

## Los Estatutos de Autonomía tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010

*Luis Ortega Alvarez*

### *Abstract*

*L'elemento distintivo del proceso de reforma degli statuti di autonomia avviato in questi ultimi anni in Spagna è rappresentato dal ruolo promotore delle Comunità autonome, ormai divenute soggetti politico-istituzionali di primario rilievo anche per il determinante contributo dato allo sviluppo del Welfare State ed alla eliminazione degli squilibri territoriali. Secondo l'Autore, tuttavia, era prevedibile che il progetto di riforma della Catalogna venisse ridimensionato dall'intervento del Tribunal Constitucional, che in pronunce precedenti aveva già avuto modo di affrontare il rapporto tra Statuti autonomici e Costituzione. La sentenza 31/2010 chiarisce in maniera inequivocabile che lo Statuto, in quanto fonte subordinata alla Costituzione e di portata territoriale limitata, non può modificare il quadro delle competenze statali quali desumibili direttamente dalla Costituzione e dalla interpretazione datane dalla stessa Corte costituzionale.*

### **1. El proceso de reforma del Estatuto de Cataluña como un nuevo paradigma de modelo estatutario**

La nueva oleada de reformas de Estatutos de Autonomía se ha enmarcado en un proceso caracterizado esencialmente por la intensidad político-institucional de sus planteamientos, especialmente relevantes en el caso de Cataluña y que se concebía como una nueva etapa del propio Estado de las Autonomías, planteándose, incluso, si suponía una continuación o una ruptura con el modelo implantado entre 1979 y 1999<sup>1</sup>.

---

(1) Este proceso ha sido calificado por la doctrina como de segunda fase o etapa: CRUZ VILLALÓN, *La reforma del Estado de las Autonomías*, en *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, n. 2, 2006, p. 84 y ss.

En este sentido Criz Villalón<sup>2</sup> destacaba cuatro rasgos de este nuevo proceso, el que no estuviese constitucionalmente previsto, el que se partiese de una organización político-administrativa existente que no hay que crear ya, la sustitución del consenso por la confrontación, y su planteamiento paralelo a una propuesta de reforma de la Constitución.

A estos rasgos yo añadiría otros, que luego han tenido a mi juicio relevancia en la sentencia del Tribunal Constitucional 31/1010. En primer lugar, en estos nuevos Estatutos se concreta de forma efectiva y real el principio dispositivo contenido en el Título VIII como uno de los ejes de implantación del modelo autonómico. Así, estos procesos no se han gestado y protagonizado por lo aparatos centrales de los grandes partidos de ámbito estatal, tal como había sucedido para la generalización del modelo autonómico, tras el Informe Enterría, o en los acuerdos de los años Noventa sobre el aumento y equiparación de los techos competencias de los estatutos de la vía del art. 143 CE con los de la vía del art. 151 CE. Los eventuales acuerdos, se han producido a nivel autonómico, como es significativo en el caso del Estatuto de Andalucía. Estas reformas, al partir de una clase política que ya ha experimentado la gestión del poder autonómico y sus dificultades de funcionamiento con los demás niveles de poder territorial, se plantean con un gran nivel de detallismo, en relación a problemas y reivindicaciones de mayor nivel de poder y de mecanismos de gestión. En este sentido es significativo que se descienda a nivel de subdirección general para recabar todo el catálogo de fricciones competenciales y trasladarlo como exigencia de mayor nivel competencial en el plano estatutario. En definitiva, así como en el momento inicial de implantación del Estado de las Autonomías éstas no existían como sujetos políticos, y los anteriores procesos de reforma protagonizaron los aparatos centrales de los grandes partidos, mediante un acuerdo de alcance nacional, en este nuevo proceso, las Comunidades Autónomas han aparecido como lo que son en la actualidad, unos sujetos político-institucionales de primer orden, donde está depositado una parte importantísima del poder público.

---

(2) *Ibid.*

En segundo término, este protagonismo político de las Comunidades Autónomas se pone también de manifiesto al irrumpir en el mundo autonómico de forma horizontal, no sólo planteando sus reivindicaciones con el Estado sino respecto de otras Comunidades Autónomas, especialmente en el plano competencial, de lo que han sido epifenómenos significativos los recursos planteados por vez primera ante el Tribunal Constitucional de unas Comunidades Autónomas frente a otras.

Se trata por tanto de un proceso que se produce en un panorama constitucional muy distinto, con el Título VIII plenamente desarrollado y con una evolución institucional de equiparación, en la que políticamente desaparece la autocalificación de regiones de los territorios políticamente descentralizados.

También se produce en un marco de reflexión sobre el propio proceso de descentralización, el cual es calificado como conveniente y positivo por todos los operadores políticos, mediáticos y sociales. En este sentido puede destacarse que se asimilan los veinticinco años de implantación en España del Estado de Bienestar tras la aprobación de la Constitución, con los veinticinco años de implantación del Estado Autonómico, con la eventual paradoja que un modelo de diferenciación, y de autonomía en la implantación y aplicación de políticas públicas, produjo un aumento de los reequilibrios territoriales entre los territorios más ricos y desarrollados y los más pobres y con menor desarrollo, superiores a los existentes bajo el modelo de una dictadura presidida por el valor del centralismo.

