
Treball Fi de Grau

El bloque de constitucionalidad en el Derecho constitucional español: especial mención a los Estatutos de Autonomía

Oriol Blanco Rodríguez



Aquest TFG està subject a la licència [Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 4.0 Internacional \(CC BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Este TFG está sujeto a la licencia [Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional \(CC BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

This TFG is licensed under the [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International \(CC BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

El bloque de constitucionalidad en el Derecho constitucional español

Especial mención a los Estatutos de Autonomía

Oriol Blanco Rodríguez

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Grado en Derecho
Curso académico 2021/2022

Dirección de
Montserrat Nebrera González

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DOCTRINAL	1
2. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.....	3
2.1. Aparición del concepto en el Derecho constitucional francés	3
2.2. Justificación del bloque constitucionalidad francés	4
2.3. Recepción del concepto en España	5
2.3.1. El espejismo del artículo 28.1 LOTC.....	5
2.3.2. Primerísima jurisprudencia constitucional sobre el bloque	7
2.4. Objeto y atributos del bloque de constitucionalidad español.....	8
2.4.1. Constitución española, contra todo pronóstico	9
2.4.2. Estatutos de Autonomía	10
2.4.3. Las normas competenciales derivadas del artículo 150 CE.....	11
2.4.4. Reglamentos de las Asambleas legislativas	12
2.4.5. Tratados internacionales.....	13
2.4.6. Derecho de la Unión Europea	14
2.5. Principios de jerarquía y competencia	15
2.5.1. Empezar por los principios.....	15
2.5.2. Diferencias «principales».....	16
2.5.2.1. Simultánea exclusión	16
2.5.2.2. Coherencia o uniformidad	18
2.6. Definición por conclusión (y algunas cosas más).....	19
2.6.1. Una definición indefinida.....	19
2.6.2. Posibles clasificaciones del bloque	20
2.6.2.1. Etiología del bloque: entre lo dogmático y lo orgánico.....	20
2.6.2.2. Composición del bloque: autointegración y heterointegración	23
2.6.3. Por una nomenclatura (más) adecuada.....	24
2.6.4. Utilidad según el modelo territorial: cuestiones de especial relevancia	25
3. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA	25
3.1. Naturaleza jurídica	25
3.1.1. Consideraciones preliminares	26
3.1.2. Lo que Valencia se llevó (y Cataluña no pudo): análisis comparado de las SSTC sobre los Estatutos valenciano y catalán.....	26
3.1.3. El golpe de gracia al Estado de las Autonomías: la STC 31/2010.....	28
3.1.4. Un Estatuto es una ley orgánica... pero también un Estatuto	29

3.2.	El contenido estatutario.....	31
3.2.1.	La tríada de lo necesario, lo contingente y lo imposible.....	31
3.2.2.	La definición de categorías constitucionales.....	32
3.2.2.1.	«De aquellos polvos, estos lodos»: la STC de la LOAPA y la «reserva de Constitución» de Cruz Villalón	33
3.2.2.2.	Del «siempre, solo e indiscutible» a la técnica jurídica de la reforma estatutaria catalana de 2006	35
3.2.3.	El problema de los criterios de ordenación.....	36
3.2.3.1.	Problemas derivados de la jerarquía: el TC como límite estatuyente.....	37
3.2.3.2.	Problemas derivados de la competencia: el contenido adicional de los Estatutos de Autonomía.....	40
3.2.4.	Las reservas de leyes orgánicas.....	40
3.2.5.	Límite cuantitativo: la reglamentarización de los Estatutos	41
3.3.	Función constitucional	42
3.4.	Breve referencia a otro límite estatutario: la nación	45
4.	EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL TRAS LA STC 31/2010.....	46
4.1.	La competencia del TC ante los Estatutos de Autonomía	46
4.2.	Los votos particulares de la STC 31/2010 o la deriva impropia del TC	47
4.2.1.	El carácter «manipulativo» de las interpretaciones conformes.....	48
4.2.2.	Efectos del retorcimiento de la letra estatutaria	48
4.2.3.	La redacción caótica de la STC 31/2010.....	49
4.2.4.	Valoración de los votos particulares	49
4.3.	Metamorfosis: consideración general de la sentencia.....	50
5.	CONCLUSIONES	52
5.1.	El bloque de constitucionalidad tras la STC 31/2010	52
5.2.	Despotismo ilustrado: todo por el constituyente, pero sin el constituyente.....	53
5.3.	La fuerza centrípeta que rompió (con) la Constitución.....	55

Agradecimientos

Quiero agradecer de todo corazón a mi directora, Montserrat Nebrera, el tiempo y el apoyo en esta investigación, siempre desde la pasión y el conocimiento. Nuestras conversaciones, opiniones y discrepancias son siempre un brillante estímulo para el estudio de un área que gracias a ella me apasiona todavía más.

Me acuerdo también de mi amiga Ainhoa, que me ha escuchado y ayudado a la hora de clarificar mis ideas en este trabajo. También de mi amigo Jordi, que ha oído, leído y criticado los argumentos, contribuyendo a la identificación de los puntos débiles, haciendo más sencillo su apuntalamiento.

Introducción

Planteamiento teórico

El bloque de constitucionalidad es un nudo en nuestro Estado autonómico. Supone el parámetro de enjuiciamiento constitucional con que el Tribunal Constitucional examina la adecuación de las disposiciones impugnadas con la Constitución. Ello implica que la noción de bloque opera como límite de lo posible en nuestro sistema jurídico-político.

En particular, los acontecimientos de la última década han revisado por completo la función de esta institución jurídica. Especialmente, los Estatutos de Autonomía y, por extensión, las pretensiones de mayor descentralización política en el Estado inciden en el núcleo de nuestra Constitución entendida en un sentido amplio.

En coherencia con esto, el abordaje que aquí se pretende no aspira deshacer –o cortar– el nudo, sino más bien a llegar a comprender cómo este se encuentra armado. Concretamente, interesa observar qué funciones o aspiraciones autonómicas –mediando siempre su norma institucional básica y la Constitución– pueden prosperar en el marco constitucional vigente, con la actual configuración doctrinal acerca del bloque, la reforma y el mismo Tribunal Constitucional.

Metodología

Respecto del método de trabajo, conviene dividir la investigación en dos secciones principales, con sistemas de trabajo propios a las necesidades de cada cual.

De un lado, la que se refiere directamente al bloque: sus orígenes en Francia, su trasplante en España, su interpretación por nuestro Tribunal Constitucional, su contenido e incluso aspectos más escolásticos como su definición, nomenclatura y clasificación.

En esta mitad del texto primará un método inductivo: las conclusiones no vienen dadas de antemano, argumentando cómo se ha llegado a ellas; antes lo contrario, se expondrán las piezas aisladas que permitan al final configurar el resultado que se ofrecerá. Se obtiene así una conclusión falsable pero transparente, donde el lector puede seguir cada uno de los pasos que abocan en una determinada sentencia. Tal elección metódica se justifica por la complejidad del asunto, la limitación bibliográfica, lo ignoto de determinados extremos sobre los que se tratará de arrojar –algo de– luz y, en definitiva, lo técnico y abierto del objeto de estudio.

De otro lado, la segunda mitad –relativa a los Estatutos de Autonomía, su integración en el bloque, sus límites, su implicación en la mutación de la Constitución, entre otros temas– se regirá por los comentarios a los textos tomados como fuentes. La literatura que trae cuenta de esta cuestión es ingente, así como las manifestaciones de nuestro Tribunal Constitucional y de la doctrina. Ello facilita un método más familiar y convencional, donde se pueda ir glosando lo dicho por otros autores en relación con lo autonómico. Si se quiere, puede entenderse la sección segunda como deductiva: se aplicará la ley al caso concreto, así como las aportaciones científicas de autoridades en el ámbito, junto con la jurisprudencia, cuya importancia en este asunto es primordial.

Finalmente, las conclusiones tratarán de sintetizar lo nuevo aportado, lo viejo revisado y lo indeterminado para una investigación de humilde alcance, como lo es la presente, pero no por ello superficial.

Objetivos

Ante la dimensión de un objeto de estudio como el elegido, la primera y principal aspiración –y probablemente también la más ardua– es circunscribir la materia, focalizando en su seno los propósitos que se pretenden alcanzar con este trabajo. Así, pueden resumirse esos objetivos en los que siguen:

1. Definir y organizar el bloque de constitucionalidad.
2. Comprender el contenido del bloque y la función de este en nuestro modelo constitucional.
3. Estudiar la naturaleza jurídica, contenido, función constitucional y límites, así como las particularidades, de los Estatutos de Autonomía.
4. Estudiar el estado de situación del Estado de las Autonomías tras la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.
5. Analizar la posición del Tribunal Constitucional en el sistema constitucional español, especialmente en relación con sus límites.

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE CATALUÑA
FACULTAD DE DERECHO
ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

TRABAJO DE FINAL DE GRADO

**EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD
EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL
ESPAÑOL: ESPECIAL MENCIÓN A LOS
ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**

AUTOR

Oriol Blanco Rodríguez

DIRECTORA

Montserrat Nebrera González

Barcelona, 2022

1. Introducción a la problemática doctrinal

En los últimos años se han venido sucediendo acontecimientos, tanto jurídicos como políticos, muchas veces imbricados los unos con los otros, que han modificado el marco de comprensión un elemento esencial de nuestro Derecho constitucional.

Nuestro Tribunal Constitucional (en adelante, TC) se ha pronunciado en numerosas ocasiones acerca de los límites del presente modelo de Estado: nuestra peculiar propuesta autonómica. Si la primerísima jurisprudencia constitucional se encargó con gran rigor de delimitar lo esencial para la articulación de un modelo tímidamente esbozado en la Constitución española de 1978 (CE en lo sucesivo), las sentencias de los últimos 15 años han visto transformada su función. Inicialmente, la pretensión subyacente a las resoluciones de conflictos y recursos era permitir de un modo correcto el despliegue de la previsión constitucional de organización del Estado. Tras más de 40 años de texto fundamental, el Estado de las Autonomías muestra signos de desgaste y ello no escapa a las sentencias e interpretaciones del propio TC. No sorprende a estas alturas apreciar virajes hermenéuticos en su doctrina –en ocasiones de una radicalidad extraordinaria–: lo que servía en 1980, por ejemplo, no resulta operativo ya en 2010. Así, la utilidad adicional de las resoluciones constitucionales ha pasado a ser la de mojonar el Estado Autonómico.

De este modo, la singular ordenación del territorio en unidades autónomas, cada cual con su asamblea legislativa y norma institucional básica –los Estatutos– requiere de un examen constante, no tanto por la naturaleza propia de tales elementos, sino principalmente por la interrelación de aquellos con las demás disposiciones estatales. Fruto de tal conexión y de la subsistencia de Administraciones territoriales varias nacen los conflictos de competencias –en un primer escalón–, pero también cuestiones más radicales como las que en los últimos años se han puesto sobre la mesa –en un estadio más avanzado, que parece rozar el límite de lo plausible–.

En todas estas disquisiciones, el elemento que invisiblemente interviene y además fija las reglas del juego –el tablero mismo de la partida– es el concepto de «bloque de la constitucionalidad» –también denominado «bloque de constitucionalidad» o «bloque constitucional¹». Bajo esta noción de origen doctrinal, se encuentra la esencia misma de

¹ PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ propone la distinción de los términos «bloque de constitucionalidad» y «bloque constitucional». El primero haría referencia a las disposiciones que concretan materialmente lo que la CE ya ha fijado definitivamente antes, mientras que el «bloque constitucional» son las normas que tienen función de complemento de la CE en aquello que esta ha dejado abierto para que a quien la propia Ley fundamental haya habilitado cumpla con esa tarea.

nuestro Estado compuesto, pues hace referencia al «simple» reparto competencial, pero también a los límites de las aspiraciones políticas *rebus sic stantibus*, y la distribución del poder, entre muchos otros.

En consecuencia, el asunto que aquí pretende abordarse someramente es el bloque de constitucionalidad como institución capital de un modelo descentralizado de Estado, en tanto que subsisten poderes distintos no solo en relación de jerarquía, sino también de competencia.

Sobre este asunto se ha escrito largo y tendido, aunque con poco encuentro, ya que no hay que olvidar que si el Derecho no es una disciplina exacta, la rama del Derecho que se centra en el estudio de un texto político como es la CE lo es todavía menos –siquiera en este aspecto–. Las connotaciones políticas que a todos nos son propias se asoman desde el palco –y a veces pasean por escena como figurantes con envidia de protagonismo– en cada una de nuestras investigaciones: en definitiva, discutir sobre la interpretación de cada una de las comas de ese texto es discutir sobre el qué y el cómo del resto de asuntos en el Estado. Y la problemática que aquí se plantea es, cuando menos, de las más sustanciales para el moldeado de la realidad jurídico-política de nuestro día a día.

Por todo ello, es necesario focalizar el esfuerzo en aquellos elementos que mayor conflicto plantean, desechando en el análisis los factores más pacíficos. En este contexto, se considera que dada la realidad noticiable contemporánea, y a raíz de determinada jurisprudencia constitucional y ciertas líneas doctrinales, es pertinente aun hoy día el abordaje de la función de los Estatutos de Autonomía (abreviados como EEAA) desde una perspectiva científica, para esclarecer su contenido factible, naturaleza, relación con otras disposiciones del bloque, alcance y viabilidad como mecanismo para la reforma, incluso, de la Constitución.

