Diez consejos para escribir un buen trabajo de dogmática” en *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, núm. 3, pp. 223-224. Pg. 224.

<sup>19</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pgs. 51-52.

delimitado por la noción de territorio. En el siglo XIX también se utiliza el término estatuto como sinónimo de carta otorgada. Más modernamente, con *estatuto* se ha hecho referencia a las condiciones que acompañan a un cargo, como sucede con el estatuto del parlamentario, por ejemplo, o para recoger las condiciones o aspectos principales de un grupo regulados por el Derecho (como el estatuto de los trabajadores). Por último, contemporáneamente, también se emplea la locución *estatuto* para referirse a las normas internas con que se regulan distintas formas de asociación, de manera similar a como ocurría con los gremios o, mejor, con las universidades (como los estatutos de cualquier asociación)<sup>20</sup>.

Aunque difícil, es posible extraer unas notas comunes de todos los significados que hoy en día adquiere el término estatuto para componer una conceptualización mínima en términos jurídicos. Primero, los estatutos son normas jurídicas particulares, porque buscan diferenciar jurídicamente a un sujeto frente al derecho común o general. Segundo, siendo normas jurídicas, suelen tener un rango inferior al de la ley y, desde luego, al de Constitución, evitando un choque entre constituciones (como ocurre en los Estados federales, entre la Constitución de la Federación y la de cada ente federado). Y tercero, con frecuencia son consecuencia de la autonomía normativa del sujeto regulador y regulado<sup>21</sup>. Además, hemos visto que históricamente (aunque no siempre en la actualidad) están vinculados a la idea de delimitar territorialmente al sujeto. *A priori*, en el caso de los Estatutos de Autonomía, podemos comprobar que sí son normas jurídicas particulares, que diferencian jurídicamente un territorio del resto y que son fruto de la autonomía política de cada región y nacionalidad. En cambio, la propia Constitución (como veremos con más detalla *infra*) establece en su artículo 81.1 que sí tienen rango legal (incluso, son leyes cualificadas, orgánicas). Evidentemente, tienen un sentido territorial. A pesar de ello, queda claro que una mera aproximación conceptual no permite extraer conclusiones sólidas sobre la naturaleza de los Estatutos de Autonomía.

En un sentido político, el Estatuto de Autonomía ha aparecido vinculado a la noción de la autonomía como derecho<sup>22</sup>. Así, el proceso de descentralización del Estado

---

<sup>20</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pgs. 54 y 55.

<sup>21</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pgs. 57 y 58.

<sup>22</sup> SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. (2011). “La Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña: una visión de conjunto” en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 151, pp. 203-229. Pg. 216.

se ha entendido en términos de *devolution*, como devolución de algo que había sido extraído a un sujeto delimitado territorialmente con anterioridad a la Constitución. A esta visión contribuye el propio texto constitucional en dos preceptos. El artículo 2 establece la autonomía como un derecho de las nacionalidades y regiones. El artículo 143, en conexión, contiene la expresión “en el ejercicio del derecho a la autonomía”. A esta noción ha contribuido también la Disposición Adicional primera de la Constitución, al decir que ampara y respeta los *derechos históricos* de los territorios forales. En estos procesos de *devolution*, la nota característica frente a otros modelos de organización territorial como el federalismo, es que la autonomía deriva de un ordenamiento global común a todos los entes territoriales, que es el que reconoce el derecho a la autonomía. Entre las causas que llevan al establecimiento de Estados con entes territoriales autónomos pueden encontrarse razones prácticas de organización administrativa, motivos relacionados con la mejora de la calidad democrática (en tanto que se acerca la toma de decisiones al ciudadano) y, sobre todo, causas histórico-políticas. Dentro de los Estados, puede encontrarse colectividades con un grado mayor o menor de conciencia política. Estas colectividades, también llamadas *nacionalidades*, pueden venir delimitadas por factores culturales (historia y lengua, por ejemplo), jurídicos, políticos (en ese caso, podemos hablar de *nación*) o la suma de los anteriores<sup>23</sup>.

Cabe señalar, sin embargo, que la Constitución española, si bien distingue entre regiones y nacionalidades a la hora de enunciar qué sujetos territoriales conforman la Nación española y gozan del derecho a la autonomía, no mantiene tal diferenciación a la hora de determinar el tipo o el grado de autonomía que pueden adquirir cada una de ellas<sup>24</sup>. Dicho de otra forma, aunque la Constitución reconoce la existencia de regiones y nacionalidades, ambas categorías se encuentran en igualdad de condiciones a la hora de acceder a la autonomía política. La autonomía de que gozan las Comunidades se entiende como un “poder limitado, propio de las nacionalidades y regiones ‘para la gestión de sus propios intereses, diferente de la *soberanía*, que corresponde al Estado en cuanto

---

<sup>23</sup> RIBÓ, R.; PASTOR, J. (2015). “Estructura territorial del Estado” en CAMINAL BADIA, M. (ed.), TORRENS, X. (coed.). *Manual de ciencia política*, pp. 600-620. Madrid: Tecnos. Pgs. 605-607.

<sup>24</sup> SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. (2018). “Artículo 2” en RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.; CASAS BAAMONDE, M. (directores), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, pp. 61-73. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Pg. 65.

organización política de toda la Nación española”<sup>25</sup>. La autonomía es, por tanto, un poder o potestad derivado, no originario, y limitado, pero superior cualitativamente a la autonomía administrativa (que es la que ostentan, por ejemplo, los entes locales). Como ya hemos señalado, la autonomía se configura, en el caso español, a partir del principio dispositivo o de voluntariedad<sup>26</sup>, esto es, que son las propias regiones y nacionalidades (que no vienen preestablecidas por la Constitución) las que pueden decidir con libertad, en un estadio previo a la autonomía, acceder a ella y en qué condiciones, dentro de los límites establecidos por la Constitución. Igualmente, y como ya hemos indicado anteriormente, también se puede concebir la autonomía como mecanismo político de la división de poderes, en este caso vertical, dirigido a la limitación del poder del soberano. Asimismo, la autonomía también se ha interpretado como un “pacto bilateral de la inserción de cada nacionalidad o región en el Estado”. Se trata de un pacto de estricta naturaleza política, pero, a la vez, irremediamente unido a una norma jurídica, el Estatuto<sup>27</sup>. De esta concepción se derivarían dos consecuencias: la diferenciación entre ley orgánica y estatuto, como norma jurídica distinta; y la imposibilidad del control constitucional sobre el Estatuto, algo que abordaremos más adelante.

Ya sea tanto por su concepción como normas que desarrollan derechos (históricos), que facilitan la división del poder o que materializan un pacto (o todo ello a la vez), es evidente que los Estatutos de Autonomía son elementos dotados de un hondo significado político que no puede ser desestimado a la hora de abordar su estudio desde la perspectiva jurídica.

En definitiva, podemos concebir el concepto de Estatuto de Autonomía como una norma jurídica particular mediante la cual un sujeto territorial determinado y diferenciado regula, por sí mismo, el ejercicio de la autonomía, entendida como un poder político derivado de la Constitución, no originario y limitado por esta. Pero el análisis histórico y sociológico-político que hay detrás del concepto de Estatuto de Autonomía no permite extraer conclusiones definitivas en cuanto a su posición constitucional y en el conjunto del ordenamiento jurídico. Así pues, es necesario, una vez explorado el contorno no

---

<sup>25</sup> SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, op. cit., 2018, pg. 66. Referencia a: STC 4/1981, de 2 de febrero.

<sup>26</sup> GARCÍA ROCA, J. (1984). “El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales” en UNED, *Revista de Derecho Político*, núm. 21, pp. 111-140. Pg. 115 y ss.

<sup>27</sup> PÉREZ ROYO, J. (2009). “Pacto de inserción”. En *El País* (edición de 19 de septiembre). Disponible en: [https://elpais.com/diario/2009/09/19/espana/1253311212\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2009/09/19/espana/1253311212_850215.html) [Consultado: 21/06/2021].

jurídico de nuestro objeto de estudio, avanzar en el camino de la dogmática y sumergirnos en el fondo jurídico de la cuestión.

#### **4. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**

El análisis histórico y politológico del concepto de Estatuto de Autonomía ha revelado las limitaciones de estos campos para definir adecuadamente este objeto, aunque han contribuido a comprender la trascendencia extrajurídica del mismo. Se hace necesario, por tanto, ahondar en su naturaleza jurídica.

##### **4.1. Naturaleza**

Determinar la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía es un paso clave para comprender cuál es su posición constitucional, es decir, cómo se relacionan con la Constitución y qué papel desempeñan en el conjunto del sistema democrático constitucional español. Entendemos por naturaleza, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española de la RAE, la virtud, calidad o propiedad de las cosas; por propiedad se entiende, a su vez, el atributo o la cualidad esencial de algo. Se trata, por tanto, de encontrar lo que permite distinguir a los Estatutos de Autonomía de otras normas, desde el punto de vista jurídico, de por qué, cuando hablamos de Estatutos de Autonomía, lo hacemos en términos distintos a otras normas. Por lo general, la doctrina se ha dividido alrededor de dos posturas: por un lado, quienes entienden que los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas y, por otro, los que creen que no lo son y que constituyen otra clase de normas jurídicas. Antes de entrar en el fondo de cada una de estas posturas, cabe señalar que la Constitución establece en su artículo 147.1, con respecto a los Estatutos de Autonomía, que: *“Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”*. Además, el artículo 81.1 determina que son leyes orgánicas *“las que aprueben los Estatutos de Autonomía”*.