Finalmente debe señalarse que este proceso de reformas, como veremos a continuación al analizar el caso concreto de Cataluña, se realiza teniendo como parámetro legal el respeto de los límites constitucionales en sentido negativo, sin realizarse una crítica sobre el propio modelo político resultante. Es decir, se postulaba que en los estatutos se podía incluir todo lo no prohibido por la Constitución, sin valorar el resultado de la generalización del proceso. Este dato ponía sobre la mesa, desde una posición inversa, la incógnita sobre el espacio de poder que le restaría al Estado tras la implantación del nuevo modelo.

## 2. El planteamiento teórico de la reforma del Estatuto de Cataluña

El Estatuto de Autonomía de Cataluña partía de una concepción doctrinal contenida en el Informe sobre la Reforma del Estatuto<sup>3</sup>, basándose principalmente, en lo que a nosotros interesa, en los siguientes argumentos<sup>4</sup>:

- La función constitucional de los Estatutos de Autonomía como complemento constitucional y pacto para el autogobierno.
- La posición de los Estatutos en el sistema de fuentes como norma supraordenada al resto de las leyes estatales y sólo sometida a la Constitución.
- La posibilidad de que los Estatutos modulen las competencias estatales del artículo 149.1 CE, precisando los efectos aplicativos de éstas.
- La posibilidad de que los Estatutos sean normas interpretativas y en base a ello puedan establecer determinaciones sobre la articulación de las respectivas competencias legislativas.
- La posibilidad de una nueva redacción estatutaria en la que se concreten y precisen con más detalle el contenido de los títulos competenciales de la Generalidad.

---

(3) Recuérdese que dicho informe fue realizado, además por el grupo de trabajo del propio IEA, Bayona, Bernardí y Díez, por un grupo de profesores de las Universidades de Barcelona compuesto por Albertí, Argullol, Ferret y Viver.

(4) La casi generalidad de la doctrina catalana se ha manifestado a favor del planteamiento realizado por dicho Informe: VIVER, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, CEP, 2005. p. 11 y ss.; *En defensa dels Estatuts d'Autonomia com normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional*, en *Revista d'Estudis Autònomicos y Federals*, n. 1, 2005, p. 97 y ss.; BAYONA, *La delimitació de competències de Catalunya i el traspàs de serveis*, en *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Barcelona, IAE, 2005, p. 87 y ss.; ALBERTÍ, *L'Estatut d'autonomia en el marc de la Constitució*, en *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya*, cit., p. 67 y ss.; *El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria*, en *Revista Catalana de Dret Public*, n. 31, 2005; TORNOS, *La reforma estatutaria. Un debate marcado por la posición constitucional de los Estatutos de autonomía*, en *Revista General de Derecho Administrativo* (en prensa); FERRET, *Estatutos de Autonomía: función constitucional y límites materiales*, en *Revista Catalana de Pret Public*, n. 31, 2005; BARCELÓ, *Ley orgánica. Ambito material y posición en el sistema de fuentes*, Barcelona, Atelier, 2004; CORRETTJA, *La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, en Luis Ortega (dir.), *La reforma del Estado autonómico*, Madrid, CEP, 2005.

Se produce, así, todo un conjunto de precisiones en el texto del Estatuto, esencialmente en sus artículos 110, 111 y 112 sobre la definición, el contenido y los efectos de las competencias exclusivas y compartidas, que al no estar contenidos expresamente en la Constitución, se entiende que son de plena disponibilidad para su regulación en el Estatuto de Autonomía, como norma que tiene atribuida la función del reparto competencial.

Esta función estatutaria ha sido en todo caso avalada plenamente por el Dictamen previo del Consejo Consultivo de Cataluña al Proyecto de reforma del Estatuto en los términos siguientes:

Al permitir la Constitución distintos entendimientos de las diversas competencias, la norma estatutaria puede especificar y asumir cualquiera de los constitucionalmente posibles: por eso, tal como hace la propuesta de reforma, puede establecerse que la competencia ejecutiva autonómica sobre una determinada materia comprende el ejercicio de la potestad reglamentaria o, por ejemplo, puede disponer que la competencia legislativa en las materias en las que el Estado se le ha reservado la competencia sobre las bases deberá exclusivamente ajustarse a los principios, objetivos o estándares mínimos que fije el Estado en normas con rango de ley. Así pues, en defecto de una definición de las bases estatales contenida en la misma Constitución (lo que hubiera sido más coherente con la lógica jurídica de un estado políticamente descentralizado) y en defecto también de una reforma constitucional en el mismo sentido, debe concluirse que no hay impedimento constitucional explícito para que esa tarea de concreción la asuma el Estatuto de Autonomía.

Una de las tesis principales en las que se basa la actual reforma estatutaria catalana parte de la idea de la desconstitucionalización del modelo territorial del Estado, basado en los trabajos iniciales de Cruz Villalón<sup>5</sup>. Según esta tesis, el modelo de la estructura del Estado no estaría en la propia Constitución ya que ésta permite, en potencia, desde el mantenimiento del sistema centralista, hasta un sistema ma-

---

(5) CRUZ VILLALÓN, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. monográfico 4, 1981, también recogido en *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, CEPC, 1999, por el que citamos.

terialmente federal. Al no estar el modelo en la Constitución, serían los Estatutos de Autonomía el principal instrumento para la plasmación del Estado de las Autonomías.