En cualquier caso, tal estudio se llevará a cabo con exclusiva atención a las cuestiones competenciales, lo que supone que materias conexas a los EEAA como pudieran ser la financiación, la Administración de Justicia, los elementos nacionales o la lengua no serán exploradas por una cuestión de economía y espacio, si bien puntualmente pueden ser referenciados.

Tomo la idea de la referencia APARICIO PÉREZ MÁ. «Posición y funciones de los Estatutos de Autonomía en la STC 31/2010». Revista d'Estudis Autonòmics i Federals. 2011; 12: p. 24.

2. Bloque de constitucionalidad

Contra lo que pudiera resultar común, es más acertado a juicio propio no inaugurar la disertación sobre el bloque de constitucionalidad con una definición académica. Conviene, por el contrario, ofrecer una sucinta descripción orientativa llamada a formalizarse por conclusión de los sucesivos apartados, de donde las nociones que se extraigan configuren la versión final del concepto.

En esa línea, podemos caracterizar al bloque como el parámetro con el que un TC comprueba la constitucionalidad de una determinada norma ante él impugnada.

2.1. Aparición del concepto en el Derecho constitucional francés

El concepto no es original del Derecho español, sino que se trata de una referencia a un ordenamiento extranjero, en este caso una creación doctrinal francesa, que ni siquiera trae causa directa del Derecho constitucional, sino del Administrativo.

La génesis del bloque de la constitucionalidad en Francia se halla en el «bloque de legalidad» empleado por el Consejo de Estado, concepto que el profesor LOUIS FAVOREAU describe como

«[lo que] permitía designar, por encima de las leyes, a todas las reglas que se imponen a la administración en virtud del principio de legalidad y que no eran, a decir verdad, de la misma naturaleza que aquéllas, ya que un cierto número tenían un origen jurisprudencial (especialmente los principios generales de derecho)»².

En esa línea, el bloque de constitucionalidad en Francia vino a suponer el «conjunto de reglas que tienen valor constitucional y sobre las cuales el Consejo Constitucional [el equivalente a nuestro TC] se funda para ejercer su control de constitucionalidad»³.

No se trata de una elaboración jurisprudencial, sino doctrinal, puesto que no es empleada en términos estrictos por el Consejo. En todo caso, la primera vez que hizo uso del significado de esta noción fue en la Decisión de 16 de julio de 1971⁴, si bien ya con anterioridad se había tenido en cuenta indirectamente en la Decisión de 19 de junio de 1970^{5, 6}.

² FAVOREU L. «El bloque de constitucionalidad». Revista del Centro de Estudios Constitucionales. 1990; 5: p. 47.

³ CERDA GUZMÁN C, GUGLIELMI GJ. «Las normas constitucionales de referencia en Francia», en Las sentencias básicas del Consejo Constitucional francés. 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 2021. p. 73.

⁴ Decisión nº 71-44 DC de 16 de julio de 1971, FJ 2.

⁵ OSPINA MEJÍA L. «Breve aproximación al bloque de constitucionalidad en Francia». Elementos de juicio. Temas constitucionales. 2006; 2: p. 189.

⁶ Decisión nº 70-39 DC de 19 de junio de 1970.

Puede entenderse el bloque de constitucionalidad francés como una «Constitución en sentido amplio», dado que lo que propiamente sería una Constitución –un solo texto– es complementado por otros que, no encontrándose en él, son necesarios para enjuiciar la conformidad de determinados elementos sospechosos respecto del espíritu constitucional.

En el caso galo, la remisión a normas formalmente *extraconstitucionales* se justifica por el contexto en que la vigente Constitución de 1958 fue elaborada⁷. Esta norma no contiene una compilación de derechos y libertades fundamentales, tan propios del tiempo en que se elaboró el texto. La pobreza de tales disposiciones impedía que, considerada la Constitución aisladamente, fuera posible el control de determinadas vulneraciones, teniendo el examen del Consejo un pobre efecto sobre la realidad jurídica.

Ha de sumarse este factor al hecho por el cual los preámbulos antes carecían de eficacia en los mismos términos en que lo hacía el articulado. Con el cambio de tendencia jurisprudencial en este sentido, se permitió la apertura de lo constitucional –en un sentido fuerte– de las normas y textos citados en el primer párrafo del Preámbulo de 1958. En esa línea, han de entenderse incluidos en el bloque de constitucionalidad francés: (1) la propia Constitución de 1958, (2) la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789⁸, (3) el Preámbulo de la Constitución de 1946 y (4) la recientemente incluida Carta del Medio Ambiente de 2004. Junto con estos, encontramos unas normas jurisprudenciales, una compilación de principios muy variados⁹.

Por otra parte, quedan excluidas de este bloque constitucionalidad normas como los Reglamentos de las Asambleas legislativas¹⁰, las normas internacionales¹¹ y los principios generales del Derecho¹².

2.2. Justificación del bloque constitucionalidad francés

Las condiciones que hicieron emerger el concepto en Francia son muy específicas. La falta de una relación de derechos fundamentales protegidos constitucionalmente en un contexto especialmente sensible con estos tras la Segunda Guerra Mundial forzó al Consejo Constitucional a su inclusión mediante el reconocimiento del rango propiamente

⁷ Cfr. HURTADO MARTÍNEZ JA. «La evolución del sistema francés como modelo de control de constitucionalidad de las leyes». Revista de Derecho UNED. 2012; 10, pp. 771-730.

⁸ Pese a su edad, el Consejo Constitucional le confiere el mismo rango que al resto de normas del bloque, como se señala en su Decisión nº 81-132 DC de 16 de enero de 1982, FJ 15.

⁹ Para mayor información cfr. CERDA GUZMÁN C, GUGLIELMI GJ. *op. cit.* pp. 76-82.

¹⁰ Decisión nº 78-97 DC de 27 de julio de 1978, FJ 3 *in fine*.

¹¹ Decisión nº 74-54 DC de 15 de enero de 1975, FJ 7.

¹² Sobre todas estas referencias cfr. FAVOREU L. *op. cit.* pp. 55-57.

constitucional del preámbulo de su propia ley fundamental y, en consecuencia de los instrumentos allí ordenados.

Conviene glosar lo dicho hasta ahora para lograr una imagen más precisa. Con la aparición de este bloque –usado por el Consejo y de bautismo doctrinal– el Consejo Constitucional pasó a ejercer funciones protectoras de los derechos de los ciudadanos, una labor que antes no le era propia y que solo gracias al bloque se pudo lograr. A esos efectos resulta interesante señalar que

«a partir de ese momento las leyes deben no sólo respetar las normas sobre la conformación y funciones del poder (parte orgánica) contenidas en el texto de la Constitución de 1958, sino que también deben ajustar sus preceptos a los derechos y libertades públicas (parte dogmática) contenidos en los textos «agregados» a la Constitución. De esta forma la libertad se independizó de la ley y pasó a los dominios de la Constitución [...]»¹³.

Tomando este punto como partida, podemos afirmar que este cambio de paradigma de la constitucionalidad francesa supuso el fin al «mito de la omnipotencia del legislador parlamentario, impuesto desde el fin de la Revolución del dieciocho [...]»¹⁴.

En definitiva, puede concluirse que el uso de la noción de bloque de constitucionalidad en Francia responde a unos condicionantes históricos muy específicos: el todavía espíritu revolucionario, la Segunda Guerra Mundial, el fracaso de la IV^a República y su Constitución de 1946, por citar los más sobresalientes.

El principal cometido del bloque constitucionalidad en ese convulso contexto no es el desarrollo organizativo del Estado –no hay un Estado compuesto que requiera de normas de desarrollo como sucederá en España–, sino la necesidad dogmática de recopilar –ya sea por referencia ajena al articulado constitucional, aun con idéntico rango– unos derechos y libertades y, como consecuencia de ello, del establecimiento de un nuevo sistema de control constitucional por parte del Consejo hacia otros poderes del Estado.

2.3. Recepción del concepto en España

2.3.1. El espejismo del artículo 28.1 LOTC

Es ya un clásico que en una primera aproximación al bloque de la constitucionalidad en el ordenamiento jurídico español se haga referencia a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (sea LOTC), concretamente su artículo 28.1, que dispone que

¹³ OSPINA MEJÍA L. *op. cit.* pp. 192-194.

¹⁴ En esa dirección, vale la pena atender a la distinta concepción de soberanía del pueblo francés y estadounidense en HURTADO MARTÍNEZ JA. *op. cit.* pp. 715 y ss.

«Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas».

Las consecuencias que se siguen de una lectura atenta del precepto son: (1) se anuncia una referencia de constitucionalidad, un criterio para el contraste; (2) en ese parámetro se incluyen la CE, las normas delimitadoras de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (abreviado como CCAA) y las leyes de armonización de competencias; (3) la delimitación de este bloque es pobre por cuanto hace referencia a un número indeterminado de leyes que hunde sus raíces en el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones y se extiende por el entramado autonómico sin mayor concreción; (4) en relación con los principios de jerarquía y competencia, será interesante ver la relación en este genuino criterio de la constitucionalidad, como se desarrollará.

El que fuera vicepresidente del TC, FRANCISCO RUBIO LLORENTE, presentó un artículo sobre la cuestión en 1989, siendo –con poco margen de error– lo mejor que en nuestro Derecho constitucional se ha escrito al respecto. En tal publicación ya señaló que «la expresión *bloc de constitutionnalité* no es [...] la denominación de una categoría, sino el enunciado de un problema»¹⁵. Y es que la seguridad y contundencia con que se enuncia el bloque es directamente proporcional al *impasse* que esconde.

El artículo 1.1 LOTC señala que el TC solo queda sujeto a la CE y a su propia ley. Así, ha de entenderse que el mandato paramétrico de la adecuación constitucional que enuncia el 28.1 LOTC tiene una única y exclusiva función de recordatorio para el Tribunal. Lo que parecía que resolvía el asunto resulta reducirse a una tautología: la única realidad es que esas normas del bloque únicamente sirven como parámetro en tanto que coherentes y respetuosas con la norma que sujeta –junto con la citada LOTC– al TC. La inclusión de tales o cuales normas en este nuevo rango constitucional se sigue naturalmente de la propia CE: «la interposición de normas subconstitucionales en el juicio de constitucionalidad de la Ley solo es posible cuando viene exigida por la Constitución, y es necesaria siempre que esta la impone»¹⁶.

Y termina RUBIO LLORENTE por añadir que ese bloque, que conviene «esta extensión de la misma noción de Constitución [...] es [...] el problema central del

¹⁵ RUBIO LLORENTE F. «El bloque de constitucionalidad». Revista Española de Derecho Constitucional. 1989; 27: p. 18.

¹⁶ RUBIO LLORENTE F. *op. cit.* p. 19.

Derecho constitucional». En este punto, el autor se refiere discretamente al filósofo HANS KELSEN y lanza una idea que podemos leer de él mismo:

«La reglamentación de esta descentralización toma entonces el contenido esencial de la Constitución general del Estado, la que determina, principalmente, cuáles materias serán reglamentadas por las leyes centrales, y cuáles por las leyes locales [...]. El reparto de competencias es el núcleo político de la idea federal»¹⁷.

Sobre esta idea se volverá y profundizará más adelante.

Pero todavía puede referirse una vez más a la LOTC para señalar que, puestos a ver cuál de sus preceptos encarna con mayor rigor al bloque de constitucionalidad, aún más que el artículo 28.1, el 59.1 parece recoger la finalidad misma de enjuiciamiento paramétrico:

«El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre *las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas [...]*»¹⁸.

Aquí se concreta ciertamente el alcance excesivamente vago del artículo 28.1 y, como mínimo, conseguimos incluir explícitamente y *ex lege* –en el seno de conflictos constitucionales de competencias– a los EEAA, para después apostillar la cláusula abierta que invoca la legislación orgánica y ordinaria que resulte pertinente al caso.

2.3.2. *Primerísima jurisprudencia constitucional sobre el bloque*

La primera sentencia del Tribunal Constitucional tiene fecha de 26 de enero de 1981 y, desde entonces, la primera aparición explícita del bloque de constitucionalidad se produce en la Sentencia 10/1982¹⁹. En dicha resolución, el TC incluye el respectivo Estatuto de Autonomía –entendida como una «norma delimitadora de competencias», en lenguaje del artículo 28.1 LOTC– en el seno del bloque. Si bien esta es la primera vez que el término se emplea bajo ese nombre, ya encontramos vestigios del mismo en la Sentencia 36/1981²⁰, donde en su fundamento jurídico 4, el TC extiende el criterio de constitucionalidad más allá de la CE alcanzando, para el caso, el Estatuto de Guernica²¹.

¹⁷ KELSEN H. «La garantía jurisdiccional de la Constitución». Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. 2011; 15: p. 298.

¹⁸ El destacado en cursiva es propio.

¹⁹ STC 10/1982, de 23 de marzo, BOE núm. 95, de 21 de abril de 1982, FJ 2.

²⁰ STC 36/1981, de 12 de noviembre, BOE núm. 277 de 19 de noviembre de 1981.

²¹ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

En la década siguiente, el TC empleará esta institución en numerosas sentencias. Una de ellas, la STC 66/1985, define –positiva y negativamente– el bloque, señalando que ese término

«hace referencia a un conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes, pero no a contenidos normativos concretos que no puedan ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto según la naturaleza de cada disposición»^{22, 23}.

Asimismo, en no pocas ocasiones durante su primera jurisprudencia se identifica plenamente el bloque de constitucionalidad con el artículo 28.1 LOTC²⁴, generando el espejismo que RUBIO LLORENTE destacaba.