Por un lado, encontramos aquellos que defienden que los Estatutos de Autonomía son leyes, equiparables al resto de normas legales del ordenamiento. Se les reconoce un hondo significado político y simbólico y una importante especialidad, relativa, sobre todo, en el aspecto procedimental y en su contenido. Esta última, sin embargo, es insuficiente para alterar la naturaleza de la norma, que se caracteriza, en lo esencial, por su subordinación a la Constitución y su relación con el resto de leyes a través del principio

de competencia<sup>28</sup>. Entre las principales razones que fundamentan esta tesis se encuentran las siguientes:

La Constitución no distingue una fuente normativa específica entre la Constitución y las leyes. Los Estatutos de Autonomía no son Constitución, porque es la propia Constitución la que permite la existencia de los Estatutos. No se trata de una norma que provenga directamente de la voluntad del soberano. Además de que no es Constitución, tampoco es norma equivalente a ella<sup>29</sup>, pues los sistemas jurídicos continentales la Constitución no solo es norma jurídica (y no solo texto político), sino que son la norma fundamental o *Grundnorm* sobre la que se asienta el resto del ordenamiento, siendo imposible la existencia de más de una norma de este tipo, pues rompería la lógica sobre la que se asienta esta teoría<sup>30</sup>. Por tanto, si los Estatutos de Autonomía no son Constitución ni equivalentes a ella y si no existe un rango normativo intermedio entre Constitución y ley, los Estatutos solo pueden ser leyes. Con respecto al resto de leyes se relacionan, según este punto de vista, a través del principio de competencia<sup>31</sup>.

Sin embargo, para otro sector de la doctrina, los Estatutos de Autonomía no pueden ser equiparados a las leyes, a pesar de que sean aprobados por leyes orgánicas. De hecho, esto es un primer aspecto relevante: del tenor literal del artículo 81.1 se desprende que son leyes orgánicas *las que aprueben los Estatutos de Autonomía*. No se dice que son leyes orgánicas los Estatutos en sí, sino las leyes que los aprueban, dando pie a la idea de que los Estatutos son *otra cosa*. Para este sector, las notas características del Estatuto de Autonomía son las siguientes: ocupan una posición infraconstitucional, a la que están sometidos; son norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma; forman parte del ordenamiento jurídico del Estado; y son *formalmente* leyes orgánicas<sup>32</sup>. El elemento clave es, aquí, diferenciar entre forma y naturaleza. De esta manera, el hecho

---

<sup>28</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pgs. 581 y 582.

<sup>29</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pg. 482.

<sup>30</sup> FERNÁNDEZ, E.; RUIZ, M. (1997). "El Derecho como ordenamiento jurídico" en DE LUCAS, J. (ed.), *Introducción a la teoría del Derecho*, pp. 148-169, Valencia: Tirant Lo Blanch. Pg. 155.

<sup>31</sup> AGUADO RENEDO, C. (1997). "Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 49, pp. 169-193. Pg. 183.

<sup>32</sup> GARCÍA ROCA, J; GARCÍA VITORIA, I. (2018). "Artículo 147.1 y 2" en RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.; CASAS BAAMONDE, M. (directores), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, pp. 1124-1141. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Pg. 1124.

de que los Estatutos revistan la forma de leyes orgánicas no impide la existencia de otras características esenciales que determinen la naturaleza jurídica de estas normas.

Para seguir profundizando en cada una de estas visiones, es necesario abordar cada uno de los aspectos que configuran los Estatutos de Autonomía. Volveremos más adelante sobre la cuestión de la naturaleza jurídica de nuestro objeto de estudio, que dejamos deliberadamente abierta, para aproximarse a su posición constitucional.

## 4.2. Funciones

Para determinar qué son los Estatutos de Autonomía, es preciso examinar cuáles son sus funciones como normas jurídicas, qué función cumplen en el conjunto del sistema constitucional español.

### a) Norma fundacional

El principio dispositivo recogido en la Constitución supone que los entes territoriales autónomos no vienen determinados en el texto constitucional. De hecho, el Título VIII recoge un complejo sistema de acceso a la autonomía, lo que, además, se puede lograr a través de diferentes procedimientos. La Comunidad Autónoma no existe con anterioridad al Estatuto. En palabras de AGUADO RENEDO, “*la constitución del ente autonómico (Comunidad Autónoma) es consecuencia de la misma existencia del EA [Estatuto de Autonomía]*”<sup>33</sup>. La Constitución reconoce la existencia de regiones y nacionalidades, como ya hemos señalado. Pero estas son sujetos territoriales sociológicos, históricos, culturales o políticos sin relevancia jurídica más allá de ser los posibles titulares del derecho a la autonomía y la base sobre la que se asientan los procedimientos de acceso a la misma. Pero el derecho a la autonomía es ejercido por las Comunidades, cuyo nacimiento determinan los respectivos Estatutos de Autonomía. Cabe señalar, que al atribuir a las regiones y nacionalidades la facultad de acceder (o no) a la autonomía, la Constitución les está reconociendo, a su vez, la capacidad de intervenir en la configuración territorial del Estado<sup>34</sup>. Así pues, el Estatuto es una norma jurídica que determina (junto con otras, como la propia Constitución) el modelo territorial del Estado, lo que atestigua, asimismo, una función no tanto (únicamente) jurídica como (también)

---

<sup>33</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pg. 262.

<sup>34</sup> FOSSAS ESPADALER, E. (2008). “El principio dispositivo en el Estado Autonómico” en *UNED, Revista de Derecho Político*, núms. 71-72, pp. 151-173. Pg. 152.

política del Estatuto, como texto integrador y constituyente de una comunidad política determinada<sup>35</sup>. Cumple, así, una función directiva de un ordenamiento jurídico autonómico y de integración política de los ciudadanos.

No obstante el principio dispositivo, la Constitución establece algunos requisitos en cuanto a la definición del nombre y del territorio de las Comunidades Autónomas. El artículo 147.2 determina que la denominación de la Comunidad debe ser “la que mejor corresponda a su identidad histórica”. Con respecto al territorio y de acuerdo con el artículo 144.1, podrán constituirse en Comunidad, las regiones o nacionalidades que estén conformadas por provincias “límitrofes”, los territorios insulares y las provincias “con entidad regional histórica”. Se admite como excepción la establecida por el artículo 144, mediante ley orgánica aprobada por las Cortes Generales.

Cabe señalar, igualmente, que, en la propia Constitución, en su Disposición Adicional Primera, reconoce (“ampara y respeta”) los regímenes jurídicos forales históricos de Navarra y las provincias vascas (los “derechos históricos de los territorios forales”). De este modo, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, así como la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral de Navarra también cumplirían una función no solo de fundar las Comunidades respectivas, sino de actualizar su régimen foral<sup>36</sup>.

#### *b) Norma determinante de la estructura institucional*

El Estatuto no solo funda la Comunidad, sino que la estructura institucionalmente. Entendemos por estructura institucional el régimen básico de las instituciones de la Comunidad Autónoma. La Constitución contiene algunos preceptos que afectan a esta estructura institucional. El artículo 152 dispone, para las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151, la existencia de una Asamblea Legislativa democráticamente elegida, mediante un sistema electoral proporcional; un Consejo de Gobierno, y un Presidente, elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey. También prevé la existencia de un Tribunal Superior de Justicia. Asimismo, se establece el requisito de referéndum para la reforma estatutaria y la posibilidad de configurar circunscripciones territoriales distintas a los municipios y a las provincias. El artículo 153

---

<sup>35</sup> EXPÓSITO GÓMEZ, op. cit., 2011, pg. 488.

<sup>36</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pg. 129.

recoge, para todas las Comunidades, los órganos competentes para el control de su actividad. Aunque el artículo 152 vinculaba originalmente solo a las Comunidades del 151, cabe señalar que el régimen institucional recogido en ese precepto es el que ha sido adoptado por todas las Comunidades Autónomas.

La Constitución también establece, en el subapartado c del artículo 147.2, que los Estatutos de Autonomía deben, asimismo, contener la sede de las instituciones autonómicas propias. El Tribunal Constitucional ha admitido que la determinación expresa de la sede sea aplazada a una ley autonómica posterior, siempre y cuando el Estatuto fije los términos exactos (fuente normativa, órgano competente, lugar y momento para la determinación y mayoría requerida) en que se tomará dicha decisión<sup>37</sup>. Se trata de una reserva estatutaria relativa, abierta a la ley autonómica<sup>38</sup>.

### *c) Norma sobre la producción del Derecho propio de la Comunidad Autónoma*

Como derivación de esa función delimitadora del régimen básico de las instituciones de la Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía tiene también una función ordenadora de las fuentes del Derecho autonómico<sup>39</sup>. El Estatuto de Autonomía es fuente del ordenamiento jurídico autonómico y fuente sobre dicho ordenamiento. El primer sentido se refiere a que es la norma que posibilita la existencia de un ordenamiento jurídico propio y que determina qué tipo normas lo componen. El segundo sentido se refiere a que el Estatuto recoge las reglas para la producción del Derecho autonómico. De este modo, el Estatuto de Autonomía es la norma adecuada para atribuir potestades normativas a las instituciones autonómicas y determinar bajo qué forma y según qué procedimiento se materializan dichas normas. Incluso, pueden delimitar cuál será el objeto de las leyes<sup>40</sup>.

Por tanto, puede identificarse los Estatutos de Autonomía con la categoría teórica de normas secundarias, ya que, no siendo obligatorio que tengan un contenido sustancial,

---

<sup>37</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pgs. 244 y 245.

<sup>38</sup> GARCÍA ROCA y GARCÍA VITORIA, op. cit., 2018, pg. 1132.

<sup>39</sup> GARCÍA ROCA y GARCÍA VITORIA, op. cit., 2018, pg. 1130.

<sup>40</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pgs. 261-263.

sí lo es que regulen la producción de las normas de la Comunidad Autónoma<sup>41</sup>. Pero cabe preguntarse por el origen de esa capacidad para fundar un ordenamiento jurídico. La doctrina ha identificado que el origen de tal facultad se encuentra en la propia Constitución, aunque no de una manera directa. En el caso de las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del artículo 151, vendría de la obligatoriedad de que entre sus instituciones se encuentre una Asamblea Legislativa, es decir, que puede producir leyes propias. Y en el caso del resto de CCAA sería todavía menos visible: nada se dice sobre ello en los artículos que las regulan (y, en consecuencia, tampoco lo prohíben). Por tanto, si las CCAA del 151 pueden (y deben) legislar y las de régimen común no lo tienen prohibido, podrán legislar si así lo determina su Estatuto de Autonomía<sup>42</sup>.