También la construcción doctrinal del Estatuto catalán estaba basada en el concepto de constitución material que se aplica a los estatutos de autonomía siguiendo la construcción de la “Constitución total” de Rubio<sup>6</sup> o del “bloque constitucional” de Aragón<sup>7</sup>. Como es sabido, estas tesis destacan, de una parte, la naturaleza de constitución material que cumplen los Estatutos de Autonomía como normas de delimitación competencial, lo que las convierte en normas constitucionales secundarias. De otra, se señala el hecho de que los Estatutos son normas con un rango superior al resto de las leyes, por la posición que ocupan en el sistema de fuentes.

De esta forma, la reforma estatutaria liderada por Cataluña pretendía reformar la correlación de títulos competenciales existente en ese momento, desplazando desde el Estatuto el ámbito de extensión de los títulos competenciales del Estado atribuidos a éste desde la Constitución e interpretados por el Tribunal Constitucional.

El procedimiento utilizado, se basa esencialmente, como decíamos, en dar en el Estatuto de Autonomía una propia interpretación de los conceptos constitucionales relativos a las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas y, en su aplicación, un nuevo listado competencial autonómico, en el entendido de que los Estatutos de Autonomía, como Constitución material, pueden realizar dicha función, que tendría como consecuencia la de limitar la interpretación de las competencias estatales, y que dicha interpretación prevaleciese sobre la legislación estatal.

---

(6) RUBIO, *El bloque de constitucionalidad*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 27, 1989, p. 9 y ss.

(7) ARAGÓN, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, en *Documentación Administrativa*, n. 232-233, 1992-1993, pp. 218-221.

### *3. La posición de los Estatutos en relación con la legislación básica en la Src 247/2007 sobre el nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana*

En relación al complejo papel de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes y su función ordenadora del Estado de las Autonomías es ejemplificadora la sentencia del Tribunal Constitucional relativa a la constitucionalidad del nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana.

La sentencia parte, como no podía ser menos, de resaltar la singular posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes. En síntesis (FJ 6) se destaca inicialmente su infraordenación respecto de la Constitución y, en consecuencia, que su relación con las leyes estatales, sean éstas orgánicas u ordinarias, aparece establecida por criterios de carácter material, conectados con el principio de competencia sustantiva sobre las materias en que unos y otras “de acuerdo con la Constitución” pueden intervenir.

Esta equidistancia de las leyes estatales y de los Estatutos respecto a la Constitución no impide al TC considerar que los Estatutos, por su función y especial rigidez, no puedan ser formalmente reformados por las otras leyes del Estado. Pese a ello, en cuanto a su contenido, el criterio prevalente entre estos dos tipos de leyes, estatutos y otras leyes estatales, es el que se deriva de la Constitución.

Así, en lo que se refiere a las leyes orgánicas, deben destacarse dos puntualizaciones de singular relevancia:

- Los Estatutos de Autonomía no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la Constitución cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes leyes orgánicas (arts. 81.1, 122.1, 149.1.29, 152.1 ó 157.3 CE), pues dichos criterios, referidos a materias concretas para cada ley orgánica, determinan el ámbito que la Constitución les reserva a cada una de ellas, ámbito que, por tal razón, se configura como límite para la regulación estatutaria.
- De ahí que la reserva material que, en términos específicos para cada caso, realiza la Constitución a favor de determinadas leyes orgánicas, suponga que cada una de dichas leyes pueda llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005, de 9 de junio, FFJJ 4 y 5, con referencia a otras), circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación.

De estas dos puntualizaciones se deriva como consecuencia que, en caso de colisión entre ambos tipos de normas, le corresponda al Tribunal Constitucional “la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez o eficacia de la norma estatutaria”.

De este modo, si bien la normativa estatal no puede formalmente reformar los Estatutos, la validez del contenido y de unas y otras normas queda remitido al juicio de constitucionalidad que pueda producirse sobre ambas en caso de conflicto.

Refiriéndonos más en concreto a las relaciones entre los Estatutos y la legislación básica, el debate se plantea al hilo de la posibilidad que tienen los Estatutos de delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, y más específicamente cuando esta delimitación opera sobre las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1.

El Tc (Fj 7) parte en este caso de señalar un doble criterio:

- La Constitución, que sí fija las materias de competencia estatal, no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones materiales sobre las que se proyecta aquella, ni tampoco contiene reglas expresas de interpretación que inmediatamente permitan concretar dicho contenido o alcance, lo que, en última instancia, sólo corresponde precisar a este Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción.
- La Constitución tampoco establece el elenco de materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, sino que atribuye a los Estatutos de Autonomía la función de determinarlas, sin que dicha determinación pueda incidir en el despliegue de las competencias reservadas al Estado por el mencionado límite del art. 149.1 CE (art. 149.3 CE).

Esta jurisprudencia clarifica de forma nítida la doctrina según la cual los Estatutos no son el cauce para interpretar el alcance de las competencias estatales reservadas por el art. 149.1.