Pero el tratamiento jurisprudencial de esta institución constitucional, pese a relacionarse con la LOTC y ser empleada por el TC en sus resoluciones, no puede jamás concretarse en una fórmula general determinada. Por ello, conviene ahora estudiar mínimamente qué normas integran el bloque. Esto no puede acometerse tomando como partida la falsa entrada que dibuja el artículo 28.1 LOTC, sino que debe darse a partir de la verdadera realidad del bloque: su imposible concreción y su formalidad más abstracta.

2.4. Objeto y atributos del bloque de constitucionalidad español

A diferencia de lo que se ha visto antes en el caso francés, nuestro TC sí hace referencia expresa a la noción de bloque. La salvedad no es menor: el contenido del bloque francés queda circunscrito a los textos referenciados en la propia Constitución, mientras que el plus de dificultad que supone un Estado complejo –entiéndase como no centralizado, con autonomía administrativa y legislativa de los entes subestatales– hace que la dispersión normativa se multiplique, que aparezcan y desaparezcan normas del juicio de constitucionalidad según el caso.

²² STC 66/1985, de 23 de mayo, BOE núm. 134 de 5 de junio de 1985.

²³ De este fragmento es interesante observar cómo se deduce el contenido variable del bloque de constitucionalidad en función de caso que corresponda. Precisamente ello es lo que supone que, con independencia de la tipología normativa de que se trate, pueda integrar el bloque. En esa dirección habrá de entenderse que el bloque de constitucionalidad no tiene tanto que ver con el principio de jerarquía, sino con el de competencia, pues este será el llamado para que una norma de rango claramente inferior a la Constitución puede auxiliarla en el juicio de constitucionalidad.

²⁴ Ejemplo de esto son las SSTC 149/1991, de 4 de julio, BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991 (FJ 1); 154/2005, de 9 de junio, BOE núm. 162, de 08 de julio de 2005 (FJ 4); 171/2014, de 23 de octubre, BOE núm. 282, de 21 de noviembre de 2014 (FJ 6); 119/2016, de 23 de junio, BOE núm. 181, de 28 de julio de 2016 (FJ 3).

En definitiva, el contenido²⁵ de nuestro bloque viene determinado por la casuística, donde la única constante –en la senda de la aportación de RUBIO LLORENTE– es la Constitución misma.

2.4.1. *Constitución española, contra todo pronóstico*

Aunque pueda parecer absurdo, el análisis de la Constitución en el bloque es de una alta pertinencia: no tanto por la duda que su inclusión pudiera sugerir, sino por la función de esta en el bloque y su relación con el resto de disposiciones.

Así las cosas, hay que acentuar la peculiaridad de la Constitución como único parámetro directo²⁶ de la constitucionalidad del resto de normas. La supremacía de esta norma respecto del resto se entrevé en su artículo 9.1²⁷, que funda –más que la declaración del artículo 1 CE– el Estado de Derecho, al disponer que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». No solo implica la sujeción de todos a la ley, sino que la CE tiene fuerza y obliga en igualdad, como «el resto» del que ella también participa y preside.

Asimismo, el artículo 95 CE permite el control de los tratados internacionales por parte del TC para comprobar su adecuación con la CE, suponiendo ello que la sujeción anunciada *supra* se extiende a una función paramétrica clara.

Por último, las instituciones constitucionales de los recursos de inconstitucionalidad, la cuestión o el amparo vienen a reforzar la preeminencia de esta frente al resto de leyes. De ahí que haya un tribunal específico –únicamente sujeto a la CE y a la norma que *ex constitutione* ha de regularlo (artículo 1.1 LOTC)–.

Aun cuando esto puede resultar evidente, cabe detenerse en la consideración de la ley fundamental como único parámetro directo de la constitucionalidad del resto del ordenamiento. Esta idea no es tan pacífica como pudiera parecer en una primera lectura.

Autores como JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS²⁸ sostienen que solo la Constitución –en sentido estricto, esto es, el texto constitucional– y no otras normas paramétricas –el bloque de constitucionalidad– puede determinar la constitucionalidad. La tesis sería que

²⁵ La estructura para comentar el contenido de nuestro bloque de constitucionalidad está inspirada en los criterios de GÓMEZ FERNÁNDEZ I. «Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después». Estudios de Deusto (Revista de Derecho público). 2006; 54/1: 61-98.

²⁶ Sobre la consideración de la Constitución como «único parámetro directo» cfr. REQUEJO PAGÉS JL. «Constitución y remisión normativa. Perspectiva estática y dinámica en la identificación de las normas constitucionales». Revista Española de Derecho Constitucional. 1993; 39/3: 115-158.

²⁷ La supremacía de la Constitución en el ordenamiento se puede advertir adicionalmente en los artículos 1.2, 95, 161, 163, 167, 168 y en su disposición derogatoria.

²⁸ Cfr. GÓMEZ FERNÁNDEZ I. *op. cit.* pg. 86 (nota n. 58), sobre REQUEJO PAGÉS JL. *op. cit.* p. 142.

esas normas paramétricas, en tanto que infraconstitucionales, solo pueden determinar la antijuridicidad de una disposición, pero no la constitucionalidad en sentido fuerte. De tal suerte que si la CE fijaba la jerarquía normativa del ordenamiento –en el modelo kelseniano clásico y como se ha señalado en afirmaciones precedentes– toda contradicción de la norma inferior en rango con su superior determina una infracción de la CE en tanto que no respeta el orden por ella establecido. Pero solo cuando la relación de los términos se fije entre la norma controvertida y la Constitución podremos hablar de inconstitucionalidad, puesto que si en lugar de esta ubicamos una regla infranconstitucional –como serían las demás normas integrantes del bloque– ello sería «simplemente» antijurídico.

Como se deduce, esta visión interpreta la CE como la única digna de ser considerada un parámetro directo de la constitucionalidad –hecho que lejos de ser extraño, resulta lógico–, mientras que el resto de normas de rango inferior a esta serían hábiles únicamente como parámetro para la invalidez directa, es decir, solo pueden suponer la invalidez de una norma por ser la superior a la que contradicen, sin atender a la naturaleza de la norma de que se trate.

La lectura de REQUEJO PAGÉS está vertebrada por una concepción restrictiva de la Constitución y por un fuerte sentido del principio jerárquico. Pero salvando la terminología –«inconstitucionalidad» o «antijuridicidad»– se apunta a una misma dirección. Siendo así, parece que la distinción la marca el lugar donde la línea se sitúa y, sobre todo, qué concepción respecto del bloque se tiene: si se comprara la norma directamente con la CE, entonces será inconstitucional; pero si se hace con cualquier otra norma del ordenamiento –aun cuando fuera con una norma inmediatamente inferior– no será inconstitucional, sino antijurídica directamente.

2.4.2. *Estatutos de Autonomía*

Al igual que sucedía con el apartado anterior, no resulta arriesgado afirmar que los EEAA suponen una de esas normas delimitadoras de competencias²⁹ y que, por lo tanto, se encuadran dentro del bloque y son claro parámetro de constitucionalidad. En ese sentido no encontramos discusiones doctrinales sobre su incorporación –aunque sí se discute su papel y naturaleza en el bloque³⁰–. La jurisprudencia constitucional misma admite ampliamente la participación estatutaria como criterio de constitucionalidad³¹.

²⁹ Sobre esto se ha reseñado ya el artículo 59.1 LOTC al final del apartado 2.3.1.

³⁰ Más tarde se abordará esta cuestión: en la presente sede, sea suficiente señalar el problema.

³¹ Cfr. las SSTC de las notas n.19 y n.20, así como la STC 133/1990, de 19 de julio, BOE núm. 181 de 30 de julio de 1990.

Dado que estas normas serán objeto de análisis en epígrafes venideros, no se comentará más por el momento.

2.4.3. *Las normas competenciales derivadas del artículo 150 CE*

El artículo 150 CE contempla la atribución, transferencia, delegación o armonización de competencias por parte del Estado y en beneficio de las CCAA a través de diferentes técnicas legislativas. En un principio, y en coherencia con lo dicho hasta ahora, en tanto que delimitan competencias, esta categoría legal debería incluirse en el concepto de bloque de la constitucionalidad. Si bien la premisa no es errónea, el problema que se plantea a raíz de estas normas competenciales del artículo 150 CE es el que se cuestiona ITZIAR GÓMEZ FERNÁNDEZ:

«¿Son normas parámetro –normas del bloque de constitucionalidad— las disposiciones no atributivas de competencias pero que aplican los criterios de delimitación fijados en la Constitución, los Estatutos y las leyes del art. 150 CE?»³².

La propia autora expone la visión que el TC ha adoptado al respecto y anuncia que la doctrina no es pacífica sobre este extremo. La idea base de la jurisprudencia constitucional ha sido que las leyes de bases pueden ser consideradas como «parámetro interpretativo», pero sin llegar a la consideración de normas del bloque³³. En consecuencia, habría que admitir que las normas que –efectivamente– atribuyen competencias sí son bloque de constitucionalidad, no así las que desarrollan competencias ya atribuidas. En todo caso, sobre el carácter básico ha dicho el TC que «el legislador estatal goza de un amplio margen de libertad para la determinación de qué debe considerarse básico, pero [el] Tribunal tiene la última palabra al respecto»³⁴.

No puede, en todo caso, obviarse del análisis que determinadas normas, por su singularidad, se incardinan en el bloque pese a todo lo dicho hasta ahora: hablamos de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)³⁵ y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local³⁶.

³² GÓMEZ FERNÁNDEZ I. *op. cit.* pp. 88-89.

³³ SSTC 156/1995, de 26 de octubre, BOE núm. 284 de 28 de noviembre de 1995, y 137/1996, de 16 de septiembre, BOE núm. 254 de 21 de octubre de 1996 citadas en GÓMEZ FERNÁNDEZ I. *op. cit.* p. 90.

³⁴ Cfr. STC 145/1988, de 12 de julio, BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1988 y la ya citada STC 156/1995.

³⁵ SSTC 183/1988, de 13 de octubre, BOE núm. 266, de 5 de noviembre de 1988 (FJ 3) y 48/2004, de 25 de marzo, BOE núm. 99, de 23 de abril de 2004 (FFJJ 4 y 12).

³⁶ SSTC 27/1987, de 27 de febrero, BOE núm. 71, de 24 de marzo de 1987 (FJ 5) y 109/1998, de 21 de mayo, BOE núm. 146, de 19 de junio de 1998 (FFJJ 5 y 12).

2.4.4. Reglamentos de las Asambleas legislativas

En coherencia con el modelo tomado para vertebrar el contenido del bloque de constitucionalidad, el siguiente paso que debe darse es el examen de aquellas normas que, dado el contenido propio de la Constitución, merecen un rango especial precisamente por la materia sobre la que versan. De todas ellas, necesariamente han de discutirse los Reglamentos de las Cámaras legislativas –tanto de las Cortes Generales como de los Parlamentos autonómicos–.

Para ello, es necesario dividir el abordaje temático en dos planos: el estatal y el autonómico. En referencia al Congreso de los Diputados y Senado, en el Derecho comparado, ya vimos en su momento que el Consejo Constitucional francés rehusaba incorporar el Reglamento de la Asamblea Nacional al *bloc de constitutionnalité*³⁷. Los motivos aducidos por el Consejo –con independencia del carácter dogmático del *bloc* en oposición al cariz orgánico del bloque– se reducen al siguiente argumento: solo podría considerarse incluido el reglamento en la medida en que reproduce el mandato constitucional sobre el procedimiento legislativo, pero entonces tal reproducción no tendría sentido de bloque en tanto que reglamento de la Asamblea, sino en la medida en que supone una reproducción de la Constitución y esta está indiscutiblemente subsumida por el bloque³⁸.

Lo que sí que es cierto es que estas normas no pueden incluirse en una acometida general. Antes lo contrario, debe hacerse notar que no todos los artículos de tales Reglamentos parlamentarios cuentan con una misma función o acompañan de igual manera al espíritu de la Constitución³⁹. Así, solo podríamos considerar incluidos los Reglamentos en la justa extensión que comprende aquellas disposiciones que tienen por objeto el proceso legislativo esbozado en la CE. El resto de preceptos, tales como las cuestiones de ordenación del pleno, las comisiones, las cuestiones disciplinarias, entre otras muchas, escapan de la necesidad constitucional que motivaría su inclusión en el bloque de constitucionalidad. En síntesis, podría decirse que el acogimiento de los Reglamentos de las Asambleas legislativas se justifica en la medida en que resultan útiles

³⁷ Cfr. FAVOREU L. *op. cit.* p. 55.

³⁸ Obsérvese el paralelismo entre el razonamiento del Consejo y la lectura del bloque –solo– de la Constitución que hacía REQUEJO PAGÉS, antes discutido.

³⁹ SSTC 99/1987, de 11 de junio, BOE núm. 152 de 26 de junio de 1987; 97/2002, de 25 de abril, BOE núm. 122 de 22 de mayo de 2002; 103/2008, de 11 de septiembre, BOE núm. 245 de 10 de octubre de 2008; y 44/2015, de 5 de marzo, BOE núm. 85 de 9 de abril de 2015; citadas en CONGRESO DE LOS DIPUTADOS [Internet]. «Sinopsis artículo 72 CE». 2018 [citado 31 enero 2022]. Texto accesible en: <https://bit.ly/38j91RC>.

para la apreciación por parte del TC de vicios *in procedendo*⁴⁰ de las leyes que se enjuician, es decir, de defectos del procedimiento legislativo.