*d) Norma determinadora de las competencias de la Comunidad Autónoma. El bloque de constitucionalidad*

La siguiente función que cumplen los Estatutos de Autonomía también viene exigida por la propia Constitución ex artículo 147.2, que en su subapartado d establece que los Estatutos de Autonomía deberán contener las competencias asumidas. A ello impone el mismo precepto un límite: el marco establecido en la Constitución. Ese marco, lógico, de “asunción estatutaria” de competencias previstas en la Constitución, viene determinado por los artículos 148 y 149 de la Constitución, que recogen las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Como se ve, no se trata de competencias que asumen las Comunidades, sino que pueden asumir. El lugar de determinar concretamente qué competencias se asumen de entre las posibles es el Estatuto. Pero una vez más, el principio dispositivo opera en la definición de las Comunidades a través del Estatuto de Autonomía, ya que es mediante esta norma jurídica cómo las CCAA pueden asumir, además de las competencias del artículo 148, todas aquellas que no estén atribuidas en exclusiva al Estado en el artículo 149. La totalidad de los Estatutos de Autonomía ha optado por incluir listados pormenorizados de las competencias asumidas. Sin embargo, como señala RUBIO LLORENTE, no es este el único método válido para la determinación de las competencias propias. Podría haberse

---

<sup>41</sup> DÍEZ-PICAZO, L. M. (1987). “Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos (Comentario a la STC 99/1986, en el caso del Condado de Treviño)” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 20, pp. 139-176. Pg. 163.

<sup>42</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pg. 264.

optado, de una manera mucho más cercana a la técnica empleada en los sistemas federales, por haber establecido como competencias propias todas aquellas no atribuidas en exclusiva al Estado<sup>43</sup>. De acuerdo con el artículo 149.3, aquellas materias no asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos corresponderán al Estado. Es una cláusula que, en teoría, aúna técnicas regionales y federales, pero que en la práctica juega desequilibradamente en favor del Estado. De esta forma, la Constitución no solo deja abiertas las competencias de las Comunidades Autónomas, que deberán ser determinadas por los respectivos Estatutos de Autonomía, sino que, además, no cierra el conjunto de competencias del Estado, que pasan a depender de lo que establezcan los Estatutos de Autonomía. Estas normas, por tanto, no solo delimitan las competencias de las Comunidades Autónomas, también configuran las del Estado, algo sobre lo que volveremos más adelante.

Es al hablar de la función delimitadora de competencias de los Estatutos de Autonomía cuando se hace necesario detenernos en el concepto de “bloque de constitucionalidad”. Este término, sin embargo, ha sido utilizado para referirse a un grupo de normas jurídicas en dos sentidos diferentes. En el primer sentido, hace referencia al “conjunto de instrumentos normativos que, junto con la Constitución, y como complemento de ésta, es preciso tener en cuenta en todo momento para determinar con exactitud el régimen de una determinada competencia en el sentido de si pertenece al Estado o a las Comunidades Autónomas y en qué sentido”. En el segundo, a “todas aquellas leyes cuya infracción determina la inconstitucionalidad de otras leyes que tienen, sin embargo, idéntico rango a las primeras”<sup>44</sup>. En cualquier caso, los Estatutos de Autonomía son parte de ese bloque de constitucionalidad, pues queda de fuera de toda duda que son normas que sirven como parámetro de constitucionalidad de otras leyes, en relación con su función atributiva de competencias. En cambio, la inconstitucionalidad de un Estatuto de Autonomía solo puede ser observada por incompatibilidad con la Constitución y no con otras normas<sup>45</sup>. Pero, incluso cuando se ha analizado el concepto de bloque de constitucionalidad en un sentido más amplio, incluyendo las leyes orgánicas,

---

<sup>43</sup> RUBIO LLORENTE, F. (1989). “El bloque de constitucionalidad” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, pp. 9-37. Pg. 28.

<sup>44</sup> RUBIO LLORENTE, op. cit., 1989, pgs. 13 y 14, a partir de sendas definiciones de MUÑOZ MOLINA y DE OTTO.

<sup>45</sup> GARCÍA ROCA y GARCÍA VITORIA, op. cit., 2018, pgs. 1135 y 1127.

estas han tenido, en la mayoría de las ocasiones, un decisivo carácter territorial<sup>46</sup>. La cuestión radica en qué alcance tiene este hecho en la naturaleza de la norma y en su posición constitucional. El Tribunal Constitucional ha declarado que, en relación con el control de constitucionalidad de las leyes emanadas de los Parlamentos autonómicos, no solo son parámetro de la constitucionalidad los preceptos que regulan las competencias, sino el contenido íntegro del Estatuto (STC 223/2006)<sup>47</sup>. El bloque de constitucionalidad como concepto teórico permite, igualmente, separar forma y función a la hora de valorar qué normas jurídicas integran la Constitución en un sentido complejo y dar forma, en el caso del ordenamiento español, a la idea de Constitución total o global o *Gesamtverfassung*<sup>48</sup>. Es decir, en tanto que el Tribunal Constitucional ha adoptado ese concepto de bloque de constitucionalidad a la hora de ejercer sus facultades de control, ha asumido la distinción entre forma y naturaleza, tan relevante en nuestro análisis sobre la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía.

#### *e) Norma programática*

Además de las funciones previamente consideradas, los Estatutos de Autonomía también cumplen una función programática. El Estatuto de Autonomía puede contener preceptos que vinculen a los poderes públicos autonómicos de acuerdo con un criterio material determinado, que puede ser una meta, un fin o una obligación genérica<sup>49</sup>. Pero, además, el Tribunal Constitucional ha admitido en los últimos años la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía contengan declaraciones de derechos y principios<sup>50</sup>, una práctica que se extendió durante la elaboración de los Estatutos llamados de segunda generación. Nada se dice en la Constitución al respecto de la posibilidad de que las normas estatutarias contengan este tipo de declaraciones. Al igual que se ha hecho en otras ocasiones con respecto a situaciones de "silencio constitucional", debe admitirse, de acuerdo con el principio dispositivo, que aquello que la Constitución no menciona, tampoco lo prohíbe. Así pues, se ha entendido que las declaraciones de derechos no son

---

<sup>46</sup> RUBIO LLORENTE, op. cit., 1989, pg. 29.

<sup>47</sup> GARCÍA ROCA y GARCÍA VITORIA, op. cit., 2018, pg. 1128.

<sup>48</sup> RUBIO LLORENTE, op. cit., 1989, pgs. 23 y 24.

<sup>49</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pg. 319.

<sup>50</sup> GARCÍA ROCA y GARCÍA VITORIA, op. cit., 2018, pg. 1138.

materia vedada a los Estatutos de Autonomía. Pero esta facultad no es ilimitada, sino que está constreñida por tres límites<sup>51</sup>.

En primer lugar, los Estatutos solo pueden establecer derechos subjetivos con eficacia directa que pertenezcan al ámbito de la estructura básica de la Comunidad Autónoma. En segundo lugar, pueden establecer derechos en la esfera de las competencias asumidas por la Comunidad. Pero este segundo grupo de derechos carecen de eficacia directa, la cual es adquirida solo por mediación de la ley. Por ello, son realmente mandatos al legislador autonómico. Una vez estos derechos han sido mediados por la ley autonómica, se convierten en eficaces para los ciudadanos frente a los poderes de la Comunidad Autónoma<sup>52</sup>. En tercer lugar, los derechos que proclamen o reconozcan los Estatutos de Autonomía no pueden ir en contra de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución ni contra aquellos proclamados en otras normas internacionales suscritas por el Estado<sup>53</sup>. A su vez, algo que también pueden hacer los Estatutos de Autonomía es transcribir o reproducir los derechos contenidos en la Constitución. Esto, sin embargo, se ha considerado negativo desde la perspectiva de la técnica jurídica. Lo que sí ha admitido la jurisprudencia constitucional ha sido que un derecho estatutario innove en cuanto a contenido siempre y cuando se entienda como concreción de un derecho constitucional o como "facultad implícita en el derecho fundamental al cual se conecta". Frente a eso, parece ser que también se admite la incorporación de derechos nuevos no conectados a derechos constitucionales, aunque sometidos a los límites ya señalados y a su concepción como un enunciado subjetivo de lo que en verdad es un mandato programático objetivo<sup>54</sup>.

En conclusión, serán verdaderos derechos subjetivos aquellos que recojan un derecho fundamental preestablecido en la Constitución, los derechos referidos al ámbito de las instituciones propias y los derechos que concreten un derecho constitucional o sean una facultad implícita del mismo. En el caso de los derechos vinculados al ejercicio de las competencias propias, se trata, en realidad, de mandatos para los poderes autonómicos,

---

<sup>51</sup> EXPÓSITO GÓMEZ, E. (2011). "Declaraciones estatutarias ¿de derechos? Un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/2010" en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, pp. 481-502. Pgs. 482 y 484.

<sup>52</sup> GARCÍA ROCA y GARCÍA VITORIA, op. cit., 2018, pgs. 1138 y 1139.

<sup>53</sup> EXPOSITO GÓMEZ, op. cit., 2011, pg. 484.

<sup>54</sup> EXPÓSITO GÓMEZ, op. cit., 2011, pgs. 490 y 493.

carentes de eficacia directa. En el sentido de derecho subjetivo, podrían entenderse igualmente bajo el concepto de derechos de configuración legal<sup>55</sup>.

*f) Norma diversificadora del ordenamiento: interiorizar el pluralismo territorial*

La última de las funciones que tienen atribuidas los Estatutos de Autonomía tiene una proyección *ad extra*, es decir, que no afecta tanto al ordenamiento interno autonómico, creado precisamente por el Estatuto, sino al conjunto del ordenamiento jurídico español fundamentado en la Constitución. Se trata de una función de diversificación del ordenamiento jurídico, de su “heterogeneización”. El Estatuto de Autonomía, como norma jurídica, pertenece a dos sistemas jurídicos, el estatal y el autonómico<sup>56</sup>. El artículo 147.1 de la Constitución establece, en su inciso final, que el Estado amparará los Estatutos de Autonomía como parte integrante de su ordenamiento jurídico. De este modo, la naturaleza jurídica como norma de los Estatutos de Autonomía viene determinada de manera independiente a la forma jurídica (al tipo de fuente) que estos revistan.