En ello abunda la STC comentada partiendo de la doctrina ya sentada en la anterior STC 76/1983, relativa a la LOAPA, en virtud de la cual “los poderes constituidos no pueden ocupar el lugar que corresponde al poder constituyente y, consecuentemente, establecer la interpretación del alcance que pueden tener los preceptos constitucionales, de manera que el legislador ordinario no puede ejercer una función

constituyente interpretando en un sentido determinado, entre varios posibles, dichos preceptos de la Constitución”.

La doctrina de dicha STC 76/1983 se explicita (Fj 8) de forma más detallada en la ahora comentada STC 247/2007, al extraer de la primera dos criterios:

- Lo que está vedado al legislador, estatal y autonómico, es la interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional de reparto competencial con pretensión de vinculación general a todos los poderes públicos, imponiéndoles su propia interpretación de la Constitución.
- Los poderes constituidos, estatal o autonómico, ejercerán su función legislativa de modo legítimo cuando, partiendo de una interpretación de la Constitución, sus normas se dirijan a su ámbito competencial ejerciendo las competencias propias, siempre que, al hacerlo, no pretendan imponer a todos los poderes públicos, como única, una determinada opción interpretativa del precepto constitucional.

A continuación el Tc aborda el tema de si tales criterios son aplicables con el mismo alcance respecto del legislador estatutario (Fj 10), extremo, del que confiesa no haber todavía resuelto en su anterior doctrina.

Llegados este punto, dos son las afirmaciones de partida del Tc con relación al legislador estatutario:

- puede de modo legítimo realizar operaciones de interpretación de la Constitución sometándose, en principio, a los mismos criterios que todo legislador, criterios que han sido expuestos en el Fj 8.
- para poder cumplir con la función que la Constitución le atribuye, ha de partir de una interpretación del Texto constitucional de especial amplitud.

Esta amplitud deriva de la doble dimensión normativa de los Estatutos de Autonomía, en cuanto norma estatal y norma cabecera del ordenamiento autonómico. En función de estos cometidos, el Tc concreta la amplitud interpretativa de los Estatutos:

- El Estatuto de Autonomía, en cuanto que es norma estatal, puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas,

incidiendo en el alcance de las primeras, lo que hemos reconocido al legislador estatal en los FEJJ 7 y 8. Sin embargo, es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución. Lo importante, en este sentido, es que el Estatuto de Autonomía, por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Solo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución.

– A ello se une que el Estatuto, en cuanto norma institucional básica, se dirige hacia los propios poderes de la Comunidad Autónoma, singularmente a la Asamblea Legislativa, ejerciendo una tarea reordenación de sus respectivas potestades, esto es, fijando el marco normativo en el que aquellos deben actuar. Con esta perspectiva, el Estatuto de Autonomía puede legítimamente fijar las competencias propias de la Comunidad y establecer su alcance. El legislador estatutario, actuando así, no incurre en vicio de inconstitucionalidad por interpretación de la Constitución, al igual que hemos reconocido lo propio respecto del legislador ordinario, lo que no quiere decir que no pueda incurrir en inconstitucionalidad si infringiera una concreta atribución competencial del Estado, pues esa infracción constitucional, posible, resultaría por completo independiente de la anterior.

Se legitiman así de una parte los preceptos estatutarios que definen el contenido dogmático de las definiciones competenciales, pero circunscribiendo los efectos de esta interpretación al propio marco institucional, sin desnaturalizar su contenido y sin impedir el despliegue “completo” de las funciones estatales reguladas en el 149.1.

Igualmente se legitiman las denominadas submaterias referidas a las competencias autonómicas, pero también en este caso limitando sus efectos respecto de las competencias estatales.

No hay, en definitiva, una posible reinterpretación libre por parte de los Estatutos de la relación competencial entre el ámbito de lo estatal y lo autonómico, estando dicha interpretación reservada, en base a su contraste con la Constitución, al propio TC.

Es cierto que la afirmación hecha por el Tribunal en el sentido de que el ámbito normativo del legislador estatutario respecto del ámbito competencial estatal recogido en el art. 149.1 CE no podía realizarse, “desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución”, pudo dar lugar a pensar que la definición de lo que es competencia estatal podía ser incluida en los Estatutos de Autonomía, limitando ésta al concepto de garantía institucional, es decir a los elementos mínimos sin los cuales perdería su razón de ser<sup>8</sup>.

Sin embargo sólo unas líneas después el Tc afirma que:

Lo importante, en este sentido, es que el Estatuto de Autonomía, por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate.

Es decir que, sea cual sea la precisión que un Estatuto realice sobre una competencia estatal, esta sólo se puede hacer para que la competencia autonómica encaje mejor en la competencia estatal, sin que en ningún momento la norma estatutaria pueda impedir “el despliegue completo”, esto es, toda la interpretación que le es posible desde su atribución en el texto constitucional, el cual se impondría en la interpretación dada por el Tc a la norma estatutaria.

Hay ya, pues, en la STC 247/ 2007, un conjunto de afirmaciones que van a aparecer otra vez en la STC 31/2010, quizá con más extensión y rotundidad, pero sin que lo afirmado en esta última pudiera no fuera previsible a la luz de lo sentado en la primera.