Es menester comentar por separado los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos. Tal exigencia no responde a profundos motivos, sino a la simple necesidad de vincular esas normas autonómicas a su encaje en una Comunidad Autónoma y en venir a cumplir análogas funciones –en este sentido– a las que la Constitución supone para los Reglamentos de las Cortes Generales. Es decir, la inclusión de los Reglamentos parlamentarios autonómicos se enlaza con el papel de la norma estatutaria y su encuadre en el bloque de la constitucionalidad, puesto que, como norma institucional básica, viene a ordenar la autonomía política –entiéndase como legislativa– que tiene como máxima expresión la producción de leyes propias.

No puede sostenerse la inclusión de tales Reglamentos parlamentarios autonómicos en el bloque constitucionalidad –en los mismos términos en que se incluyen los estatales, a saber, limitados a su función de detección de anomalías formales– si no se admite la premisa de que el Estatuto que organiza tal autonomía política se halla ya en el bloque.

Por consiguiente, las leyes ordinarias que aprueban tales textos⁴¹ son parcialmente incluidas en el bloque de constitucionalidad en los términos que se han señalado.

2.4.5. *Tratados internacionales*

Sucintamente cabe señalar que, al igual que decidió el Consejo Constitucional, nuestro TC ha desechado la opción de contar con los tratados internacionales como parámetro de la constitucionalidad al negarles rango constitucional en repetidas ocasiones⁴².

En todo caso señala el TC en esa jurisprudencia que, en virtud del artículo 96.1 CE, «los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno [...]». Así, estos carecen de relevancia constitucional, pudiendo en todo caso ser tratados por la jurisdicción ordinaria, por cuanto

⁴⁰ NAUJOËL. «07.7. El bloque de constitucionalidad» [Internet]. Derechouned.com. [citado 29 de enero de 2022]. Texto accesible en: <https://bit.ly/3kaiygx>.

⁴¹ Hablamos de la Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados y el Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994.

⁴² SSTC 49/1988, de 22 de marzo, BOE núm. 89 de 13 de abril de 1988; 47/1990, de 20 de marzo, BOE núm. 85 de 9 de abril de 1990; 28/1991, de 14 de febrero, BOE núm. 64, de 15 de marzo de 1991 o 77/1995, de 22 de mayo, BOE núm. 147, de 21 de junio de 1995; citadas en GÓMEZ FERNÁNDEZ I. *op. cit.* p. 94.

desde su correcta ratificación pasan a formar parte del ordenamiento en igualdad de condiciones⁴³.

Debe renunciarse al enjuiciamiento paramétrico con los tratados internacionales.

2.4.6. *Derecho de la Unión Europea*

Si bien el Derecho de la Unión Europea –simplificado como DUE y también conocido como Derecho comunitario– es internacional también en su origen y puede compartir muchos de los elementos propios de los Tratados de Derecho internacional público, la especificidad de la Unión Europea –abreviada como UE– radica en la cesión de competencias a un ente –e incluso jurisdicción– supraestatal. Ese hecho diferenciador hace que haya de enjuiciarse la inclusión de su Derecho en el bloque constitucionalidad.

Debe distinguirse aquí el Derecho comunitario originario, título que hace referencia a los Tratados constitutivos de la UE⁴⁴, y el Derecho derivado, cuya remisión nos lleva al conjunto normativo que desarrolla –en virtud de ese Derecho originario– el ordenamiento europeo.

En lo referente a los Tratados constitutivos y en tanto que estos llevan consigo la cesión de competencias determinadas, podría considerarse parte del bloque de constitucionalidad⁴⁵, quizá en los mismos términos en que lo hacen los Estatutos de Autonomía: podría decirse que la Constitución desgaja competencias en favor de las CCAA de la misma manera en que lo hace con la UE.

No puedo resistir apuntar que la ubicación doctrinal de los tratados internacionales (TUE y TFUE) no pueden entenderse, desde una perspectiva constitucionalista, como prioritarios o superiores en rango respecto de la Constitución, puesto que solo mediante la adecuación constitucional del Convenio puede este suscribirse y solo en su virtud puede un Estado soberano obligarse internacionalmente e incluso ceder competencias –como requiere la naturaleza comunitaria–.

Carecería de sentido admitir la tesis contraria por dos factores: de un lado la necesaria modificación constitucional del art. 13.2 CE en 1992 para poder suscribir el TUE (en particular), por otro lado, la misma CE incluye en su art. 95, precepto que perdería su *raison d'être* en una interpretación tal (en general).

Y como prueba de cargo de mi tesis, atiéndase a lo expresado por el TC en el fundamento jurídico cuarto de la ya referida Declaración 1/2004, donde se concluye que «La supremacía de la Constitución es, pues, compatible con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro Ordenamiento diferente del nacional siempre que

⁴³ GÓMEZ FERNÁNDEZ I. *op. cit.* p. 95.

⁴⁴ Estos textos son el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

⁴⁵ A este respecto, es de interés recuperar la Declaración del TC 1/2004, de 13 de diciembre, BOE núm. 3, de 4 de enero de 2005, donde parece producirse un cambio en la opinión del TC hacía la inclusión de tales normas como parte del parámetro constitucional. La idea es de GÓMEZ FERNÁNDEZ I. *op. cit.* p. 95.

la propia Constitución lo haya así dispuesto, que es lo que ocurre exactamente con la previsión contenida en su art. 93, mediante el cual es posible la cesión de competencias derivadas de la Constitución a favor de una institución internacional así habilitada constitucionalmente para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a éstos. En suma, la Constitución ha aceptado, ella misma, en virtud de su art. 93, la primacía del Derecho de la Unión en el ámbito que a ese Derecho le es propio».

No sucede lo mismo con el Derecho derivado, dado que adolece del mismo problema achacado a los tratados internacionales.

2.5. Principios de jerarquía y competencia

2.5.1. *Empezar por los principios*

A modo de prólogo interesa definir ambos conceptos. El Diccionario panhispánico del español jurídico –para los Derechos administrativo y constitucional– define el principio de competencia como la «ordenación de las potestades consistente en la asignación, bien en régimen de exclusiva o de compartición, de atribuciones sobre determinadas materias [...]»⁴⁶.

Siendo así, este principio determina el reparto horizontal de las competencias entre los diferentes niveles de Administraciones territoriales –aquí, el Estado y las CCAA. Esta regla parte de la distribución contenida en la CE, en sus artículos 148 –competencias asumibles por las autonomías– y 149 –exclusivas del Estado–.

Junto con el de competencia –en el seno del artículo 149 CE, concretamente el segundo inciso de su apartado tercero⁴⁷– contiene el que se denomina como principio de prevalencia, también conocido como cláusula residual, que atribuye al Estado todas las competencias que no estén bajo poder autonómico.

La correlación entre la competencia y la prevalencia se desarrolla desde la accesoriadad de la segunda respecto de la primera:

«[...] el principio de prevalencia no sirve, como ocurre con el principio de competencia, para establecer cuál es el nivel territorial competente para adoptar una determinada

⁴⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Principio de competencia [Internet]. Diccionario panhispánico del español jurídico. [citado el 26 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://bit.ly/36JKvsx>.

⁴⁷ «La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas».

regulación, sino que sirve para establecer cuál es la norma aplicable cuando los diversos niveles territoriales han ejercido válidamente sus propias competencias»⁴⁸.

Por otra parte, el principio de jerarquía supone la estructuración del ordenamiento de manera vertical⁴⁹, así se manda en el artículo 9.3 CE. En ese marco, toda norma recibe su validez de la superior.

Excluyendo, de aquí en adelante, el principio de prevalencia apuntado *supra*, ha de analizarse la relación específica de los axiomas de jerarquía y competencia en el interior del Estado compuesto. Pues si el primero dispone verticalmente y el siguiente horizontalmente, el resultado obtenido será un plano bidimensional en que el Estado se organiza. Situaremos, por lo tanto, la competencia en el eje de abscisas y la jerarquía en ordenadas y de ahí veremos que cada norma, para su validez, debe ubicarse en unas coordenadas precisas: ello lleva a la conclusión de que toda norma que desborde el espacio cartesiano que le está permitido por esos principios será inválida.

2.5.2. Diferencias «principales»

En todo caso, lo que aquí nos interesa es dilucidar cuál es la relación –en qué términos se da la conexión– de los principios de jerarquía y competencia, pues la cuestión es discutida y fructuosa, en definitiva, no solo de una determinada concepción sobre el bloque, sino sobre el funcionamiento orgánico del Estado y, en suma, de un concebimiento singular del ordenamiento jurídico –de ese plano cartesiano que antes dibujábamos–.

Siendo así, y a los efectos que aquí nos ocupan, podemos distinguir dos interpretaciones acerca de la relación jerarquía-competencia.

2.5.2.1. Simultánea exclusión

Hay quienes sostienen que la aplicación de un principio de competencia excluye inmediatamente el principio de jerarquía y viceversa; de tal suerte que si entendemos que el derecho a la autonomía del artículo 2 CE hace intervenir el principio de competencia (en relación con los artículos 148 y 149 CE), ello expulsaría de la ecuación al principio jerárquico. Esta interpretación viene a suponer que si un Estatuto atribuye a su respectiva Comunidad Autónoma una determinada competencia, nada puede decir sobre esa misma atribución otra norma ajena a la competencia. La traducción de esto puede ser una

⁴⁸ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI T. «II. Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado Autonómico». Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid. 2009; 20: p. 221.

⁴⁹ Sobre esto, *cfr. epígrafe 2.4.1*, sobre la inclusión de la Constitución en el bloque de constitucionalidad y a la exposición de las tesis de REQUEJO PAGÉS allí contenidas, baste con esto.

comprensión soberana de la Comunidad respecto de tal competencia o incluso el blindaje de la misma mediante la norma estatutaria.

No obstante, no se trata de una exégesis pacífica al contar con numerosas críticas. En primer lugar, el único cuerpo soberano en el Estado es el Estado mismo: no hay posibilidad de una parcelación soberana, puesto que como Estado es uno –aunque descentralizado–y ello hace que las competencias solo puedan atribuirse y ejercerse o desarrollarse de conformidad con la norma soberana única, esto es, la Constitución.

El excurso sobre la soberanía es necesario en este punto, ya que la idea es capital en un examen como este. La noción de soberanía, desde una perspectiva lógica, ha de analizarse siempre desde fuera, pues está vinculada necesariamente a la alteridad. Así, la soberanía corresponde al Estado como unidad global que se relaciona con otros: nunca podrá la soberanía propia ser proclamada por uno mismo, sino que habrá de ser el producto del reconocimiento –no hay poder sino reconocido–⁵⁰.

Por consiguiente, admitir la soberanía –en sentido fuerte– de los entes subestatales es tanto como desactivar la soberanía de la unidad estatal, puesto que esta no puede ser el resultado de la concatenación de otras particulares –eso se llama Unión Europea, que es soberana por atribución y parcialmente–. Una afirmación tal es la negación misma de soberanía –entendida como real y completa–. Por el contrario, es porque se reconoce una sola soberanía que esta puede después materializarse en plurales concreciones y realizar una eficaz distribución territorial y del poder, pero en ese orden, no al opuesto.

En segundo lugar, si se puede producir una atribución de competencias no es sino gracias a una norma que jerárquicamente superior –pero también competente, precisamente por ser la presidente del ordenamiento, en los términos ya señalados–. En este sentido, podemos referirnos enteramente a lo dicho en relación con los tratados internacionales y el DUE. Y en esa línea podemos citar la ya mencionada Declaración del Pleno del TC nº 1/2004, de 13 de diciembre (FJ 4), cuando señala que:

«La *supremacía* se sustenta en el carácter jerárquico superior de una norma y, por ello, es fuente de validez de las que le están infraordenadas [...]. La *primacía* [...] se sustenta [...] en la distinción entre ámbitos de aplicación de diferentes normas, en principio válidas, de las cuales, sin embargo, una o unas de ellas tienen capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente debida a diferentes razones. [...] *La supremacía de la Constitución es, pues, compatible con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro Ordenamiento diferente del nacional siempre que la propia Constitución lo haya así dispuesto [...]*»⁵¹.

En tercer lugar, baste con indicar que, siendo posible la impugnación de las normas autonómicas que desarrollan las competencias ante la jurisdicción constitucional, ello no

⁵⁰ Respecto de esta misma idea, Hegel se expresa en esta dirección en sede de guerra en HEGEL GWF. «Fundamentos de la Filosofía del Derecho o Compendio de Derecho Natural y Ciencia Política». Madrid: Tecnos; 2017 (§§ 323-324). Pero, en definitiva, podríamos remitirnos a su dialéctica del amo y el siervo en la Fenomenología del espíritu.

⁵¹ Los destacados son propios.

hace más que reforzar la subordinación jerárquica de aquellas respecto de la Constitución, puesto que ese es el mismo mandato de la ley al TC en el artículo 1.1 de su Ley Orgánica.

En último término podemos volver a KELSEN y entender que la importancia de la jerarquía, además de ordenar –verticalmente, en este caso– el entramado normativo propio de un Estado –aún más si es uno compuesto–, cumple una función nuclear ya anunciada: la jerarquía permite el examen de validez de las normas o, dicho de otro modo, este principio permite determinar que una norma es válida. La concreción última de esto es que si bien la competencia puede entenderse extensivamente, esta nunca podrá desligarse íntegramente de la jerarquía por cuanto es este principio –y no el de competencia– el que permite apreciar la validez de una norma en relación con aquella de que trae o pueda traer causa, pues es esa norma superior la que permite o crea el ámbito de la competencia.