Preliminarmente, cabe señalar que el constituyente no tenía en mente un proceso descentralizador generalizado a la manera de un Estado federal, sino que, más bien, pensaba en un modelo en el que solo algunos territorios, singularizados por razones de diversa índole, accedieran a un régimen de autonomía del que no participarían el resto de divisiones territoriales<sup>57</sup>. Con el paso de los años, ese modelo inicial se transformó en otro en el que el grado de autonomía de todas las Comunidades se ha igualado al de aquellas con más competencias, con pequeñas diferencias<sup>58</sup>. Sin embargo, como consecuencia de una voluntariedad en los titulares del derecho a la autonomía para disponer libremente de ciertos aspectos materiales, formales y temporales para acceder a la autonomía (principio dispositivo)<sup>59</sup>, se ha ocasionado una situación en que el Derecho interno de una Comunidad puede ser distinto del de otra, todo ello sin romper la unidad del ordenamiento jurídico español cuya base se sitúa en la Constitución y sin contravenir otro principio

---

<sup>55</sup> EXPÓSITO GÓMEZ, op. cit., 2011, pg. 495.

<sup>56</sup> AGUADO RENEDO, op.cit., 1996, pg. 482.

<sup>57</sup> TUDELA ARANDA, J. (2018). “La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado autonómico” en *UNED, Revista de Derecho Político*, núm. 101, pp. 431-460. Pgs. 437-438.

<sup>58</sup> ARAGÓN REYES, M. (1996). “Prólogo” a AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, pp. 21-31, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Pg. 24.

<sup>59</sup> FOSSAS ESPADALER, op. cit., 2008, pgs. 162 y 163.

constitucional, el de igualdad de derechos y obligaciones entre españoles. Se ha entendido que la igualdad no puede confundirse con uniformidad u homogeneidad absoluta en todo el país en un ordenamiento que consagra el pluralismo territorial y la descentralización política y administrativa<sup>60</sup>.

Asimismo, es conveniente mencionar en este apartado la Disposición Adicional Primera, que constitucionaliza los derechos históricos de los territorios forales, es decir, los fueros de las provincias vascas y de Navarra. Esta integración (actualización, de acuerdo con el propio texto constitucional) del Derecho foral preconstitucional, se hace, precisamente, *en el marco* del Estatuto de Autonomía (y de la Constitución). Por tanto, es el Estatuto también el soporte normativo que permite combinar la unidad del ordenamiento jurídico con base en la Constitución, con la heterogeneidad y la diversidad, en este caso, entre los territorios forales y aquellos que no cuentan actualmente con sus fueros históricos<sup>61</sup>.

#### **4.3. El aspecto procedimental: elaboración, aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía**

Es igualmente esencial, a la hora de determinar la posición de los Estatutos de Autonomía y completar la definición de su naturaleza jurídica, entender los aspectos formales de estas normas.

##### *a) Iniciativa, elaboración y aprobación*

La titularidad del derecho a la autonomía corresponde a nacionalidades y regiones, de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución. A partir de ahí, es posible identificar tres escenarios de iniciativa para promover el acceso a esta autonomía. Sin embargo, la existencia de diversas vías para acceder a la autonomía y elaborar el Estatuto no repercute directamente en un tratamiento jurídico diferenciado para las Comunidades Autónomas en función de la vía empelada, más allá del nivel de competencias que pueden ser asumidas<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> EXPÓSITO GÓMEZ, op. cit., 2011, pg. 486.

<sup>61</sup> Todo ello sin tener en cuenta la introducción del derecho civil foral en algunas Comunidades Autónomas, que tiene entrada en el ordenamiento jurídico por medio no de la Disposición Adicional Primera, sino del artículo 149.1.8ª de la Constitución.

<sup>62</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pg. 198.

El primero de ellos es el del artículo 143, que en su apartado 1 establece unas reglas para delimitar jurídicamente el concepto de nacionalidad o región, aunque siempre respetuoso con el principio dispositivo: las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; los territorios insulares; y las provincias con entidad regional histórica. La iniciativa corresponde a las Diputaciones provinciales o a los órganos interinsulares respectivos y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Para conseguir este quórum, se establece un plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas.

El segundo de los escenarios es el del artículo 144, mediante el que las Cortes Generales, por medio de ley orgánica, pueden sustituir a los sujetos anteriores en la iniciativa, siempre y cuando se motive la existencia de un interés nacional. De este modo, podrán autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma de ámbito territorial inferior al de la provincia y que no reúna las condiciones del artículo 144; autorizar o acordar un Estatuto para territorios no incorporados en la organización provincial; y sustituir la iniciativa de las corporaciones locales a los efectos del escenario anterior.

Finalmente, el artículo 151 establece una tercera vía para acceder a la autonomía. En ella, se reconoce la iniciativa a las Diputaciones u órganos interinsulares y a las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias consideradas, que representen al menos la mayoría en cada una de ellas. Además, se exige que esa iniciativa sea ratificada en referéndum por la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.

Con respecto a la elaboración, debemos atender a lo que dispone el artículo 146 para los casos en que la iniciativa se ha promovido por los artículos 143 o 144. Este precepto indica que el proyecto de Estatuto es elaborado por una asamblea mixta, compuesta, por un lado, por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias interesadas y, por otro, por los diputados y senadores elegidos en esas provincias. Una vez elaborado, se traslada a las Cortes Generales para su tramitación como ley. A partir de ahí, hay que considerar también el artículo 81.1, que establece que las leyes que aprueben los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas.

Para las Comunidades surgidas de la iniciativa del artículo 151, el procedimiento de elaboración del Estatuto de Autonomía comenzará con la convocatoria, por el

Gobierno, de los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones consideradas. Estos parlamentarios se constituirán en una asamblea cuyo fin será la redacción del Estatuto, que deberá ser ratificado por la mayoría absoluta de sus miembros. De acuerdo con la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, en caso de que existiera un órgano colegiado preautonómico, la convocatoria de la Asamblea corresponde a este órgano y no al Gobierno. Posteriormente, el proyecto de Estatuto se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, que lo examinará dentro de los dos meses siguientes. En ese examen participará una delegación de la asamblea de parlamentarios proponente. La Comisión Constitucional deberá acordar con la delegación la redacción definitiva del Estatuto, que será sometido a referéndum en el territorio que aspira a la autonomía. Ratificado en referéndum por mayoría absoluta, el proyecto de Estatuto volverá a las Cortes, donde ambas Cámaras deberán aprobarlo por mayoría simple. El Rey lo sancionará y se promulgará como ley (orgánica, ex artículo 81.1). Si no se alcanzase un acuerdo entre la delegación y la Comisión Constitucional, se tramitará el proyecto como ley en las Cortes Generales. Igualmente, se someterá el texto resultante a referéndum. Si se ratifica, se promulgará directamente sin volver a tramitarse en las Cortes Generales.

Como se ve, a pesar de que los artículos analizados recogen que los Estatutos de Autonomía se aprueban como leyes y que el artículo 81.1 concreta que estas leyes serán orgánicas, la iniciativa<sup>63</sup> se corresponde con la determinada en el artículo 87, que se establece para el Gobierno, el Congreso, el Senado; ni siquiera a las Asambleas legislativas autonómicas (que, evidentemente, no existen con antelación a la aprobación del Estatuto). El procedimiento de elaboración y aprobación tampoco es el mismo, ya que no se corresponde en su totalidad con el establecido con los reglamentos de las Cámaras, de acuerdo con los artículos 89 y 90 de la Constitución, sino que, como se ha visto, reviste de muchas y trascendentales particularidades. Entre ellas, cabe destacar dos: el carácter paccionado de la norma y la participación del cuerpo electoral.

---

<sup>63</sup> Hay que distinguir, metodológica y teóricamente, de acuerdo con AGUADO RENEDO (op. cit., 1996, pg. 100), entre iniciativa de acceso a la autonomía e iniciativa del procedimiento de elaboración del Estatuto. En ambos casos, el procedimiento es muy distinto con respecto a las leyes orgánicas. En el caso de la iniciativa de elaboración del Estatuto, si se compara con la iniciativa otorgada a las Comunidades Autónomas, la situación es más semejante, aunque siguen existiendo algunas diferencias de calado. En ningún caso, el Gobierno puede convocar al Parlamento autonómico para que promueva la iniciativa de una proposición de ley orgánica. Tampoco puede hacerlo el Gobierno autonómico con respecto de su Parlamento, sino que debe someterse al procedimiento legislativo de cada Cámara.

En cuanto a la primera, los Estatutos de Autonomía son normas jurídicas fruto del concurso de dos parlamentos en el proceso de elaboración y aprobación<sup>64</sup>. Cabe señalar que, en cuanto a la elaboración de los primeros Estatutos de cada Comunidad, no interviene el parlamento autonómico respectivo, pues no existe, sino un órgano cuasi-parlamentario, lo que, sin duda, también reafirma la singularidad de la norma. Este carácter pactado también diferencia el modelo territorial español de los sistemas federales, en los que las constituciones o normas básicas de los entes federados son fruto en exclusiva de órganos de ese territorio<sup>65</sup>.

Con respecto a la segunda, se ha visto que los Estatutos elaborados según el procedimiento del artículo 151 deben ser sometidos a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial proyectado. Asimismo, en la fase de iniciativa de acceso a la autonomía, también se prevé la celebración de un referéndum. Cabe señalar que este referéndum aprueba el Estatuto, pero no lo perfecciona ni lo convierte en ley, pues la potestad legislativa está atribuida a un poder constituido, el legislativo, y no al pueblo<sup>66</sup>. La participación del constituyente no es una nota característica de la ley, ni siquiera de la ley orgánica, incluso si se considera la oportunidad que otorga el artículo 92.1 de la Constitución. De hecho, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, se refiere a los referenda que aprueban los Estatutos de Autonomía, sin hacer referencia a las leyes orgánicas que los aprueban (artículo 9).