---

(8) Una advertencia de que la STC 247/2007 suponía un giro en la doctrina del Tc en FERNANDEZ FARRERES, *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonomíco?*, Madrid, Thomson-Cívitas, 2008.

#### *4. La sentencia sobre el Estatuto de Cataluña y su doctrina sobre la función de los estatutos de autonomía en la delimitación del sistema competencial*

##### *4.1. La inadecuación estatutaria para la definición del sistema competencial*

Con independencia de la interpretación política de esta sentencia, uno de los grandes temas que en ella se contienen es el del valor de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes y, en especial, el relativo a su pretendida función de complemento constitucional para subsanar los vacíos o las carencias de regulación del modelo de descentralización política del Título VIII de la Constitución.

Para ello, el Tc va a declarar límites, tanto cualitativos como de principio, a los Estatutos de Autonomía en su definición de categorías constitucionales y va a expresar la función que en este tema corresponde al Tribunal Constitucional y a los Estatutos de Autonomía.

Esta doctrina se contiene en los Fundamentos Jurídicos 56 a 64, que serán el objeto más inmediato de nuestro análisis, y que se centra en el análisis de Título IV del Estatuto de Cataluña relativo a la “Tipología de las competencias”.

Previamente, sin embargo, en los fundamentos Jurídicos 3 y 4, el Tc va a señalar cual es la relación de los Estatutos de Autonomía respecto de la Constitución y del resto de las leyes estatales.

A) *La relación de los Estatutos con la Constitución y el resto de las leyes estatales.* La STC parte de la radical afirmación de la subordinación de los Estatutos a la Constitución y a su distinta naturaleza jurídica, que sitúa a la segunda en ejercicio de poder soberano y a los primeros en la expresión de la autonomía fundamentada precisamente en la propia Constitución.

Sale, así, al paso inmediatamente del valor jurídico que hay que dar a los Estatutos como normas que cumplen una función materialmente constitucional, afirmando que ello no tiene un alcance que vaya más allá de lo doctrinal o académico, sin que les dote de un valor normativo añadido mayor que al que les corresponde a todas las normas que no constituyen la Constitución formal. Expresamente se recuerda que

su posición en el sistema de fuentes es el que corresponde a las leyes orgánicas y, por tanto, una posición ordenada en función del principio de jerarquía y de subordinación absoluta con la Constitución. Se escapa, así, la posibilidad de que los Estatutos fuesen concebidos, en tanto que constitución material, como instrumentos normativos que pudiesen rellenar los vacíos constitucionales con contenidos que, al no poder ser modificados sino por su propio sistema de reforma, se impondrían al resto de las normas estatales.

Al contrario, el Tc va a determinar que esta reserva de Ley Orgánica que la Constitución predica para los Estatutos de Autonomía convive con otras reservas que también la Constitución hace para otras leyes orgánicas, como es el caso, expresamente citado por el Tc en su argumentación, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por lo que la relación entre este tipo de leyes con los Estatutos está basada en el principio de competencia o de distribución competencial.

Hasta aquí, podíamos entender que el Tc, aun sin citarla expresamente, estaba reproduciendo los contenidos esenciales de la STC 247/2007. Sin embargo, en el punto referido al efecto que las definiciones y contenidos estatutarios en orden al reparto competencial, pueden tener respecto al ámbito y extensión de las competencias estatales, en el último párrafo del Fj 4, el Tc va a delimitar con precisión esta cuestión. Así, entiende que el Estatuto de Autonomía, al tener una función de atribución competencial que se concreta en la definición de un ámbito privativo de formación y de ejercicio del poder público por parte de la Comunidad Autónoma, “contribuye a perfilar ... el ámbito de formación y poder propio del Estado”. Quizá este tipo de afirmaciones son las que han contribuido a construir la dogmática del papel de los Estatutos como continente constitucionalmente adecuado para, de forma genérica, ser concebidos como definidores de las competencias estatales, incluso en la versión contenida en la STC 247/2007, según la cual esta intervención estatutaria sólo tendría el límite del respeto de la garantía institucional de las competencias estatales.

Por ello, es fundamental subrayar que esta función de los Estatutos de Autonomía de “perfilar” las competencias estatales lo es sólo a determinados efectos y dentro de los límites marcados por la propia Constitución. Así el Tc se preocupa de decir inmediatamente que el

perfil estatal contenido en los Estatutos se produce en aplicación de las cláusulas del artículo 149.3, en virtud de las cuales, si en el Estatuto no se recogen todas las competencias autonómicas constitucionalmente posibles, en aplicación del juego de la cláusula residual a favor del Estado, tales competencias serían estatales, no es otra la interpretación que cabe a la afirmación del TC cuando señala que tal función de los Estatutos lo es “en la medida en que las competencias del Estado dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas”.

Cualquier otra pretensión de fundar el sistema estatal de atribución de competencias en los Estatutos de Autonomía está conducida al fracaso, ya que de forma clara y rotunda el TC establece un régimen diferenciador claro entre las competencias estatales y las autonómicas y entre las fuentes jurídicas en las que se contienen unas y otras.

Las estatales son siempre competencias de origen constitucional directo e inmediato; las autonómicas, por su parte, de origen siempre inmediatamente estatutario y, por tanto, sólo indirectamente constitucional.