La síntesis de esta interpretación excluyente, junto con su contestación, es que no puede hablarse de una exclusión de los principios de jerarquía y competencia, dado que la competencia misma no es válida sino en tanto en cuanto esa validez viene dada por la norma superior, que en último término –al final de la cadena– será la Constitución. Tampoco una Comunidad Autónoma tiene soberanía en sentido propio del término, puesto que solo el Estado puede atribuirse tal consideración. La soberanía –única y unitaria– estatal no opera en perjuicio de las Autonomías; antes lo contrario, es su condición de posibilidad en la medida en que despliega –partiendo del mismo texto constitucional– el abanico de posibilidades con que los territorios subestatales podrán valerse de las competencias que tienen atribuidas *ex constitutione* o, en su defecto *ex lege*.

2.5.2.2. Coherencia o uniformidad

Una hermenéutica alternativa a la interrelación del binomio jerarquía-competencia, respetuosa con las críticas planteadas a la tesis de la simultánea exclusión, sería la que, en una comprensión bidimensional del ordenamiento –con dos ejes en los términos del plano cartesiano señalado arriba–, considera necesaria la convergencia de ambos principios para poder determinar el lugar concreto y acertado donde la norma pueda desplegar su validez; fuera del cual, la norma será inválida por quebrantamiento de cualquiera de los dos axiomas que aquí se analizan.

Esta lectura es mucho más respetuosa con el sentido de las normas y, en consecuencia, con la correcta ordenación de las leyes, no solo vertical, sino también horizontalmente. Que la fuerza de una ley –como sería el caso de los Estatutos– venga de la Constitución no implica que se conculque o lesione el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones y su capacidad legislativa dentro del marco competencial para

ellas establecido; antes bien, ha de entenderse que no habría materialización de tales competencias, ni siquiera de tales normas institucionales básicas, y mucho más allá, tampoco del derecho a la autonomía si no fuera precisamente por la previsión constitucional de que estas beben.

Así, pretender excluir la vinculación a la Constitución –principio de jerarquía– de decisiones, normas u otras disposiciones de origen autonómico con la justificación de una competencia o soberanía competencial determinada, no es más que un absurdo que anula su mismísima fuente de legitimidad, puesto que, como se ha argumentado, la soberanía no es de la Comunidad Autónoma, sino del Estado en su conjunto, tal y como se señala en el Preámbulo de nuestra Ley fundamental, y en sus artículos 1.2 y 8.1.

Cuestión distinta a esta es la de los límites competenciales de las Autonomías, la supletoriedad del Derecho del Estado o la titularidad de la delimitación de competencias o el blindaje de estas. Son temas de interés y de examen pertinente que nos ocuparán en futuros títulos.

2.6. Definición por conclusión (y algunas cosas más)

Tras todo lo visto, ahora sí estamos en –unas mínimas– condiciones de afrontar la tarea que el epígrafe nos anuncia. Junto con la definición que resulte podremos y deberemos dar cuenta de otros extremos que, en lectura pareja con la formalización del concepto, aportarán notas que, en definitiva, vendrán a completar la imagen final. Así, una clasificación del bloque de constitucionalidad tratará de suplir la falta de concreción que –ya se anuncia– podrá ofrecerse en la descripción del término y, por otra parte, resultará interesante pensar en otras palabras para referirnos a la misma realidad, pero con mayor respeto a su naturaleza.

2.6.1. Una definición indefinida

La acepción de bloque de la constitucionalidad que se pretende dar no podrá abordar el concepto a través de su contenido: una tarea tal está condenada al fracaso, pues la potencial litigiosidad competencial desborda cualquier formalización en tal sentido. En esta dirección se ha insistido *ad nauseam*. No pudiéndose ofrecer una definición referida al objeto, habrá de intentarse a través de sus características y función dentro del sistema constitucional.

El bloque tiene condición necesaria en nuestro Estado. Ya indicamos, a través de KELSEN, que en todo Estado compuesto con delegación legislativa –él decía federal–, la

función de delimitación de competencias entre el poder central y los periféricos era fuente de vida y conflicto políticos. Nuestro caso no es la excepción.

Asimismo, más que un conjunto cerrado de normas con una finalidad clara o grado de intervención equivalente en diferentes juicios, se trata de un elemento variable, tanto en su contenido como en su intensidad.

En relación con su función, el bloque de constitucionalidad puede definirse como el parámetro necesario, variable y competencial mediante el cual nuestro TC se encarga de enjuiciar la constitucionalidad de una norma que se le ha sometido a examen, debiendo en todo caso resolver el asunto determinando si tal disposición impugnada se ajusta o no a la Constitución y a otras normas que, por versar sobre determinada materia y ser válidas de acuerdo con la jerarquía –en confluencia armónica de ambos principios– tengan carácter constitucional de referencia en ese asunto litigioso.

Así, el bloque es propiamente un parámetro de enjuiciamiento constitucional en un sentido amplio, pues no se limita a la correspondencia con la Constitución, sino que toma en consideración las normas pertinentes que infraordenadas a esta puedan ser decisorias.

2.6.2. Posibles clasificaciones del bloque

Partiendo de la pluralidad y apertura del concepto de bloque de constitucionalidad, podemos concluir que no todos los bloques tienen los mismos rasgos. Esta misma sentencia puede confirmarse con una mirada comparativa de las exposiciones realizadas sobre los casos de Francia y España. Y es en vista de ello que podemos proponer una clasificación de los distintos tipos de bloques, limitada, eso sí, a los supuestos estudiados.

Con todo, y atendiendo al método inductivo –que pasa por elevar a universales los elementos particulares fruto de esta investigación–, puede valorarse positivamente el planteamiento que ahora se desarrolla, si bien este queda sujeto a futuras rearticulaciones y el conocimiento de otros sistemas que de seguro enriquezcan el resultado.

2.6.2.1. Etiología del bloque: entre lo dogmático y lo orgánico

Estudiaremos aquí cuál es el sentido, la motivación que subyace a la existencia de una figura difusa como es el bloque de constitucionalidad en nuestros sistemas constitucionales modernos. En coherencia con lo precedente, ha podido apreciarse que las condiciones, contenido y forma del bloque francés y español son harto distintas. Pero antes de poder abordar esta cuestión, es necesario hacer un alto en el camino y razonar los términos que más adelante serán de utilidad.

En la doctrina constitucionalista contemporánea, las Constituciones son textos normativos que encabezan los ordenamientos y que operan como norma fundamental, no solo por su supremacía, sino por su contenido, ya que establecen los límites de lo posible en un Estado mientras que ese texto siga en su presidencia.

En las constituciones suelen discriminarse dos secciones fundamentales, cuyas funciones son complementarias: la parte dogmática y la orgánica.

Por dogmática entiendo el sumatorio de artículos constitucionales que versan, por un lado, sobre los valores y principios del sistema jurídico-político y, por otro, sobre los derechos de los ciudadanos. Esto se corresponde con nuestro Título Preliminar (artículos 1 a 9 CE) y Título Primero (artículos 10 a 55 CE). De este modo, se recogen bajo su rúbrica cuestiones tan diversas como la soberanía del pueblo, la forma de Estado, la nacionalidad, los derechos fundamentales, los principios rectores de la política social y económica, las garantías de las libertades y derechos y la suspensión de estos.

Por parte orgánica comprendo la regulación o previsión constitucional de instituciones del Estado, su relación entre sí, límites y potestades. En definitiva, una proyección organizativa de los poderes e instituciones. La correspondencia de esta sección con el articulado de nuestra Ley fundamental se extiende del artículo 56 al 165. En su seno se prevén, entre otros asuntos, la Corona, las Cortes Generales, el Gobierno y la Administración, el Poder Judicial, las Comunidades Autónomas o el TC.

En ese sentido, puede decirse que lo orgánico se subordina a lo dogmático, siendo lo segundo una herramienta de lo primero. No puede haber Comunidad Autónoma si no se reconoce el derecho a la autonomía. No puede haber Corona si la forma del Estado no es una monarquía parlamentaria. No puede haber Tribunal Constitucional si la CE no es una norma presidente del ordenamiento. En pocas palabras, la orgánica constitucional no es sino una materialización particular por parte del constituyente de las líneas generales esbozadas de forma sucinta en los 55 preceptos que integran la dogmática constitucional.

Si se es agudo se habrá apreciado que la distribución de artículos contenidos en ambas secciones no cubre la totalidad del articulado constitucional –se ha hablado como máximo del 165, cuando son 169 los artículos de nuestra CE–. Y justo esto es lo que vendrá a reforzar nuestra tesis: el Título X (artículos 166 a 169 CE) versan sobre la reforma constitucional, por lo que no pueden incluirse en lo dogmático, ni tampoco en lo orgánico, ya que su función es de garantía de todo lo que les antecede. Pero es de interés rescatar la afirmación relativa a la supeditación de lo orgánico a lo dogmático y ponerla en conexión con este Título de reforma, pues con la excepción del Título sobre la Corona, la reforma agravada del artículo 168 CE tiene como objeto lo dogmático, mientras que

aquello más accesorio o variable –ya hemos dicho que es una materialización particular– como en su mayoría es la parte orgánica puede reformarse por la vía del artículo 167 CE. En nuestra historia constitucional reciente, las dos reformas operadas (artículos 13.2 y 135 CE) se han sustanciado por la vía rápida, si bien la reforma de 1992 afectaba a la dogmática y la de 2011 a la orgánica.

Visto esto, podemos ya retomar el asunto del bloque de constitucionalidad y señalar, sin más interludios, que el bloque francés puede calificarse como bloque dogmático y el español como orgánico. Y ello responde al contenido y motivación de estos. La emergencia del *bloc de constitutionnalité* responde a la falta de una regulación de derechos y libertades fundamentales en la propia Constitución francesa de 1958. Así, las normas que el *bloc* invoca e incorpora en el parámetro de constitucionalidad galo se corresponden con la dogmática constitucional. Su razón de ser es colmar una laguna imposible de obviar en un escenario como el actual: los derechos fundamentales en el marco de la postguerra mundial se erigen como compromiso del humanismo y la libertad.

En España, el bloque responde a otras necesidades histórico-políticas, muy distintas y a la vez muy propias. La voluntad de negar un centralismo característico de la dictadura⁵² y recuperar el modelo republicano de «Estado integral compatible con la autonomía de los municipios y las regiones»⁵³, se acentúa en nuestros actuales artículo 2 y Título VIII CE –fundamento dogmático y proyección orgánica, respectivamente–. Así, España necesita un bloque de constitucionalidad por una razón orgánica, la propia de desarrollo de un Estado formado por una instancia estatal y por otras, consecuencia del derecho de autonomía de regiones y nacionalidades. La conjunción de esas dimensiones –ambas con autonomía política– implica la existencia necesaria de un parámetro amplio que considere para cada caso unas determinadas normas, en aplicación exclusiva –pero no excluyente– del principio de competencia, y una vez determinada la validez de tales normas por su situación adecuada en un plano bidimensional de jerarquía y competencia.

La propuesta formulada de clasificación de los bloques de constitucionalidad, más que elevar a universales las conclusiones, pretende acentuar la particularidad que esta institución constitucional tiene para todos los Estados, aun cuando la función o motivación que derive en su adopción sea de diversa índole. Precisamente, ante la heterogeneidad de causas de los casos estudiados, el valor del resultado no viene determinado por los puntos de convergencia, sino que la notoria divergencia permite

⁵² Sirva como ejemplo lo publicado en el Boletín Oficial del Estado de 8 de abril de 1938 (BOE núm. 534), por el que se decreta la derogación del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado durante la Segunda República.

⁵³ Párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución española de 1931.

apreciar aquello que es fundamental en el concepto de bloque de constitucionalidad, aquello que más allá de los accidentes históricos, políticos, sociales o jurídicos comparten todos para cumplir la función propia de un bloque, con independencia de su contenido dogmático u orgánico, esto es, ser parámetro.

2.6.2.2. Composición del bloque: autointegración y heterointegración

Otra clasificación posible, y que ahora se propone, para los bloques de constitucionalidad es la distinción entre los autointegrados y los heterointegrados, en referencia a la procedencia o concreción de las disposiciones integradas en el bloque en tanto que determinantes para el examen de adecuación con la Constitución.

Por bloque de constitucionalidad autointegrado concibo aquellos cuyo contenido queda claramente delimitado a un conjunto cerrado de normas, bien sea por previsión explícita del respectivo Tribunal Constitucional, bien por referencia a un listado concreto de normas que integran el criterio de apreciación de la constitucionalidad.

La heterointegración de un bloque, por contraste, ha de entenderse como la agregación abstracta y difusa de una amplia variedad de normas a determinar por el respectivo TC en función de la materia –dogma de competencia–, con independencia de su rango normativo –axioma jerárquico–, necesarias para determinar la constitucionalidad de una determinada disposición.

Propuestas las definiciones, es conveniente desarrollarlas o hacerlas más comprensibles, en la línea de lo expuesto hasta ahora. Empezando por la heterointegración, esta es la propia del sistema constitucional español. Nuestro bloque, además de ser –o quizá por ser– orgánico, es heterointegrado, puesto que esas normas que desarrollan el Estado compuesto no quedan concretadas en ningún lugar y están sujetas al ejercicio de la función de competencia. Con respecto a lo apuntado en apartados previos, concretamente el que detalla el contenido de nuestro bloque, podrá verse que, con contadas excepciones –como son la Constitución o los Estatutos de Autonomía– el significado del bloque queda sujeto a la casuística. No contamos con una relación precisa de qué disposiciones son parámetro de constitucionalidad, sino solo de las que pueden serlo en atención al supuesto específico que el TC tenga delante. Es por eso que la heterointegración se expresa mediante la falta de definición: la procedencia de las normas del bloque es variada, tanto pueden incluirse normas de Derecho europeo, como un reglamento estatal de carácter básico, etc. En síntesis, la procedencia y la naturaleza de las disposiciones susceptibles de actuar como parámetro de constitucionalidad son heterogéneas.