#### *b) Reforma*

Sin ánimo de ser exhaustivos, para completar el análisis de los aspectos formales, debemos examinar brevemente el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía. En particular, se pone el foco en aquellos aspectos más relevantes a la hora de contribuir al análisis de la naturaleza jurídica y de la posición constitucional de los Estatutos. El artículo 147.3 declara que la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos. Únicamente prescribe la participación de las Cortes Generales, que deberán aprobar la reforma, nuevamente, como ley orgánica. Se mantiene, en todo

---

<sup>64</sup> FOSSAS ESPADALER, E. (2011). “El control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía” en *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 43, pp. 1-19. Pg. 6.

<sup>65</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pg. 171.

<sup>66</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pg. 170.

caso, el carácter paccionado de la norma. En el caso de los Estatutos elaborados según el procedimiento del artículo 151, el apartado 2 de este precepto dispone que solo podrán ser modificados mediante los procedimientos que ellos mismos regulen, aunque siempre con la celebración de un referéndum. Como se ve, existe un muy amplio margen de libertad para que sea el propio estatuyente el que decida el procedimiento de reforma de cada Estatuto de Autonomía.

En primer lugar, la reforma de los Estatutos de Autonomía se lleva a cabo a través del procedimiento legislativo. Sin embargo, no se trata del procedimiento legislativo ordinario, sino que puede distinguirse un procedimiento de reforma común o general y otras especialidades, todas ellas difíciles de sistematizar por su concreción y especificidad<sup>67</sup>.

El elemento más destacable de la reforma de los Estatutos de Autonomía es la exigencia o no de referéndum, previsto en el caso de los Estatutos de las Comunidades establecidas por medio del artículo 151 de la Constitución. En cambio, no se exige para los Estatutos de las Comunidades establecidas por el artículo 143 y siguientes. Nada impediría, atendiendo a lo que (no) dice la Constitución y a la amplia libertad que se da al estatuyente para que establezca un procedimiento de reforma, que estos Estatutos incluyeran, para posteriores reformas, el requisito de la celebración de un referéndum. Esto, que fue visto con recelo por parte de la doctrina<sup>68</sup>, fue introducido en la segunda generación de Estatutos de Autonomía. Por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV), reformado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, incluyó, entre otros, un nuevo apartado 5 en el artículo 81 en el que se establecía que la Ley Orgánica que aprobara la reforma del Estatuto debería incluir una autorización del Estado para que la Generalitat convocara un referéndum de ratificación, con la excepción de las reformas que se limitaran únicamente a la ampliación de competencias. Incluso, se ha recogido la posibilidad de que las Comunidades Autónomas del artículo 143 envíen una delegación a las Cortes, como las CCAA del artículo 151 (p.ej., artículo 81.3 EACV).

---

<sup>67</sup> Así, es posible encontrar especialidades procedimentales, en el caso de las CCAA del artículo 151, cuando la reforma estatutaria afecte a la organización de los poderes autonómicos sin alterar la relación entre la Comunidad y el Estado. En todas las CCAA puede observarse el caso de los impuestos cedidos: AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pgs. 411 y 473.

<sup>68</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 1996, pg. 475.

Tomando el mismo ejemplo, se puede observar cómo el Estatuto valenciano contiene una regulación, en relación con el procedimiento de reforma, que desborda el ámbito propiamente autonómico, pues incluye la regulación del procedimiento en el Congreso de los Diputados (artículo 81, apartado 3), lo que, *a priori*, es materia reservada al Reglamento parlamentario. Solo la Constitución contiene preceptos que afectan a la autonomía parlamentaria. El hecho de que sea regulado, en cambio, por un Estatuto de Autonomía, da cuenta de la relevancia constitucional de los Estatutos y de su particularidad como norma jurídica.

Es necesario, asimismo, mencionar las reglas de tramitación de las reformas estatutarias en el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD). Primero, es ya destacable el hecho de que el Reglamento ubique en secciones distintas, dentro del capítulo dedicado a las especialidades del procedimiento legislativo, las reglas relacionadas con los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica y las relacionadas con los Estatutos de Autonomía. Es cierto, sin embargo, que, en el caso de la elaboración y aprobación, para los Estatutos del artículo 146, el RCD remite rápidamente al procedimiento de las Leyes Orgánicas, pero precisamente esa remisión incide en la diferencia sustancial entre ambas fuentes, pues de lo contrario, el Reglamento podría regular ambos procedimientos en el mismo epígrafe y no haría falta remisión. Por otro lado, para los Estatutos del artículo 151, se regula con detalle un procedimiento diferenciado. En el caso de la reforma, el artículo 145 es relevante, pues remite sencillamente a las normas que cada Estatuto de Autonomía (sin diferenciar entre los del 146 y los del 151) haya establecido para su reforma. El Estatuto pasa así a regular procedimientos parlamentarios (aunque por remisión, precisamente, del Reglamento parlamentario), algo vetado a la ley. El artículo 145 sí que determina, en cambio, que la reforma requerirá aprobación *mediante* Ley Orgánica.

#### **4.4. El control de los Estatutos de Autonomía**

Es imprescindible proseguir en el análisis de los Estatutos de Autonomía con el control que la Constitución establece que se puede ejercer sobre estas normas jurídicas. Con ello, distinguimos entre el control que realizan las Cortes Generales y el que llevan a cabo los órganos jurisdiccionales, en concreto, el Tribunal Constitucional.

*a) El control parlamentario: las Cortes Generales*

Un primer mecanismo de control de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas es la posibilidad de examen atribuida a las Cortes Generales. Se trata, por tanto, de un control parlamentario. El control que ejercen las Cortes Generales se da en medio del procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos. De acuerdo con la Constitución, en el caso de las Comunidades Autónomas constituidas en virtud del artículo 143, la participación de las Cortes Generales es la de tramitar el proyecto de Estatuto como ley (por analogía con el artículo 151.2.5º, entendemos que, en concreto, se tramita como proyecto de ley).

Sobre este control parlamentario debemos hacer varias consideraciones. La primera es que se trata de un control acotado en el tiempo: solo cabe esta intervención de las Cortes Generales en el momento de elaboración del Estatuto o de su reforma. En este último caso, hay que atender a lo que disponga cada Estatuto con respecto a su propio procedimiento de reforma. Cabe preguntarse por el alcance que este control ejercido por las Cortes Generales puede tener sobre el proyecto de Estatuto remitido por el órgano autonómico redactor y si se diferencia en algo de la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley. En el caso de los Estatutos de las CCAA del artículo 143 parece que no existen diferencias con respecto a la tramitación de cualquier otro proyecto legislativo. Sin embargo, han sido los Estatutos de segunda generación los que nuevamente han introducido modificaciones importantes. Por ejemplo, en el caso del EACV, se establece que, si las Cortes Generales no aprueban o modifican la reforma propuesta por el Parlamento autonómico valenciano, se devolverá el proyecto a Les Corts para una nueva deliberación, aunque con la necesidad de que el Congreso y el Senado motiven su decisión y propongan soluciones alternativas. Una vez aprobado, la facultad de control de las Cortes Generales desaparece, siendo el contenido del Estatuto indisponible para el legislador orgánico<sup>69</sup>.

En el caso de las Comunidades Autónomas constituidas siguiendo el artículo 151, el control parlamentario opera de una forma más específica, ya que se somete a la regulación concreta de ese artículo. La Comisión Constitucional examinará el proyecto de Estatuto junto con la delegación enviada por el órgano autonómico. El control podrá

---

<sup>69</sup> GARCÍA ROCA Y GARCÍA VITORIA, op. cit., 2018, pg. 1133.

desembocar en un acuerdo con dicha delegación, que puede suponer la aceptación del texto o una nueva redacción de común acuerdo, o en un desacuerdo. Si se da este segundo caso, el proyecto de Estatuto pasa a tramitarse como proyecto de ley, pero con la especialidad de que una vez aprobado por las Cámaras debe someterse a referéndum, lo que supone un control del control; es decir, una manera de limitar la capacidad modificadora de las Cortes Generales sobre un texto que no ha emanado originariamente de ellas.

La segunda es que se trata de un control delimitado temporalmente, pero amplio en un sentido sustantivo: las Cortes Generales pueden mostrar su desacuerdo con cualquier parte del Estatuto e, impedir, con ello su aprobación. Pero en el caso de las Comunidades del artículo 151 está, a su vez, condicionado a la ratificación posterior por referéndum. Esta solución, como ya hemos visto, se ha extendido también a las Comunidades Autónomas constituidas por el artículo 143.

En tercer lugar, este control se configura como una capacidad atípica de enmienda atribuida a las Cortes Generales<sup>70</sup>. En efecto, es un control que se da en el seno de un procedimiento legislativo, pero que difiere sustancialmente del de las leyes, por dos aspectos, principalmente. Primero, porque en él interviene una delegación del órgano autonómico redactor con la que las Cortes Generales deben “dialogar”. Aunque retengan su capacidad decisoria final, es evidente que la participación de esta delegación altera el procedimiento, porque, además, se da en la fase de tramitación y no en la de iniciativa, como ocurre en el caso regulado en el artículo 87.2 de la Constitución. Segundo, porque la decisión resultante del examen parlamentario no supone, siempre, el fin del procedimiento, ya que, en el caso del 151, es seguido de un referéndum (o de una tramitación parlamentaria y un referéndum) y en el caso de las CCAA del artículo 143, ha habido CCAA que han introducido ese referéndum de ratificación posterior.

En definitiva, la conclusión, teniendo en cuenta elementos sustantivos (funcionales) y formales (procedimentales), lleva al mismo sitio: la idea de que los Estatutos de Autonomía no son meras leyes (orgánicas), por mucho que revistan la forma de leyes (orgánicas). No procede entrar aquí en una cuestión ontológica, pero es claro que

---

<sup>70</sup> GARCÍA ROCA, J. (2011). “El intérprete supremo de la Constitución abierta y la función bilateral de los Estatutos: o la insoportable levedad del poder de reforma constitucional” en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 43, pp. 87-120. Pg. 92.

no se puede confundir la forma con el todo. Esta postura, la de que los Estatutos de Autonomía son una fuente jurídica distinta a la ley cuenta, además, con el apoyo de una parte muy importante – y mayoritaria - de la doctrina, aunque no haya sido la adoptada por el Tribunal Constitucional<sup>71</sup>.