Se produce, así, en toda la doctrina constitucional comentada en este apartado, una clarificación del papel de la Constitución y de los Estatutos en el funcionamiento del Estado de las Autonomías y de la relación de los Estatutos con el resto de las fuentes normativas estatales, sean éstas leyes orgánicas o legislación ordinaria, incluida la básica. La primera relación esta presidida por el principio de jerarquía y absoluta subordinación de los Estatutos a la Constitución. La segunda está presidida por el principio de atribución competencial, que está contenido en la propia Constitución, de forma que una vulneración de los respectivos espacios competenciales estatales o autonómicos, lo que supone es una vulneración de la propia Constitución.

B) *El límite cualitativo de los Estatutos de Autonomía.* Delimitadas en el Fj 56 las posiciones de los recurrentes (contrarios a las cláusulas estatutarias interpretativas y definidoras del sistema competencial), de la Abogacía del Estado (contraria también pero entendiendo

que caben interpretaciones conformes con el orden constitucional de competencias) y del Gobierno de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña (favorables a la función interpretativa y definidora de los Estatutos), el Tribunal Constitucional parte de una afirmación clara y contundente en el siguiente Fj 57:

Un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de Autonomía es el que excluye como cometido de este tipo de norma la definición de categorías constitucionales.

Entre estas categorías constitucionales excluidas del posible ámbito normativo de un Estatuto de Autonomía, el Tc señala:

...el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata en la Constitución en cuanto norma creadora de un procedimiento jurídicamente reglado de ejercicio de poder público. Qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles sean los términos de la relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resulten de su ejercicio; cual sea el contenido de los derechos, deberes y potestades que la Constitución erige y regula...

Y la razón de ello es que estas categorías constituyen “el lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente” y, en consecuencia, son categorías que sólo pueden aparecer en la propia Constitución y solo pueden tener el sentido que les da el Tc.

La consecuencia de ello es clara: los Estatutos no sustituyen los vacíos definitorios de la Constitución, ni reemplazan, ni mucho menos con carácter vinculante, la función interpretativa del Tc.

De la aplicación de este límite cualitativo al sistema competencial se deriva que sólo la Constitución determina lo que es una “competencia” y las potestades que implica la misma, ya que ambos elementos son presupuesto “de la definición misma del sistema en que el Ordenamiento consiste” y esta función está reservada a la Constitución, como norma que crea tal Ordenamiento. Para ello, el Tc recuerda, además, el sentido de la sentencia de la LOAPA en su diferenciación entre poder constituyente y poder constituido.

Hay en esta doctrina una clarificación del diferente escalón normativo en que se mueven la Constitución y los elementos constitucionales y los Estatutos de Autonomía, sin que en estos la función estatuyente pueda equipararse en concepto a la constituyente.

C) *El límite de principio de la descentralización del Ordenamiento.* Frente a la tesis de que los Estatutos de Autonomía definen de forma indirecta las competencias del Estado y delimitan especialmente el alcance de las bases estatales, que tendrían un ámbito diferente en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía, el Tc impone un “límite de principio” a la propia descentralización del Ordenamiento. Este límite no es otro que el que se deriva de “la necesidad de que las competencias cuya titularidad corresponda al Estado central... consistan en facultades y se proyecten sobre las mismas realidades materiales” y la razón de ello es impedir que el Estado “termine reducido a la impotencia ante la necesidad de arbitrar respecto a cada Comunidad Autónoma, no sólo competencias distintas, sino también diversas maneras de ser competente”.

Hay en esta doctrina una clara relación entre la función constitucional del Estado y el tipo y la calidad de sus competencias, y la realización de la descentralización, en la cual no puede desapoderarse o desactivarse, mediante el instrumento estatutario, dicha función constitucional.

Quizá no se ha subrayado lo suficiente el hecho de que uno de los rasgos principales de los Estatutos de Autonomía en cuanto normas peculiares dentro de la categoría de leyes orgánicas del Estado es que pese a ser leyes del Estado, su ámbito de aplicación no es el del territorio del estado sino en el de una Comunidad Autónoma. Se trata por tanto de leyes orgánicas llamadas a incorporar no el principio de unidad del ordenamiento, sino el de diversidad, pluralismo y autonomía.

Esta es la razón de peso de que el Estatuto, como fuente del Derecho, tenga un límite de principio en su función de descentralización del ordenamiento y ese límite es su inadecuación de incorporar los elementos de unidad que forman parte del Estado de las Autonomías. Unidad que sólo puede verse reflejada en la propia Constitución, en

la doctrina del Tribunal Constitucional en interpretación suprema de la misma y en el ejercicio y definición de las competencias estatales. Por ello, es inapropiado que se pretenda el instrumento estatutario para modular la definición y el ejercicio del poder constitucional del Estado, ya que éste poder sólo puede concebirse desde la perspectiva de la unidad, salvadas, por supuesto, las propias excepciones que se contengan en la propia Constitución.