En lo tocante a la autointegración, este es el caso paradigmático de Francia: su bloque de constitucionalidad, lejos de ser un entramado oscuro y misterioso, es transparente y evidente. Si bien hay certeza sobre las normas que pueden funcionar como parámetro para el *Conseil constitutionnel*, estas posibilidades se limitarán en función de lo que sea necesario al caso como, por otra parte, es evidente. Pero su sencillez reside en que es por la invocación del Preámbulo de la Constitución de 1958 que se concede valor normativo a estos efectos a los textos allí referidos. La lista es cerrada e integrada en un único elemento, que es la Constitución, de modo que si se lee en un sentido amplio, a saber, incluyendo el Preámbulo, es posible conocer el bloque sin referencias ajenas al mismo texto. En ningún caso se introduce aquí un elemento distorsionador de este conocimiento, como puede suponer el criterio de la competencia en el caso de nuestro bloque heterointegrado.

2.6.3. *Por una nomenclatura (más) adecuada*

Y llegados a este punto, podemos proponer un cambio en la nomenclatura. Hemos de hacer aquí un ejercicio sinestésico de atribución de condiciones materiales –propias de la sensibilidad– a elementos inmateriales como son los conceptos. Como es concebido, el término «bloque» se corresponde con la idea de algo sólido, de forma determinada, acabado, con aristas, compacto. Y ese significante puede funcionar con el caso de la autointegración, puesto que la yuxtaposición de sus elementos claramente identificables permite hablar de una sensación de finitud, completud y solidez: el bloque autointegrado es asible, aprehensible. El *impasse* surge cuando se trata de un bloque heterointegrado. Este, a diferencia del autointegrado, no puede definirse totalmente, no puede cerrarse, no hace conjunto, no se presenta como definido en su forma ni tampoco cuenta con una apariencia sólida, aristada. ¿Puede entonces hablarse de «bloque heterointegrado»? Sea lo que fuere, no puede negarse su condición aparente de oxímoron. Los términos de la proposición se niegan el uno al otro.

Esto tampoco es nada nuevo, cualquiera que afronte un estudio sobre el bloque de constitucionalidad advierte su condición compleja y carácter esencial en nuestro Estado en tanto que compuesto. RUBIO LLORENTE calificó que el bloque era «una realidad abigarrada y heteróclita difícilmente reductible a categoría»⁵⁴. Y ante esto quizá sería más conveniente hablar de una sublimación o fusión del bloque de constitucionalidad hasta obtener un concepto más gaseoso o líquido del mismo, a fin de que la relación significativa

⁵⁴ RUBIO LLORENTE F. *op. cit.* p. 12.

y significado fuera –dentro de la arbitrariedad propia de tal relación– más ajustada, al menos a efectos nominativos.

2.6.4. *Utilidad según el modelo territorial: cuestiones de especial relevancia*

A modo de conclusión de esta densa –pero necesaria– sección sobre el bloque de constitucionalidad, simplemente, sería conveniente reafirmar varios enunciados que, a modo de síntesis, podrían darnos las claves de una comprensión suficiente de esta noción:

1. El bloque de constitucionalidad de cada Estado responde a cuestiones de configuración jurídica propias de cada cual.
2. La interpretación y determinación del bloque para cada caso corresponde al TC.
3. Si bien hablamos de una noción unívoca de bloque en España, este es difuso.
4. La jerarquía y la competencia no se excluyen totalmente, sino que se modulan y concurren en un mínimo necesario, esto es, determinar el espacio de validez.
5. En nuestro caso, el bloque responde a la necesidad orgánica de desarrollar la previsión dogmática del artículo 2 CE, mediante la formulación abierta pero tasada de normas de competencia que pueden limitar con otras de igual o diferente rango.
6. Finalmente, y como concreción, el enunciado de la utilidad del bloque en nuestro Estado se corresponde con un requisito del modelo constitucionalmente previsto. España no es sino como Estado compuesto que urge indefectiblemente de un bloque abierto, a saber, orgánico y heterointegrado.

3. Los Estatutos de Autonomía

En los siguientes apartados abordaremos la figura de los EEAA desde diferentes perspectivas: se analizará su naturaleza jurídica, su contenido, su función constitucional, sus límites y su integración en el bloque de la constitucionalidad. Para ello revisaremos la jurisprudencia constitucional más relevante al caso, recorriendo sentencias trascendentales, así como otras tocantes en elementos de interés. Junto con esa producción jurisdiccional, contaremos con numerosos artículos de catedráticos, magistrados y otros.

3.1. Naturaleza jurídica

Con toda seguridad, este es uno de los epígrafes más relevantes de los que siguen. Y es que no parece haber acuerdo en cuál es el carácter normativo de los EEAA. Y cuando se señala esto no se hace referencia a que haya discusiones en(tre) la doctrina, que por supuesto las hay; tampoco tiene que ver con discrepancias entre la doctrina y el TC, que por supuesto las hay; sino que el mismo TC ha dicho muchas cosas al respecto, algunas

de ellas contradictorias. No obstante, el tono conflictivo de este tópico surge, sobre todo de la jurisprudencia constitucional, cuyos silencios en ocasiones son más expresivos que sus palabras. No nos gusta cuando el TC calla porque está como presente o, en otros términos, no hay ataque más peligroso que el que no se muestra –como tal–.

3.1.1. *Consideraciones preliminares*

La primera consideración esencial que ha de ser planteada es que, con independencia de cual fuere la naturaleza de los EEAA, estos siempre serán normas sometidas a la Constitución⁵⁵ (artículos 9.1 y 3 CE): no se trata de una norma paralela a la CE, sino infraordenada a esta⁵⁶, pues en último término es porque la CE los contempla que los EEAA pueden ser, incluso llegando la CE a determinar parte de su contenido.

En segundo lugar, ha de entenderse que la integración de los EEAA en el bloque de la constitucionalidad –recordemos, un parámetro enfocado a materia competencial– no viene dada por la naturaleza jurídica de los EEAA, sino por su contenido y posible utilidad en el reparto o atribución de las competencias, en el seno de un Estado compuesto.

3.1.2. *Lo que Valencia se llevó (y Cataluña no pudo): análisis comparado de las SSTC sobre los Estatutos valenciano y catalán*

La problemática aquí es que, con la jurisprudencia constitucional en la mano, no se sabe bien qué responder a la pregunta de cuál es la naturaleza jurídica de un EA. Son dos las sentencias que deben tomarse como referencia por tratar más directamente el asunto, pero además, por una razón metódica: y es que el tiempo entre el dictado de una y el de la otra es lo suficientemente estrecho –y a la vez holgado– para no entender qué ha sucedido entre un momento y el otro. Estas SSTC son la nº 247/2007, de 12 de diciembre –que resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 17.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana (EACV)– y la nº 31/2010, de 28 de junio –que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra más de la mitad de los preceptos que integraban el nuevo Estatuto de Cataluña de 2006 (EAC), así como su Preámbulo–.

Los EEAA, como se desarrollará cuando se analice su función, son normas especiales, constitucionalmente previstas (artículo 147 CE, entre otros), que, juntamente con la CE, están llamadas a desarrollar el modelo territorial complejo que aboceta nuestra

⁵⁵ Sobre la subordinación de los EEAA a la CE, baste con citar la STC 99/1986 (FJ 6), de 11 de julio, BOE núm. 175, de 23 de julio de 1986. También las SSTC siguientes contemplan pacíficamente esta idea, que es igualmente compartida por la doctrina, y que viene a representar la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos sobre la que más tarde se volverá.

⁵⁶ Sobre la distinción entre autonomía y soberanía cfr. STC 4/1981 (FJ 3), de 2 de febrero, BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981.

Ley fundamental. Por lo tanto, no es extraño entender que sea una comprensión extendida que a los EEAA se les haya atribuido una consideración de normas materialmente constitucionales, siempre con plena sujeción a aquella, en tanto en cuanto sirven de complemento. En este sentido ha de leer se parte del FJ 6, STC 247/2007:

«En los términos indicados, los Estatutos de Autonomía, en su concreta posición, subordinada a la Constitución, la complementan, lo que incluso *se traduce de modo significativo en su integración en el parámetro de apreciación de la constitucionalidad de las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley, tanto estatales como autonómicas* (art. 28.1 LOTC), *de manera que forman parte de lo que hemos llamado “bloque de la constitucionalidad”* (SSTC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 11/1986, de 28 de enero, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5, entre otras muchas)⁵⁷.

Cabría pensar, tras leer esas afirmaciones del propio TC, que se trata de un debate superado repetido en numerosa jurisprudencia desde 1985, como señalan las referencias empleadas. Y se estaría en lo cierto, si bien ya en los votos particulares de la STC 247/2007, especialmente el del magistrado JORGE RODRÍGUEZ-ZAPATA⁵⁸, se muestra un desacuerdo que acompañará a su voto en la STC 31/2010, en el mismo sentido. Con relativa independencia de lo que se opine, el criterio mínimo que se espera de un TC es que no modifique criterios tan sustanciales –como lo son la comprensión del modelo de Estado y sus mecanismos de articulación– de un día para otro y sin la correspondiente justificación. Esto es lo que sucede en la STC 31/2010.

Hemos señalado la naturaleza especial de los EEAA, una norma llamada al complemento de la CE en la materia en que exista una reserva en su favor, principalmente, la creación de una Comunidad Autónoma (CA) y la de su correspondiente ordenamiento jurídico (STC 31/2010, FJ 4).

En definitiva, expresándolo en términos constitucionales, los EEAA son las normas institucionales básicas de las respectivas CCAA. Esa es la naturaleza estatutaria para la CA concreta. Pero nada se dice aquí acerca de cuál es la relación de los EEAA con el ordenamiento en su conjunto o con la misma CE, más allá de la subordinación. La pregunta que sobrevuela el análisis es, entonces, ¿qué puede hacer o decir un Estatuto en aquello en que la CE no dice nada? Si admitimos que los EEAA en su función de complemento pueden desarrollar la CE, estaríamos presuponiendo una reserva estatutaria en favor de cada una de las CCAA, lo que podría conllevar a muy diversas concreciones constitucionales. Y si nos limitáramos a entender la naturaleza estatutaria como mero

⁵⁷ Los destacados son propios.

⁵⁸ El magistrado critica la argumentación de la STC 247/2007 en su FJ 6, indicando que «tampoco existen en España leyes constitucionales, por lo que no comparto que los Estatutos de Autonomía “complementan” la Constitución».

desarrollo tasado de lo expresamente previsto en la CE, entonces correríamos el riesgo de «administrativizar» el derecho a la autonomía –se entiende que política–.

3.1.3. *El golpe de gracia al Estado de las Autonomías: la STC 31/2010*

En 2010 se produce el giro copernicano que todo lo cambia en relación con la naturaleza de los EEAA. En tres años, el criterio complaciente con la complementariedad estatutaria muta en una degradación de las normas institucionales básicas, en la línea del voto de RODRÍGUEZ-ZAPATA en 2007. Así, en STC 31/2010 (FJ 3) se indica que

«no faltan en ningún Ordenamiento normas jurídicas que, al margen de la Constitución *stricto sensu*, cumplen en el sistema normativo funciones que cabe calificar como materialmente constitucionales, por servir a los fines que conceptualmente se tienen por propios de la norma primera de cualquier sistema de Derecho [...]. Sin embargo, tal calificación no tiene mayor alcance que el puramente doctrinal o académico, y [...] en ningún caso se traduce en un valor normativo añadido [...].

Su posición [la de los EEAA] en el sistema de fuentes es, por tanto, la característica de las leyes orgánicas; [...] se relacionan con otras normas con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial».

En vista de esto podemos afirmar que por el camino el TC ha perdido la confianza en la complementariedad estatutaria de la CE: ahora son simples leyes orgánicas, que juegan en las mismas condiciones que otras del artículo 81 CE. Pero esta afirmación plantea serias dudas relativas, precisamente, a los criterios ordenadores de la jerarquía y la competencia, como se verá. La STC 247/2007 destacó la naturaleza de los EEAA como normas institucionales básicas, no como meras leyes orgánicas⁵⁹.

Lo más extraño de todo es que no hay extensos razonamientos del TC. Si bien la STC 31/2010 es extremadamente extensa, plantea diferentes problemas de forma y fondo. Por lo que ahora nos ocupa, cabe señalar que apenas existen referencias a la STC 247/2007 pese a alterar su consideración de la normas estatutarias y tampoco la nueva posición del tribunal aparece debidamente fundamentada, más allá de la insistencia de los magistrados en las ideas de subordinación a la CE y formalidad de ley orgánica.

La teoría del Estado compuesto se minimiza a la labor académica de los publicistas. Cabría también entender que no existe contradicción sino encaje entre ambas sentencias: es posible que una ley orgánica complemente la CE, función que desarrollaría en todo caso por reserva de la misma en su favor. Tal razonamiento, *a priori*, parece lógico, pero

⁵⁹ GARCÍA ROCA J. «El intérprete supremo de la Constitución abierta y la función bilateral de los Estatutos: o la insoportable levedad del poder de reforma constitucional». *Revista catalana de dret públic*. 2011; 43: pp. 92-93.

considerando los demás fundamentos jurídicos, veremos que la Constitución de la STC 31/2010 es irreconocible⁶⁰.