*b) El control jurisdiccional: el Tribunal Constitucional*

Los Estatutos de Autonomía son normas jurídicas sometidas a la Constitución<sup>72</sup>. Además, como tales, son susceptibles de ser sometidas al control de constitucionalidad, tal y como establece el artículo 161.1.a, al afirmar que el Tribunal Constitucional podrá conocer de la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley. El carácter formal como ley orgánica de los Estatutos de Autonomía da cuenta de esa fuerza de ley.

Las notas más destacables del control de los Estatutos de Autonomía son su carácter preventivo y sucesivo, a la vez. El control previo (que también se da en el Parlamento, como acabamos de ver) tiene lugar en vía jurisdiccional mediante el recurso previo de inconstitucionalidad, que fue reintroducido en el ordenamiento por medio de la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre. Cabe señalar que el recurso previo fue contemplado originariamente por la LOTC para las leyes orgánicas (incluyendo los Estatutos de Autonomía), pero fue suprimido debido al alto volumen de recursos interpuestos y a la parálisis legislativa que ello provocaba<sup>73</sup>. En 2015, en cambio, fue recuperado, aunque únicamente acotado a los Estatutos de Autonomía. Merece la pena detenerse en las razones que llevaron al rescate de esta figura procesal. Mientras que para su supresión se argumentó que dificultaba o imposibilitaba el ejercicio de la potestad legislativa<sup>74</sup>, nada se dijo a este respecto en la recuperación del recurso. Ello lleva a pensar que, atendiendo a la tramitación de los Estatutos de Autonomía, el legislador no consideró que este recurso previo supusiera una traba al ejercicio de la potestad legislativa o que, al menos, no lo hacía de manera proporcional al perjuicio que la ausencia de este recurso

---

<sup>71</sup> GARCÍA ROCA, op. cit., 2011, pg. 91.

<sup>72</sup> FOSSAS ESPADALER, op. cit., 2011, pg. 4.

<sup>73</sup> AGUADO RENEDO, C. (2016). “El recurso previo de inconstitucionalidad frente a proyectos de Estatutos de autonomía y de su modificación” en *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, pp. 683-699. Pg. 685.

<sup>74</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 2016, pg. 686.

previo ocasionaba. Este perjuicio es, sin duda, el ataque a la legitimidad democrática de los Estatutos de Autonomía. En relación con el caso concreto del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, FOSSAS ESPADALER señaló la especial legitimidad democrática de la norma<sup>75</sup>. Creemos que esta afirmación puede hacerse extensiva al conjunto de los Estatutos de Autonomía. Por un lado, aquellos en cuya aprobación media un referéndum es evidente que gozan de un apoyo popular fuerte derivado de la participación de la ciudadanía en tanto que parte del sujeto soberano. Pero incluso en aquellos en los que no se da un referéndum de ratificación, la especial legitimidad democrática, distinta de la del resto de leyes, puede entenderse como consecuencia de las funciones que desempeñan este tipo de normas. En concreto, contribuye a reforzar esta idea la función de los Estatutos de Autonomía como norma de fundación de la Comunidad Autónoma y como norma que integra y cohesiona a una comunidad política concreta, algo a lo que ya se ha hecho referencia *supra*.

En definitiva, partiendo de esa idea, la reintroducción de este recurso previo puede considerarse positiva, atendiendo a la finalidad de evitar el choque entre la Justicia constitucional y el soberano (o parte de él), lo que tiene enormes costes para el conjunto del sistema democrático<sup>76</sup>. Este hecho no hace sino reforzar la naturaleza particular de los Estatutos de Autonomía en tanto que normas jurídicas, pues es evidente que es el motivo principal que subyace en la recuperación del recurso previo únicamente para estas normas y no para las leyes orgánicas en su totalidad

En cuanto al control sucesivo, debe señalarse que la existencia de un control preventivo no excluye el control de constitucionalidad que se da con posterioridad a la aprobación de la norma, tal y como ocurre con el resto de normas sometidas al control del Tribunal Constitucional y teniendo en cuenta que no podría ser de otra manera, pues se deriva directamente del carácter de norma suprema que tiene la Constitución. En este punto, merece la pena resaltar la participación de la justicia ordinaria en el control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía a través de la cuestión de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 35 de la LOTC, aunque en este caso no

---

<sup>75</sup> FOSSAS ESPADALER, op. cit., 2011, pg. 9.

<sup>76</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 2016, pg. 697. Igualmente, no nos resistimos a reproducir las palabras con que se expresa este riesgo jurídico-político en el Preámbulo de la Ley Orgánica 12/2015. Se dice que la recuperación de este recurso previo es una “*garantía de estabilidad y no fricción en la arquitectura jurídico-institucional del Estado*”.

supone una especialidad con respecto al resto de normas con rango de ley. Además, tampoco suscita problemas desde el punto de vista de la revisión que el Tribunal Constitucional puede hacer en sentencias posteriores de sus pronunciamientos anteriores ni desde el punto de vista de la cosa juzgada<sup>77</sup>. Además, las sentencias del Tribunal Constitucional (a excepción de las que resuelven recursos de amparo), como, por ejemplo, las que declaran la inconstitucionalidad de una norma, tienen carácter general y vinculan a todos los poderes públicos, de acuerdo con la propia LOTC<sup>78</sup>.

## **5. A VUELTAS CON LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y SU POSICIÓN CONSTITUCIONAL. LA APORTACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL MÁS RECIENTE.**

El último paso de nuestro análisis debe ser cerrar el círculo que abrimos páginas atrás al preguntarnos por la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía y por su posición en el sistema constitucional. Para ello, y teniendo en cuenta los objetivos marcados en la introducción de este trabajo, es necesario atender a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en los últimos años<sup>79</sup>. En concreto, se debe considerar la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV), y la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

En primer lugar, la STC 247/2017 sobre el EACV viene a reafirmar la función constitucional de los Estatutos de Autonomía al ser normas que definen tanto las competencias de la Comunidad Autónoma como del Estado y, además, lo hacen en dos direcciones: por un lado, al definir las competencias de cada Comunidad Autónoma (y en virtud de la cláusula de cierre en favor del Estado que recoge el artículo 149.3 de la Constitución), están dejando las materias no atribuidas a las CCAA al Estado, es decir, atribuyéndole, indirectamente, competencias. Es, por tanto, la suma de todos los Estatutos

---

<sup>77</sup> AGUADO RENEDO, op. cit., 2016, pg. 696.

<sup>78</sup> GAVARA DE CARA, J. (2011). “Los efectos de la STC 31/2010 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: las implicaciones para su normativa de desarrollo y los Estatutos de otras Comunidades Autónomas” en *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, pp. 239-290. Pg. 239.

<sup>79</sup> El objetivo de este apartado no es hacer una revisión exhaustiva y pormenorizada de toda la jurisprudencia constitucional sobre los Estatutos de Autonomía. Mucha de la jurisprudencia anterior a 2007 ha sido considerada en este trabajo a partir de la bibliografía consultada, que la ha analizado e integrado. Por el contrario, este apartado se centra en dos Sentencias recientes que, por su objeto, inciden de manera considerable en el tema de este trabajo: la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía y su posición constitucional.

la que acaba determinando, junto con la Constitución las competencias del Estado. Y esto lo hace junto con la Constitución, algo que, sin duda, no hacen las leyes orgánicas. Asimismo, la STC 247/2017 reconoció, en particular, que los Estatutos podían definir competencias del Estado de manera positiva, aunque con dos límites claros: que se mantenga la reconocibilidad de la competencia estatal y que esta delimitación de la competencia estatal por vía estatutaria tenga como fin la mejor concreción de una competencia autonómica (FJ 10). Esta segunda vía de delimitación de competencias estatales es ejercida por los Estatutos individualmente, para cada Comunidad, atendiendo a ese segundo límite de conexión con una competencia autonómica. Esto es relevante porque es precisamente el motivo que permite sortear el límite jurisprudencial que impide las interpretaciones abstractas y generales. Es ese límite el que impide ejercer esta función delimitadora a las leyes, por ejemplo, a las leyes orgánicas, y que, en cambio, lo permite para los Estatutos de Autonomía<sup>80</sup>. De esta manera queda subrayada una diferencia sustancial entre leyes y Estatutos, en relación con la función constitucional de los segundos.

En segundo lugar, la STC 247/2007, sobre el EACV y en concreto sobre el derecho al agua, también aborda la capacidad de los Estatutos de Autonomía para establecer verdaderos derechos subjetivos. Al abordar esta función en páginas anteriores, se ha determinado que los Estatutos pueden contener preceptos que, bajo la forma de derechos, establezcan mandatos para el legislador. Pero también cabe la posibilidad de que reconozcan verdaderos derechos subjetivos, algo que analiza ciertamente la Sentencia en cuestión. Estos derechos subjetivos pueden tener eficacia directa si están relacionados directamente con las instituciones básicas de la Comunidad o si concretan un derecho fundamental constitucionalmente previsto o sean una facultad implícita del mismo.

Por su parte, la STC 31/2010, sobre el EAC, refuerza elementos tales como las funciones diversificadora del ordenamiento o de creación del Derecho (FJ 4). Sin embargo, rebaja la posibilidad de que el Estatuto de Autonomía sea norma atributiva de las competencias del Estado, porque lo que hacen los Estatutos de Autonomía no es atribuir competencias al Estado, ni siquiera determinarlas, sino delimitar únicamente “el sí y el *quantum*” (FJ 4). Ello no salva – a nuestro parecer – que, por mucho que solo

---

<sup>80</sup> TORNOS MAS, J. (2008). “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*, núm. 7, pp. 79-105. Pg. 100.

determinen el sí y el *quantum*, si no hubiera Estatutos, no habría asunción de la competencia autonómica, lo que supone, de hecho, que sean también indirectamente normas atributivas de competencias estatales, lo que es verdaderamente una función constitucional<sup>81</sup>. Sorprendentemente, la STC determina que esa función constitucional posee tan solo valor doctrinal o académico, porque lo verdaderamente determinante desde el punto de vista del Derecho positivo es el sometimiento del Estatuto a la Constitución y su relación con otras normas legales mediante el principio de competencia (FJ 3). Se trata, en definitiva, de un retroceso, apoyado en una tesis – en nuestra opinión – excesivamente formalista, con respecto al planteamiento hecho en la sentencia sobre el EACV, que posicionaba los Estatutos de Autonomía como fuentes diferenciadas. Probablemente, el pronunciamiento del TC no puede desprenderse de los excesos o desbordamiento en el ejercicio de la función constitucional y de la bilateralidad que acometió la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. De manera que no cabe desechar que sobrevengan, en el futuro, nuevos matices en la jurisprudencia.