Este dato de la territorialidad, que como vimos ya aparece señalado como un límite estatutario respecto de las competencias estatales en la STC 247/2007, podía haberse utilizado también como fundamentación del límite “cualitativo” examinado más arriba, en la razón de que el lenguaje de la voluntad del constituyente y la definición de las categorías constitucionales solo puede producirse en términos de igualdad, y en modo alguno puede construirse el sistema constitucional con diecisiete interpretaciones autónomas del mismo, salvo las derivadas de la propia diversidad delimitada ya desde la Constitución a favor de las Comunidades Autónomas en el ejercicio del poder político a ellas reservado.

Una última consecuencia de todo lo anterior, que es de suma relevancia a efectos del método de construcción y desarrollo del Estado de las Autonomías, es que los Estatutos, en tanto que normas con una dimensión territorial delimitada, que conviven con otros dieciséis Estatutos, tienen que ser interpretados no como norma aislada, sino como sistema normativo.

D) *La función interpretativa del Tc*. El papel único y singular de la Constitución con clara y radical diferencia respecto de los Estatutos de Autonomía se refuerza, mediante la afirmación contundente del Tc de su propia función constitucional como intérprete de las categorías constitucionales y del lenguaje en el que quedó expresada la voluntad del constituyente:

El Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica – e indiscutible – de las categorías y principios constitucionales.

No es una doctrina nueva, pero precisamente había sido puesta en duda por el Gobierno de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña

en el propio proceso constitucional. Por ello el Tc sitúa a los Estatutos en la categoría general de norma infraconstitucional y niega expresamente al poder estatuyente “hacer las veces del poder constituyente prorrogado o sobrevenido” y la capacidad de formalizar “uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional”. Un vez más aparece la negación de que los Estatutos de Autonomía fuesen una excepción a la doctrina sentada en la LOAPA.

Igualmente, y en base a la misma doctrina de la sentencia 76/1983, hay una reivindicación de la exclusividad del Tc en la función interpretativa del sentido de los conceptos constitucionales, que permite, además, la introducción de un elemento evolutivo en función del cambio de las circunstancias históricas.

E) *La función descriptiva y sistematizadora de los Estatutos de Autonomía.* En lo que se refiere al sistema de distribución de competencias, el Tc va a adoptar lo que en el fondo es la solución más radical, aunque no haya sido señalado ni por la clase política ni por los medios de comunicación.

En efecto, los comentarios dirigidos a la interpretación de los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto, donde se definen los conceptos de competencia, exclusiva, compartida y ejecutiva, respectivamente, han ido dirigidos a resaltar si ha existido tacha formal de inconstitucionalidad o se ha salvado la constitucionalidad de la norma mediante una vinculación interpretativa. Sin embargo, lo más relevante no ha sido puesto de manifiesto, y ello consiste en que el Tc les niega su condición de norma jurídica.

Parte el Tribunal de negar la función normativa de los Estatutos para definir el sentido y alcance de las competencias mismas y de las materias sobre las que se proyectan, no sólo porque al hacerlo pueden desconocer las competencias del Estado, sino porque singularmente lo que hace el Estatuto es apropiarse de la función interpretativa del Tc. No basta para ello, ni siquiera que recoja la interpretación vigente en la doctrina del TC de dichos conceptos constitucionales, al menos no basta si se pretende un efecto normativo válido y eficaz.

Por ello, para arbitrar una interpretación conforme, el Tc los despoja de su condición de norma jurídica y los convierte en meros recopilatorios sistematizadores de la jurisprudencia constitucional:

A los fines de la exposición ordenada y sistemática del conjunto de las potestades, facultades y funciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, integran el contenido funcional de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su norma institucional básica, pueden los Estatutos de Autonomía relacional sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que les es en sí misma indisponible... las potestades comprendidas en las competencias atribuidas, en el marco de la Constitución, a las respectivas Comunidades Autónomas.

Fijémonos que el TC declara que la definición del sistema competencial esto es, la esencia misma del Título IV del Estatuto constituye una “realidad normativa que le es en sí misma indisponible”, es decir que se trata de una materia respecto la cual no puede alterar ni innovar como regla jurídica.

En virtud de lo anterior, concluye el Tc que:

Las previsiones incluidas en los arts. 110, 111 y 112 EAC, (son) constitucionalmente aceptables en la medida en que, con la referida voluntad de descripción y sistema, se acomoden a la construcción normativa y dogmática que cabe deducir de nuestra jurisprudencia en cada momento histórico, es decir, sin que su formalización como expresión de la voluntad del legislador orgánico estatutario suponga un cambio en su cualidad normativa, que será siempre de no mediar una reforma expresa de la Constitución, la propia del ejercicio de nuestra jurisdicción.

Sobre la base a esta doctrina, el Tc va a realizar una interpretación de estos artículos que en el fondo es innecesaria, y en el caso de la declaración formal de inconstitucionalidad de un apartado del art. 111, contradictoria. Si, como dice el Tc, estos preceptos no tienen una cualidad normativa propia, sino un mero efecto recopilador, el juicio sobre los mismos será el de su corrección o incorrección recopiladora, pero difícilmente es inconstitucional algo que no es en sí una norma. En cualquier caso, queremos destacar que frente al haber puesto el foco en las declaraciones de inconstitucionalidad o de interpretación conforme de estos preceptos, tiene mucha mayor relevancia su consideración como meras descripciones sistematizadoras ausentes de contenido normativo propio.