3.1.4. *Un Estatuto es una ley orgánica... pero también un Estatuto*

Un EA no es una simple ley orgánica, por mucho que el TC se empeñe en considerarlo como tal. Es algo evidente que cualquiera puede comprobar por sí mismo. De hecho, ni siquiera el TC niega las evidencias, y ello es porque deduce lo que deduce –o mejor dicho, afirma lo que afirma– callando sobre las mismas. Los EEAA cuentan con peculiaridades que los hacen ser normas jurídicas únicas en nuestro ordenamiento, y que pueden sintetizarse en tres notas: (1) su procedimiento de aprobación; (2) su indisponibilidad unilateral; (3) su integración en el bloque de la constitucionalidad como normas que complementan la CE, es decir, tienen un función constitucional determinada.

JAVIER GARCÍA ROCA señala precisamente una contradicción en la STC 31/2010 en estos extremos de su argumentación, señalando que el TC reconoce el carácter de leyes orgánicas de los EEAA –sin mayor trascendencia–, pero acto seguido, admite las funciones constitucionales que estas normas realizan, como complemento de aquella, permitiéndole al que fuera letrado del TC concluir que «son unas leyes orgánicas harto específicas... ergo son Estatutos»⁶¹.

Si atendemos por separado a cada una de las particularidades que los EEAA presentan podemos ahondar en sus distinciones con las norma orgánicas genéricas. En primer lugar, los artículos 81 y 147.3 CE reconocen que la norma que aprueba un EA o su reforma deberá adoptar la forma de una ley orgánica, lo que supone unas especiales atenciones respecto de las leyes ordinarias. Precisamente su necesario paso por las Cortes Generales –las competentes para aprobar legislación orgánica– supone la convergencia de diferentes poderes públicos en el trámite: (1) la Asamblea legislativa autonómica que propone el texto a las (2) Cortes Generales. Si además nos encontramos en el caso de un EA del artículo 151 CE, habrá de añadirse a lo ya dicho el (3) referéndum del censo electoral de la CA respectiva. Por lo tanto, el procedimiento es extraordinario: interviene el poder autonómico, el poder central del Estado y el pueblo de la CA. ¿Puede equipararse a una ley orgánica común una norma cuyo procedimiento involucra a tres niveles del poder: autonómico, estatal y popular? Sería atrevido apreciar tal equivalencia.

⁶⁰ PÉREZ ROYO J. «La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado autonómico». Revista catalana de dret públic. 2011; 43: p. 142.

⁶¹ GARCÍA ROCA J. *op. cit.* p. 96.

En segundo lugar, una vez aprobados los EEAA –sea por primera vez o por su reforma– la norma no es disponible por uno de los poderes intervinientes en el proceso de aprobación: no puede el Estado derogar la ley orgánica de aprobación del Estatuto o modificar la CA una sola coma del articulado estatutario sin la modificación orgánica pertinente. En palabras de JAVIER PÉREZ ROYO, «el Estatuto de Autonomía es siempre cosa de dos. No puede ser nunca cosa de uno»⁶². El catedrático también destaca los especiales procedimientos que vehiculan los textos estatutarios en su paso por las Cortes Generales⁶³, señal evidente de la singularidad de estas normas frente a las leyes orgánicas.

Finalmente, el tercer elemento distintivo de los EEAA es su funcionalidad constitucional de desarrollo del modelo territorial constitucionalmente esquematizado. El EA es norma institucional básica y como tal, deberá contener los elementos constitucionales pertinentes para materializar –como parte orgánica– el derecho a la autonomía del artículo 2 CE –presupuesto dogmático–. Por lo tanto, si asumimos la apertura que caracteriza a nuestro texto constitucional en materia territorial, es previsible que los Estatutos hayan de terminar de concretar un modelo de entre los posibles, con escrupuloso respeto a la CE: los EEAA sin suplantarse o equipararse al constituyente, pues tienen su origen en los poderes constituidos, cumplen una función, no de definición de la CE, pero sí de cierta interpretación, ya sea en lo estrictamente necesario para averiguar qué espacio tienen sus pretensiones políticas en el seno de una arquitectura constitucional diáfana. Esa es su función constitucional, la misma que el TC ha venido admitiendo, la misma que ahora cae en el olvido en pro de una interpretación reduccionista de la autonomía, o lo que es lo mismo, en contra de una consideración descentralizada políticamente de un Estado compuesto como el nuestro.

Estos tres elementos hacen de los EEAA una norma muy específica y con amplia relevancia en la configuración de un Estado de las Autonomías que parece no haber sido desarrollado en sus consecuencias, pero que se da por terminado.

En este sentido conviene citar el «Informe sobre la modificación de la Constitución española» elaborado por el Consejo de Estado en febrero de 2006. En sus páginas 127 y siguientes se plantea posibilidad de listar en la CE las CCAA –según petición del Gobierno–, poniendo fin a un proceso de «autonomización». Este proceso –que no llegó a

⁶² PÉREZ ROYO J. *op. cit.* p. 138.

⁶³ En el caso de los EEAA del artículo 151 CE –como era el caso catalán–, los artículos 136 a 145 del reglamento del Congreso de los Diputados exigen la intervención de la Comisión Constitucional y una delegación de la asamblea autonómica proponente del texto para alcanzar un texto que suscite la conformidad entre la CA y el Estado.

En el mismo supuesto, el reglamento del Senado, en su artículo 143.2.II, impide presentar enmiendas al texto estatutario acordado y remitido por el Congreso de los Diputados.

sustanciarse— buscaba constitucionalizar lo que en la CE quedaba abierto, y cuya apertura algunos pensaban que podía cerrarse mediante los EEAA.

Igual de conveniente es reproducir un fragmento del mismo Informe en relación con la poca concreción de la CE en materia competencial: «A diferencia de lo que sucede en los Estados federales o regionales, en España son los Estatutos de Autonomía, y no la Constitución [...], los que establecen el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas»⁶⁴.

«Los riesgos de crisis que la apertura del sistema genera se hacen [...] más graves [...] cuanto más se acerca el ámbito competencial de las Comunidades al máximo admitido por la Constitución. [...] Cualquier propuesta de reforma que pretenda ampliar las competencias de la Comunidad respectiva puede dar lugar a acusaciones de que con ella se pretenden rozar o violentar, de manera deliberada o no, los límites constitucionales»⁶⁵.

Una conclusión razonable a la naturaleza de los EEAA es la propuesta por PÉREZ ROYO, que entiende que es una ley orgánica la que definitivamente aprueba un determinado EA (*ex* artículo 81 CE), pero de ahí no ha de deducirse necesariamente que los EEAA sean leyes orgánicas⁶⁶. Para él, «la aprobación como ley orgánica [...] del Estatuto de Autonomía es una simple formalidad similar a la de la sanción y promulgación y no un elemento definitorio de su naturaleza jurídica»⁶⁷.

Veremos cuáles serán las consecuencias de esta nueva comprensión del TC sobre los EEAA cuya naturaleza jurídica queda desdibujada en la STC 31/2010, de 28 de junio. No hay que perder de vista tampoco que «la naturaleza jurídica de los Estatutos [...] no se determina solo por su forma como ley orgánica, sino, sobre todo, por su contenido y su función constitucionales»⁶⁸. Y eso es justo lo que vamos a estudiar ahora.

3.2. El contenido estatutario

Otro de los aspectos más técnicos y esenciales de la STC 31/2010 es el referido a los contenidos que pueden integrar los EEAA. Sobre esto, el TC también actualiza sus criterios de la STC 247/2007. El mismo FJ 3 de la sentencia del EAC 2006 ya distingue entre dos tipos de contenidos estatutarios: el necesario y el contingente.

3.2.1. *La tríada de lo necesario, lo contingente y lo imposible*

Para realizar ese desdoblamiento de contenidos, se fundamenta el TC en el artículo 147.2 CE. En ese apartado, la propia CE indica que de forma necesaria, los EEAA deberán

⁶⁴ CONSEJO DE ESTADO. «Informe sobre modificaciones de la Constitución Española» [Internet]. 16 de febrero de 2006 [Citado el 12 de abril de 2022], pp. 138-139. Texto accesible en: <https://bit.ly/3LhtGUL>.

⁶⁵ CONSEJO DE ESTADO. *op. cit.* pp. 143.

⁶⁶ PÉREZ ROYO J. *op. cit.* p. 134.

⁶⁷ PÉREZ ROYO J. *op. cit.* p. 140.

⁶⁸ APARICIO PÉREZ MÁ. *op. cit.* p. 26.

contener los elementos allí listados, pero deja abiertas otras posibles incorporaciones estatutarias. El contenido obligatorio viene también marcado por otros preceptos constitucionales dispersos, como es el artículo 69.5 CE.

Es evidente por lo tanto que la tercera categoría de la tríada –la imposibilidad– es la vertiente negativa de la contingencia –aquello que no pueda ser incluido y que no sea de obligatoria inclusión *ex* artículo 147.2 CE–. El contenido posible tiene en parte fundamento constitucional, por ejemplo en el caso de las lenguas cooficiales y las banderas o símbolos propios de la CA (artículos 3.2 y 4.2 CE, respectivamente). Ha de hablarse, luego, de un contenido posible constitucional y otro adicional. Efectivamente, el problemático será aquel que no esté tasado en la CE, es decir, cuyo fundamento se encuentre allende la Ley fundamental y cuya configuración no viene dada por el constituyente, sino por el estatuyente.

Concluye el FJ 12 de la STC 247/2007 por sostener que, junto con ese contenido necesario y posible constitucionalizado, es

«contenido constitucionalmente lícito [...] [el] que [...] es complemento adecuado por su conexión con las [...] previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma».

La categoría de la imposibilidad como aspecto negativo de la contingencia se realiza a través de los límites de contenido, a saber, aquello que los EEAA no pueden incluir⁶⁹. Ahora exploraremos algunos de los contenidos que la STC 31/2010 prohíbe a los EEAA.

3.2.2. *La definición de categorías constitucionales*

«Un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de Autonomía es el que excluye como cometido de ese tipo de norma la definición de categorías constitucionales». Con esta rotunda aserveración se inicia el fundamento 57 de la STC 31/2010 sobre el EAC. Si el estatuyente no puede definir esas categorías y el constituyente no participa, cabe preguntarse, entonces, a quién corresponde tal función. Y para resolver el interrogante, el TC nos confiesa que, sea como fuere, tales categorías han de encontrarse en la Constitución formal y que no pueden tener otro significado que no sea el que el mismo TC le otorgue. En plata: el TC se atribuye la definición de esas categorías, lo que no es otra cosa que consagrarse como poder constituyente. Pero sobre

⁶⁹ Por una cuestión de prioridad y extensión no se hará referencia a la inclusión de declaraciones de derechos en los EEAA. Como siempre que median derechos, la cuestión es especialmente delicada y de una gran relevancia pública. Sobre esta materia, me remito a la STC 247/2007 (FJ 15), donde el TC tiene oportunidad de abordar el asunto, realizando apreciaciones de verdadero interés.

esto ya tendremos tiempo para manifestarnos. Centrémonos por ahora en dilucidar dos cuestiones: (1) qué puede hacer un EEAA en este ámbito y (2) qué hizo sobre en este ámbito el EAC de 2006.

Y continúa el TC argumentando en el FJ 57 que

«El Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por “competencia” y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el Ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la Norma primera que lo constituye. No es otro, al cabo, el sentido profundo de la diferencia entre el poder constituyente y el constituido ya advertido en la STC 76/1983, de 5 de agosto»⁷⁰.

Existe cierto consenso en que aquí el TC yerra, y lo hace por diferentes motivos, pero únicamente nos centraremos en analizar por qué la aplicación automática de la doctrina de la STC sobre la LOAPA es incorrecta y qué peligros encubiertos contiene esa jurisprudencia constitucional.

3.2.2.1. «De aquellos polvos, estos lodos»: la STC de la LOAPA y la «reserva de Constitución» de Cruz Villalón

Tomando como argumento el FJ 4 de la STC 76/1983, la STC 31/2010 lo aplica sin más miramientos, olvidando –coherentemente con lo ya referido en párrafos precedentes– que aquella STC se dirigía al legislador estatal ordinario, pero que ahora no se encuentra ante él mismo⁷¹, sino que se encuentra enjuiciando una norma que si bien está subordinada a la CE (artículos 9.1 y 3), es fruto de un procedimiento especial en que intervienen ambas partes del reparto competencial⁷². Es de fácil deducción que cuando el TC de 1983 privaba al legislador estatal ordinario de la facultad de realizar una definición de categorías competenciales estaba protegiendo que tales cuestiones de tan alta relevancia para nuestro Estado –como compuesto– cayera exclusivamente en manos de una de las partes interesadas, pudiendo disponer unilateralmente de la configuración de tales posibilidades. Por el contrario, una lectura de los apartados a) y b) del mismo FJ 4⁷³

⁷⁰ La STC 76/1983, de 5 de agosto, no es otra que la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).

⁷¹ BAYONA ROCAMORA A. «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 259-260.

⁷² Esta es la filosofía que subyace en la reforma EAC 2006. El recorrido argumental está brillantemente explicado y desarrollado en VIVER PI-SUNYER C. «El Tribunal Constitucional, ¿“siempre, solo... e indiscutible”? La función constitucional de los Estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010». Revista Española de Derecho Constitucional. 2011; 91: p. 337.