El análisis dogmático de los Estatutos de Autonomía que se ha llevado a cabo lleva a coincidir con parte de la doctrina<sup>82</sup> e instituciones como el Consejo de Estado<sup>83</sup> en que estas normas tienen una naturaleza jurídica compleja, distinta de la de las leyes orgánicas, y en que ocupan una posición constitucional singular como fuente del Derecho diferenciada. Esta diferente concepción del Estatuto de Autonomía se sustenta en el principio dispositivo y en la desconstitucionalización, dos notas características del modelo de organización territorial español. Es necesario detenerse en las razones que han llevado a este resultado.

La Sentencia del EAC se alinea con algún sector de la doctrina que, desde una posición formalista, defiende la tesis de que los Estatutos de Autonomía son meras leyes orgánicas y que no gozan de un rango distinto del de las leyes. Se entiende por rango la susceptibilidad de ser sometidos a cierto tipo de control, principalmente el control de

---

<sup>81</sup> GARCÍA ROCA y GARCÍA VITORIA, op. cit., 2018, pg. 1135.

<sup>82</sup> TUDELA ARANDA, J. (2009). “El Estado Autonomico treinta años después: ensayo de una valoración” en *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, pp. 191-242. Pg. 221.

Y: GARCÍA ROCA y GARCÍA VITORIA, op. cit., 2018, pg. 1135.

<sup>83</sup> FOSSAS ESPADALER, op. cit., 2011, pg. 12.

constitucionalidad<sup>84</sup>. Es cierto que los Estatutos de Autonomía pueden someterse al control posterior del TC, como las leyes, pero cabe hacer dos puntualizaciones: se ha visto que existen diferencias de calado entre el control de los Estatutos y el de las leyes (como el control previo) y, sobre todo, valorar la naturaleza y la posición constitucional de una fuente jurídica únicamente por el control al que puede someterse es en exceso reduccionista y poco útil<sup>85</sup>. La identificación entre rango y naturaleza, que aquí se descarta, ha sido igualmente rechazada por autores importantes en el pasado<sup>86</sup>. Como ejemplo claro, se ha aceptado que los Reglamentos parlamentarios son normas con rango o valor de ley, pero con una naturaleza singular y diferenciada<sup>87</sup>. Es imprescindible tener en cuenta otros aspectos de la norma, que se han analizado en este trabajo.

Es mucho más destacable, por otro lado, la especial rigidez o fuerza de ley pasiva de los Estatutos de Autonomía. Efectivamente, es una nota que no comparten con las leyes y que no puede ser del todo comprendida desde la perspectiva del principio de competencia. Se ha visto cómo existe contenido estatutario indisponible para el legislador autonómico, pero también para el estatal.

Desde una perspectiva funcional queda claro que el papel de los Estatutos de Autonomía es singular e insustituible en el ordenamiento jurídico español. Cabe destacar que los Estatutos de Autonomía son normas que cumplen funciones constitucionales y que forman parte siempre del bloque de constitucionalidad (algo que no ocurre con la totalidad de las leyes orgánicas) y, que, si bien no son Constitución, ocupan una posición cuasi-constitucional o como normas constitucionales secundarias<sup>88</sup>. Son complemento imprescindible de la Constitución<sup>89</sup>. Igualmente, desde la perspectiva teórica del bloque de constitucionalidad, la aceptación de su naturaleza distinta a la de las leyes y próxima a la Constitución sería necesaria para construir el concepto teórico de *Gesamtverfassung*. No es poco.

---

<sup>84</sup> RUBIO LLORENTE, F. (1983). “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley” en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, pp. 417-432. Pg. 420.

<sup>85</sup> RUBIO LLORENTE, op. cit., 1989, pg. 29. Nota al pie 59.

<sup>86</sup> RUBIO LLORENTE, op. cit., 1989, pg. 14.

<sup>87</sup> SÁNCHEZ FÉRRIZ, op. cit., 2009, pg. 451.

<sup>88</sup> GARCÍA ROCA y GARCÍA VITORIA, op. cit., 2018, pg. 1131. La segunda denominación, a partir de RUBIO LLORENTE.

<sup>89</sup> TUDELA ARANDA, op. cit., 2009, pg. 221.

Asimismo, merece la pena retomar en este punto la perspectiva multidisciplinar. Si bien se había concluido que los análisis politológico e histórico del Estatuto de Autonomía no eran determinantes en la concreción de la naturaleza de esta norma, sí que refuerzan la imagen del Estatuto de Autonomía como una norma de profundo significado político e integrador, de calado más hondo que el de las leyes (y, extrajurídicamente, mucho más cercano a la Constitución) y con una legitimidad democrática muy relevante, como “vehículo” de la voluntad de autogobierno de un territorio<sup>90</sup>. Si fueran solo leyes, serían expresión (o producto) de la voluntad del Estado. No cabe duda de que los Estatutos de Autonomía, como normas jurídicas y como normas sometidas a la Constitución, son producto de la voluntad del Estado. Pero son, además, algo más.

También es muy esclarecedora la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía puedan reconocer derechos subjetivos con eficacia directa. Se trata esta, sin duda, de una función más típica de las Constituciones que de otras fuentes normativas. Y por último en este apartado funcional, cabe destacar cómo se relacionan los Estatutos de Autonomía con otras leyes, en concreto con las leyes autonómicas. Si los Estatutos fueran meramente leyes no sería posible entender la relación entre ley autonómica y Estatuto a través del principio de jerarquía, lo que es imprescindible como resultado de la función de los Estatutos como normas básicas de cada Comunidad Autónoma.

Por otro lado, en el procedimiento también hemos podido observar elementos muy relevantes a la hora de determinar la naturaleza jurídica y la posición de los Estatutos de Autonomía. Se trata de un procedimiento paccionado. Se ha intentado igualar la participación de las Cámaras autonómicas a la que tiene lugar en los trámites de audiencia en el procedimiento de elaboración de normas<sup>91</sup>. Nada más alejado de la realidad (y de la teoría). Mientras que puede haber ley sin participación ciudadana (por ejemplo, una norma que sea organizativa), no puede haber Estatuto de Autonomía sin concurso del órgano parlamentario autonómico ni de las Cortes Generales. Tampoco puede identificarse la participación de la delegación autonómica en el procedimiento de elaboración con la delegación autonómica en la iniciativa legislativa. Ese procedimiento paccionado es, además, único en el ordenamiento español y muy singular en perspectiva

---

<sup>90</sup> EXPÓSITO GÓMEZ, op. cit., 2011, pg. 488.

<sup>91</sup> Por ejemplo, art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

comparada. También revisten muchas especialidades los procedimientos de reforma. Ha destacado la capacidad que tiene el Estatuto para determinar el procedimiento de reforma, adentrándose, incluso, en la tramitación parlamentaria en las Cortes Generales. Y, por supuesto, no puede dejar de tenerse en cuenta la existencia del referéndum de ratificación tanto en la elaboración como en la reforma.

En definitiva, todo ello evidencia que el debate sobre los Estatutos de Autonomía dista de estar cerrado. Si bien es cierto que el objeto ha sido analizado con minucioso detalle por la doctrina, no lo ha hecho pacíficamente. Asimismo, parece que, en los últimos años, la cuestión se ha trasladado al Tribunal Constitucional, donde pronunciamientos más formalistas han convivido con otros en los que pudiera reconocerse una capacidad al conjunto de los Estatutos de Autonomía de realizar verdaderas mutaciones constitucionales, con el apoyo de la interpretación del TC<sup>92</sup>. Una impresión que se desprende de este análisis es que la interpretación tanto por la academia como por la jurisprudencia comienza a conocer ciertos límites a la hora de dar soluciones satisfactorias. No es nada nuevo, pues la doctrina ya ha apuntado la necesidad de reformar la Constitución territorial<sup>93</sup>. Una reforma de ese tipo debería partir, sin duda, de la comprensión de los Estatutos de Autonomía como una fuente jurídica singular y compleja, en la que conviven elementos sustanciales, funcionales, materiales, formales y procedimentales difíciles de conjugar.

## 6. CONCLUSIONES

El objetivo de este Trabajo de Fin de Máster ha sido comprobar la vigencia de la construcción teórica del concepto jurídico de Estatuto de Autonomía, como una norma jurídica de naturaleza singular, por su conexión directa con la Constitución y con el ejercicio de funciones constitucionales. Para ello, ha sido igualmente necesario revisar la jurisprudencia constitucional, en concreto, las sentencias sobre los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, para esclarecer si eran coincidentes en su doctrina y si habían operado algún tipo de modificación o innovación de la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía.

---

<sup>92</sup> APARICIO PÉREZ, M. (2010). “Reforma estatutaria y mutación constitucional” en *Iura Vasconiae*, núm. 7, pp. 55-96. Pg. 94.

<sup>93</sup> Por ejemplo: GARCÍA ROCA, J. (2016). “La reforma de la Constitución territorial: un buen camino entre secesión e inmovilismo” en *Teoría & Derecho*, núm. 19, pp. 17-31.