### *5. El modelo competencial resultante tras la stc 31/2010, de 28 de junio sobre el Estatuto de Cataluña*

La primera gran consideración que cabe extraer de esta sentencia es que la oleada de nuevos Estatutos de Autonomía no da lugar a un nuevo modelo competencial.

Sí ha producido, en cambio, una clarificación del modelo y en especial del distinto papel que juegan en él la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y, unido a la Constitución, la función interpretativa del Tribunal Constitucional.

Todo lo que del modelo competencial se localiza en la Constitución y en la interpretación realizada por el Tc es indisponible por parte de los Estatutos de Autonomía, que en esta materia pasan a ser considerados con claridad como normas infraconstitucionales.

Sin dejar de ser una pieza sustancial del modelo constituido, los Estatutos no pueden equipararse al modelo constituyente, y todas sus determinaciones competenciales juegan esencialmente en una dimensión *ad intra*, de mandato e indicación a sus propias Instituciones, pero en ningún caso limitan formalmente, de por sí, el juego que otras piezas del modelo competencial, como las leyes orgánicas o las bases estatales, puedan efectuar.

En consecuencia, el debate competencial deja de estar en los Estatutos de forma principal y se localiza en la Constitución y en la legislación básica estatal y en la de desarrollo autonómico. Ello sitúa la delimitación competencial en una órbita de debate político/histórico permanente, tanto en su contenido material, es decir, acerca del tipo de funciones que corresponden a cada nivel de Gobierno, como en su planteamiento institucional, es decir, la adaptación de la descentralización operada en nuestra Constitución a los sucesivos procesos de europeización y globalización de las políticas.

La imposibilidad de fondo de las tesis sustentadoras del Estatuto de Cataluña derivaba de la dificultad de construir una remisión de la definición del modelo competencial constitucional a la norma estatutaria, como un pacto constitucional garantizador del autogobierno de Cataluña, de forma que el Estatuto se constituyese en un límite formal y efectivo al ejercicio por parte del Estado de sus títulos competenciales constitucionales. Dicha construcción implicaba una equiparación

de nivel del Estatuto de Cataluña a la Constitución y la eliminación o excepción de la función interpretativa de la Constitución realizada por el Tribunal Constitucional.

Además, desconocía, en el sentido que no planteaba su acomodo, el efecto en el conjunto del sistema competencial del Estado de las Autonomías de la generalización de dichas tesis, esto es, de la aparición de diecisiete modelos competenciales constitucionales diferentes, lo cual es incoherente, incompatible e imposible de instrumentar.

Esta perspectiva de integración en la Constitución y de multilateralidad del Estado autonómico resultante del Título VIII CE aparece lo más oculta posible en el Estatuto y ello hace que en él no se proporcionen soluciones operativas para esta necesaria articulación vertical y horizontal.

En consecuencia, la superación de los límites competenciales que puedan legítimamente sustentarse desde una perspectiva política sólo es posible llevarla a cabo mediante una reforma constitucional en la que esencialmente se tenga en cuenta que el modelo competencial constitucional expresado en el Título VIII tenía como perspectiva la realización de los planos de edificación del Estado de las Autonomías; más de treinta años después, el modelo debe afrontar la redacción de un manual de funcionamiento y uso del edificio.

La segunda consideración de alcance afecta a la necesidad de la revisión de las consecuencias que se han pretendido extraer de las construcciones doctrinales relativas a las “desconstitucionalización” del modelo territorial del Estado y a la concepción de la Constitución “material” aplicable a los Estatutos de Autonomía, siguiendo la construcción de la “Constitución total” de Rubio o la del “bloque constitucional” de Aragón.

Respecto de lo primero, lo que se pone en primer plano en esta sentencia es la relevancia de la estructura territorial del Estado que sólo está y sólo puede estar regulada en la Constitución y en la doctrina del Tribunal Constitucional. Si algo se puede predicar de la misma es precisamente una “reconstitucionalización” del modelo, especialmente en lo que se refiere a las materias, las competencias y las potestades atribuidas al Estado por la Constitución. Tras esta sentencia, no se puede afirmar ya que los Estatutos al fijar sus competencias definan

por mandato constitucional el alcance de las competencias estatales. Los Estatutos sólo pueden fijar las competencias autonómicas que se sitúen fuera del alcance del artículo 149.1, y por exclusión las residuales del Estado. Es el 149.1 el eje de todo el sistema competencial y no los Estatutos de Autonomía.

Respecto de lo segundo, lo que pone fin esta sentencia es a una interpretación típica de extrapolar “el todo por la parte”, al acudir a doctrinas surgidas para explicar algunos aspectos de las peculiaridades de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes. De la noción de Constitución total o de bloque constitucional no se derivaba una equiparación entre poder constituyente y poder estatuyente, como si éste fuese una continuación del anterior, ni se desprende la equiparación de la naturaleza jurídica entre Constitución y Estatutos de Autonomía y de las categorías de los sujetos y los procesos constituyente y estatuyente.

En definitiva, el modelo competencial establecido en el Estatuto de Cataluña ha pretendido ir demasiado lejos, fuera de una lógica de sistema en la conformación del Estado de las Autonomías, desdibujando la dimensión de Estado constitucional en el que surge, se enmarca, se desarrolla y se consagra el modelo autonómico.