En este sentido, pueden presentarse las siguientes conclusiones:

- I. El concepto de Estatuto de Autonomía es una construcción teórica compleja que puede ser entendida como una norma jurídica particular mediante la cual un sujeto territorial regula, por sí mismo, el ejercicio de su autonomía, concebida como un poder político derivado de la Constitución y no originario y, en consecuencia, limitado por esta. Una perspectiva histórica de la noción de estatuto no permite extraer conclusiones definitivas sobre la posición constitucional de estas normas jurídicas, algo a lo que tampoco contribuye el análisis político (y sociológico) del concepto de autonomía. Por tanto, estos enfoques, si bien contribuyen a contextualizar el objeto de estudio, no son determinantes en los resultados del análisis.
- II. El análisis dogmático del Estatuto de Autonomía permite observar importantes especialidades en diversos aspectos de esta fuente jurídica. Los Estatutos cumplen en exclusiva con funciones singulares, tales como son servir como fundamento y norma básica de cada Comunidad Autónoma y de asunción competencial, entre otras. Esta última ha sido considerada una función constitucional y se ha relacionado con el concepto de bloque de constitucionalidad, aceptado por el TC y a través del cual se refuerza la separación teórica entre forma y naturaleza jurídica. Además, sus procedimientos de elaboración, aprobación y reforma son excepcionales, constan de un carácter paccionado y pueden implicar la participación del cuerpo electoral mediante referéndum. Por último, están sometidos a un control de constitucionalidad sucesivo, pero también preventivo, lo que supone un rasgo muy excepcional.
- III. De todo ello se concluye que los Estatutos de Autonomía constan de una naturaleza jurídica singular y compleja, distinta a la de Constitución, pero también distinta a la de las leyes y las leyes orgánicas. No es posible equiparar, a todos los efectos, su rango de ley con su irreductible naturaleza jurídica y, por tanto, no puede desprenderse solo de aquel dato la concreta posición constitucional de los Estatutos de Autonomía. Pueden entenderse como *normas constitucionales secundarias*, *normas cuasi-constitucionales* o como *complemento imprescindible*

*de la Constitución*. En definitiva, los Estatutos son Estatutos<sup>94</sup>, aunque tengan un elemento formal - de entre tantos otros elementos que componen esta fuente - que sea igual al de las leyes orgánicas. Se trata de entender que el ordenamiento constitucional es complejo y no puede ser entendido solo a través del principio de jerarquía o el de competencia.

- IV. En los últimos años ha habido dos Sentencias del Tribunal Constitucional especialmente relevantes en cuanto a la naturaleza de los Estatutos de Autonomía. En 2007, el TC se pronunció sobre el EACV y ofreció una visión de los Estatutos de Autonomía en la que estos ampliaban sus funciones. En cambio, en 2010, a propósito del EAC, el intérprete supremo de la Constitución adoptó una posición más formalista, deshaciendo el camino emprendido en 2007. Es, por tanto, una cuestión que no está cerrada y podrían sobrevenir nuevos pronunciamientos que tercién en esta polémica. Pero parece que los límites de la interpretación constitucional y la reflexión dogmática comienzan a asomar y, en consecuencia, la posibilidad de ofrecer soluciones ampliamente satisfactorias, a dificultarse.
- V. Puede que la Constitución no sea capaz de resolver todos los problemas de la organización territorial de España. La academia lleva tiempo hablando de reforma constitucional. En la opinión pública hay voces que llevan reclamándola desde hace años. No parece, sin embargo, que haya posiciones de partida suficientemente compartidas entre academia y grupos políticos sobre en qué dirección apuntar la reforma. No es tarea del Derecho Constitucional definir los propósitos políticos de tal empresa. Nuestra disciplina debe seguir ocupándose de lo que mejor sabe hacer: plantear preguntas y proponer soluciones con el objetivo permanente de limitar el poder para salvaguardar la libertad de la persona. Humildemente, esperamos que este trabajo haya contribuido a ello. No, desde luego, resolviendo incógnitas definitivamente, algo de lo que se han encargado y se encargan voces mucho más autorizadas. Se trata, sencillamente, de cerrar una etapa, la del Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos con la satisfacción de haber aprendido mucho y también, como quien, a la espera, planta una semilla.

---

<sup>94</sup> GARCÍA ROCA, op. cit., 2011, pg. 92.

**BIBLIOGRAFÍA**

- AGUADO RENEDO, C. (1996). *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- AGUADO RENEDO, C. (1997). “Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 49, pp. 169-193.
- AGUADO RENEDO, C. (2016). “El recurso previo de inconstitucionalidad frente a proyectos de Estatutos de autonomía y de su modificación” en *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, pp. 683-699.
- APARICIO PÉREZ, M. (2010). “Reforma estatutaria y mutación constitucional” en *Iura Vasconiae*, núm. 7, pp. 55-96. Pg. 94.
- ARAGÓN REYES, M. (1996). “Prólogo” a AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, pp. 21-31, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ATIENZA, M. (1995). “Diez consejos para escribir un buen trabajo de dogmática” en *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, núm. 3, pp. 223-224
- ATIENZA, M. (1999). “El Derecho como argumentación” en *Isegoría: Revista de filosofía moral y política*, núm. 21, pp. 37-47.
- BAQUERO DE LA CALLE RIVADENEIRA, J.; GIL BLANCO, E. (2015) *Metodología de la investigación jurídica*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2003). Guía bibliográfica. Bibliografía por materias. Comunidades Autónomas [en línea]. Disponible en: [https://app.congreso.es/consti/constitucion/bibliografia/bibliografia\\_mat.jsp?tipo=3&cod=12](https://app.congreso.es/consti/constitucion/bibliografia/bibliografia_mat.jsp?tipo=3&cod=12) [Consultado: 18/06/2021].
- DÍEZ-PICAZO, L. M. (1987). “Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos (Comentario a la STC 99/1986, en el caso del Condado de Treviño)” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 20, pp. 139-176.
- EXPÓSITO GÓMEZ, E. (2011). “Declaraciones estatutarias ¿de derechos? Un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/2010” en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, pp. 481-502.
- FERNÁNDEZ, E.; RUIZ, M. (1997). “El Derecho como ordenamiento jurídico” en DE LUCAS, J. (ed.), *Introducción a la teoría del Derecho*, pp. 148-169, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- FOSSAS ESPADALER, E. (2008). “El principio dispositivo en el Estado Autonomómico” en *UNED, Revista de Derecho Político*, núms. 71-72, pp. 151-173.
- FOSSAS ESPADALER, E. (2011). “El control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía” en *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 43, pp. 1-19.

- GARCÍA ROCA, J; GARCÍA VITORIA, I. (2018). “Artículo 147.1 y 2”. En RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.; CASAS BAAMONDE, M. (directores), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, pp. 1124-1141. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia.
- GARCÍA ROCA, J. (1984). “El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales” en *UNED, Revista de Derecho Político*, núm. 21, pp. 111-140.
- GARCÍA ROCA, J. (2000). “Del principio de la división de poderes” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 108, pp. 41-75. Pg. 70.
- GARCÍA ROCA, J. (2011). “El intérprete supremo de la Constitución abierta y la función bilateral de los Estatutos: o la insoportable levedad del poder de reforma constitucional” en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 43, pp. 87-120.
- GARCÍA ROCA, J. (2016). “La reforma de la Constitución territorial: un buen camino entre secesión e inmovilismo” en *Teoría & Derecho*, núm. 19, pp. 17-31
- GAVARA DE CARA, J. (2011). “Los efectos de la STC 31/2010 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: las implicaciones para su normativa de desarrollo y los Estatutos de otras Comunidades Autónomas” en *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, pp. 239-290.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. Bibliografía de los Estatutos de Autonomía [en línea]. Disponible: <https://www.jcyl.es/web/es/administracionpublica/estatuto-autonomia/bibliografia-estatutos-autonomia.html> [Consultado: 18/06/2021].
- LANDMAN, T. (2008). *Issues and Methods in Comparative Politics. An introduction*. Londres y Nueva York: Routledge.
- LÓPEZ PAVÓN, T.; RODRÍGUEZ, C. (2021). “Juanma Moreno reclama a Sánchez una mesa bilateral para zanjar un déficit de financiación de 4 millones al día”. En *El Mundo* (edición de 17 de junio). Disponible en: <https://www.elmundo.es/andalucia/2021/06/17/60cb3055fc6c83094d8b46bb.html> [Consultado: 18/06/2021].
- PÉREZ ROYO, J. (2009). “Pacto de inserción”. En *El País* (edición de 19 de septiembre). Disponible en: [https://elpais.com/diario/2009/09/19/espana/1253311212\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2009/09/19/espana/1253311212_850215.html) [Consultado: 21/06/2021].
- RIBÓ, R.; PASTOR, J. (2015). “Estructura territorial del Estado” en CAMINAL BADIA, M. (ed.), TORRENS, X. (coed.). *Manual de ciencia política*, pp. 600-620. Madrid: Tecnos. Pgs. 605-607.
- ROMERO, V. (2021). “Ximo Puig reclama el concierto fiscal para todas las autonomías si Cataluña lo negocia”. En *El Confidencial* (edición de 11 de junio). Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/espana/comunidad-valenciana/2021-06-11/ximo-puig-concierto-fiscal-cataluna-alsina\\_3127188/](https://www.elconfidencial.com/espana/comunidad-valenciana/2021-06-11/ximo-puig-concierto-fiscal-cataluna-alsina_3127188/) [Consultado: 18/06/2021].
- RUBIO LLORENTE, F. (1983). “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley” en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, pp. 417-432.

- RUBIO LLORENTE, F. (1989). “El bloque de constitucionalidad” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, pp. 9-37.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J. (2013). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- SÁNCHEZ FÉRRIZ, R. (2009). *El Estado Constitucional. Configuración histórica y jurídica. Organización funcional*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- SASTRE, D.; BARRENA, X. (2021). “El PSC quiere que la mesa de diálogo alumbre un nuevo Estatut”. En *El Periódico* (edición de 14 de junio). Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20210614/psc-quiere-mesa-dialogo-alumbre-nuevo-estatut-11823407> [Consultado: 18/06/2021].
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. (2011). “La Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña: una visión de conjunto” en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 151, pp. 203-229.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. (2018). “Artículo 2”. En RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.; CASAS BAAMONDE, M. (directores), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, pp. 61-73. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia.
- TORNOS MAS, J. (2008). “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 Autònoms i Federals*, núm. 7, pp. 79-105.
- TUDELA ARANDA, J. (2009). “El Estado Autonómico treinta años después: ensayo de una valoración” en *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, pp. 191-242.
- TUDELA ARANDA, J. (2018). “La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado autonómico” en *UNED, Revista de Derecho Político*, núm. 101, pp. 431-460.