⁷³ VIVER PI-SUNYER C. «En defensa del Estatuts d'Autonomia com a normes jurídiques de delimitació de competències. Contribució a una polèmica constitucional». Revista d'Estudis Autonòmics i Federals. 2005; 1: pp. 113-114.

permite considerar que el TC pensaba en una norma de carácter especial, una norma que fuera quizá indisponible para las partes y cuya articulación requería de un consenso entre ambas partes del proceso autonómico –Estado y CCAA–, cuya convergencia legal se conoce como Estatuto de Autonomía. Hay que reconocer, eso sí, la coherencia del TC en la tesis sostenida: solo reduciendo la naturaleza jurídica de los EEAA puede trasladarse mecánicamente la doctrina de la STC 76/1983 a un EA del artículo 151 CE. La deferencia propia del TC ante un asunto de este calado jurídico-político es ínfima.

Junto con esta interpretación, la propia de CARLES VIVER PI-SUNYER, existe otra también extendida que se atribuye a PEDRO CRUZ VILLALÓN, quien en un magnífico artículo publicado en 1983 descubría el concepto de «reserva de Constitución». Allí, CRUZ VILLALÓN escribe que si el TC es el único que puede definir esas categorías constitucionales, pues en la STC de la LOAPA se excluye de tal posibilidad al legislador estatal ordinario, entonces pareciera existir esa pretendida «reserva de Constitución» sobre la que el TC, como intérprete supremo de la CE, tendría derecho a desarrollar. Y termina por señalar que

«La configuración de este ámbito de “reserva de Constitución” no excluye del mismo al Tribunal Constitucional, “intérprete supremo de la Constitución”, quien encuentra en esta tarea la expresión más caracterizada de su actividad. [...] En tanto el poder constituyente permanezca en estado latente, la “reserva de Constitución” se traduce en una “reserva de jurisdicción constitucional”»⁷⁴.

Es legítimo cuestionarse por la consecuencia última de todo ello. Creo que retirando las funciones propias de los EEAA, rebajando su naturaleza a una mera norma del Estado –obviando la intervención de los diferentes niveles de poder público participantes de la elaboración de tal norma– y ahora estableciendo «reservas de Constitución» que el TC crea por arte de birlibirloque, el final de todo ello es un perjuicio irreparable para el derecho a la autonomía política.

Es de agradecer el descubrimiento de CRUZ VILLALÓN. Tal categoría permite reparar en un aspecto que no aparece directamente en la STC 76/1983, sino que subyace en el FJ 4 y que no tiene que ver propiamente con los casos concretos de la LOAPA o el EAC 2006, pero que de alguna forma es su cara oculta: la posición del TC en el sistema.

⁷⁴ CRUZ VILLALÓN P. «¿Reserva de Constitución? Comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA». Revista española de Derecho constitucional. 1983; 9: p. 195.

3.2.2.2. Del «siempre, solo e indiscutible» a la técnica jurídica de la reforma estatutaria catalana de 2006

Por último, y a fin de casar lo dicho por ambos autores, debe señalarse que VIVER PI-SUNYER, en la línea argumental desarrollada, reniega de la existencia de tal presunta «reserva de Constitución»⁷⁵, y afirma –con un acierto palmario si se atiende la realidad jurídica– que esa reserva cuyo auténtico destinatario es el TC –esto es, se da a sí mismo el espacio de la reserva que le conferiría «siempre, solo e indiscutiblemente» la interpretación de las categorías constitucionales– puede convertirse y en la práctica así sucede, en una reserva en favor del legislador estatal⁷⁶.

A modo de ejemplo sobre la relevancia de las posiciones de CRUZ VILLALÓN y VIVER PI-SUNYER en este asunto para la teoría constitucional del Estado compuesto, miremos de cerca qué pretendía la reforma del EAC de 2006 y qué contestó el TC. Tomaremos como referencia los artículos 110, 111 y 112 del texto estatutario⁷⁷ –referidos respectivamente a las competencias exclusivas de la Generalitat, las competencias compartidas o de desarrollo y las ejecutivas–.

Las pretensiones que llevaron a promover una reforma del EAC de 1979 eran principalmente (1) el reconocimiento nacional de Cataluña, (2) la elevación a rango estatutario del modelo lingüístico, (3) la garantía jurídica de las competencias, (4) un nuevo modelo de relaciones con el Estado y otras instituciones y (5) un nuevo sistema de financiación⁷⁸. Este último punto comentará en la exposición de otro límite, tratando las invasiones estatutarias de leyes orgánicas como la LOFCA. En relación con la condición de nación, la lengua y las relaciones con el Estado no se hará ningún comentario –salvo pequeñas puntualizaciones–, puesto que exceden el objeto del presente texto. Pero sí podemos ver como uno de los principales objetivos era mejorar el autogobierno mediante la introducción de técnicas que permitieran blindar las competencias de la CA.

Esta técnica era delimitar de forma minuciosa funcional y materialmente las competencias de la CA. La delimitación funcional es la operada por los artículos 110 a

⁷⁵ VIVER PI-SUNYER C. *op. cit.* p. 118.

⁷⁶ VIVER PI-SUNYER C. *op. cit.* p. 108. Se dice que un EA no puede fijar el alcance de las competencias, que eso no le compete, pero luego el Estado, en su sentido material de las bases, realiza una delimitación consentida por el TC que delimita negativamente las de la CA, puesto que tales normas, como se dijo en su momento, se integran automáticamente como parámetro del TC respecto de la legislación autonómica.

⁷⁷ La STC 31/2010 declaró inconstitucional el artículo 111 EAC y formuló interpretación conforme respecto de los artículos 110 y 112 EAC. Los votos particulares criticaron las interpretaciones, afirmando que, a su juicio, deberían haberse declarados inconstitucionales.

⁷⁸ BARCELÓ SARRAMALERA M, BERNADÍ GIL X, VINTRÓ CASTELLS J. «Balance y perspectivas». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: p. 495.

112 EAC, mientras que la material se recogía en el capítulo II, título IV del EAC, donde se relacionaban de detalladamente las submaterias dentro de cada ámbito material, especificando las potestades concretas asumidas por la Generalitat en cada caso⁷⁹.

Funcionalmente, se distinguía entre competencias exclusivas, de desarrollo y ejecutivas. Una de las novedades que, por ejemplo, se pretendía introducir respecto del último tipo de competencias era la de dotar a la CA de una potestad reglamentaria general secundaria, es decir, *ad extra*, superando así la potestad *ad intra* que tenía hasta entonces la CA⁸⁰. Ello suponía que Cataluña podría aprobar reglamentos que desarrollaran la legislación del Estado, pero siempre con carácter complementario a los que este pudiera dictar⁸¹. La STC 31/2010 (FJ 61), reproduciendo sin mayor motivación la doctrina de la STC 51/2006 (FJ 4), señala que la CA no puede adquirir esa potestad, realizando una interpretación conforme que salva el esqueleto del artículo, pero lo vacía de contenido.

Ante esto, uno puede preguntarse si la CE dice algo en esta materia o, más llanamente, cuál ha sido el criterio del TC a la hora de declarar la inconstitucionalidad de tal precepto que, insisto, reconocía que en caso de conflicto con el Estado, prevalecería la legislación estatal (aplicando el mecanismo del artículo 149.3 CE). La realidad es que en la CE nada se dice de la imposibilidad de las CA para adquirir una potestad reglamentaria secundaria. Y, entonces, ¿cuál ha sido la *ratio decidendi* del TC para declarar esa inconstitucionalidad? Su criterio, simple y llanamente. Para abordar este extremo hemos de adentrarnos en otro límite de los EEAA, consecuencia de lo ya dicho.

3.2.3. *El problema de los criterios de ordenación*

Retomamos aquí otro de los problemas que emergen de la consideración que el TC hace de los EEAA en su STC 31/2010. Se ha dicho antes que la naturaleza jurídica de los EEAA era equivalente a las leyes orgánicas y que, en consecuencia, su relación con otras normas se delimitada a partir de dos criterios: la jerarquía y la competencia. Ahora bien, esta afirmación plantea serios problemas, pero vayamos por partes.

⁷⁹ VINTRÓ CASTELLS J. «Valoración general de la Sentencia 31/2010». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: p. 58.

⁸⁰ BAYONA ROCAMORA A. *op. cit.* p. 260.

⁸¹ La redacción del artículo 112 EAC reconocía que en caso de que el Estado desarrollara reglamentariamente esa competencia propia, el reglamento autonómico dictado mediante esta nueva potestad reglamentaria secundaria –finalmente no adquirida– cedería ante el estatal por prevalencia de este.

3.2.3.1. Problemas derivados de la jerarquía: el TC como límite estatuyente

Era –hasta el 2010– doctrina consolidada del TC que los EEAA únicamente habían de ser enjuiciados con la Constitución⁸², puesto que, como hemos dicho ya –y como se encarga de recordar el tribunal a lo largo de toda la STC 31/2010–, los EEAA son normas infraordenadas a la CE, quien les reserva una función determinada.

Pero si recuperamos el ejemplo de la dudosa *ratio decidendi* del TC para declarar la inconstitucionalidad del artículo 112 EAC, veremos que no hay fundamento en la CE para realizar tal anulación. El TC alteró su criterio pacífico de enjuiciamiento de los EEAA en esta sentencia, que era la primera que resolvía una impugnación *in extenso* de un EA⁸³, especialmente tratándose de uno del artículo 151 CE⁸⁴. Junto con la CE se incluyó a sí mismo con su doctrina: de ahora en adelante, una reforma estatutaria no puede contradecir la CE, pero tampoco lo que el TC dice que la CE cuando la CE calla.

En palabras de RAMON RIU FORTUNY:

«En la Sentencia 31/2010 el TC invoca con insistencia la suprema fuerza de su propia doctrina como parámetro aparentemente previo, completo, taxativo y necesario de la constitucionalidad de los preceptos estatutarios. Parece casi que invierte el orden lógico de la intervención de los diferentes actores en el proceso de construcción de la estructura territorial del Estado»⁸⁵.

Hemos de vincular esta cuestión necesariamente con la «reserva de Constitución»: allí donde la CE no dice nada, es que existe una reserva al poder constituyente –entiéndase también a su «comisario», en palabras de EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA⁸⁶– y el EEAA tiene el paso cortado, solo el comatoso constituyente puede intervenir, y donde este no alcance, llegará el TC.

Recuperando la STC 31/2010, en el caso de la potestad reglamentaria secundaria que incluía el EAC en su artículo 112, el TC opone al vacío de la CE su doctrina, mediante

⁸² SSTC 99/1986, de 11 de julio, BOE núm. 175, de 23 de julio de 1986 (FJ 4); 18/1982, de 4 de mayo, BOE núm. 118, de 18 de mayo de 1982 (FJ 1); 56/1990, de 29 de marzo, BOE núm. 107, de 04 de mayo de 1990 (FJ 5); 247/2007, de 12 de diciembre, BOE núm. 13, de 15 de enero de 2008 (FJ 6); entre otras.

⁸³ FOSSAS ESPADALER E. «El control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía». Revista catalana de dret públic. 2011; 43: p. 8.

⁸⁴ Este hecho no es menor, si bien la mayoría de los EEAA se aprobaron siguiendo el procedimiento del artículo 143 CE, los del artículo 151 CE añaden el referéndum a su proceso, haciendo participar el principio democrático directo del proceso de elaboración y reforma. Ante una situación tal, al TC ha de requerírsele una deferencia reforzada, basada en la presunción de la constitucionalidad de las normas, más aun cuando el texto que se recurre ha sido ratificado por el censo autonómico y es fruto del acuerdo entre CA y Estado.

⁸⁵ RIU FORTUNY R. «Las categorías funcionales de competencias en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Comentarios a la Sentencias 31/2010». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: p. 285.

⁸⁶ Tomo la cita de REQUEJO RODRÍGUEZ P. «La posición del Tribunal Constitucional español tras su Sentencia 31/2010». Revista catalana de dret públic. 2011; 43: p. 319.

la cual, el concepto de «legislación» ha de interpretarse en un sentido material y no formal, incluyendo bajo ese título tanto la ley formal como el reglamento de ejecución⁸⁷. De todas formas, sigue eso sin explicar cómo se declara la inconstitucional una potestad secundaria que reconoce la prevalencia del Estado en caso de conflicto. Es decir, el TC toma el concepto «legislación» y pone contenido donde la CE no lo hace: de todas las posibilidades que la apertura constitucional permite, una vez que el TC o el legislador estatal ordinario escogen una concreción –unilateralmente– ello se convierte directamente en parámetro de la constitucional, incluso de los EEAA.

Lo mismo que ha sucedido con las pretendidas novedades de las competencias ejecutivas (artículo 112 EAC) ha sucedido con las competencias de desarrollo (artículo 111 EAC): el EAC proponía una exégesis principalista o formal de las bases, para que el Estado no invadiera excesivamente las competencias de la CA, limitándose a una «ley» de bases⁸⁸; pero el TC se interpone entre la concreción que el estatuyente opera sobre la interpretación propuesta por el legislador estatal y el vacío de la CE, y determina que el concepto de bases es material y no formal⁸⁹. Una norma que el propio legislador estatal ordinario ha acordado –en Congreso y Senado–, que es del gusto de la CA y cuyo censo ha aceptado como propia, es ahora suplantada por una concreción unilateral de un asunto que compete a la CA y cuya laboral debiera –«reserva de Constitución» aparte– corresponder a una norma bilateral, paccionada e indisponible, que garantice la autonomía política desde la CE.

Como conclusión señalaré lo evidente: que la «reserva de Constitución» no es más que una reserva que siempre cae del lado del legislador estatal ordinario y, con ello, la autonomía política se ve perjudicada. El Estado cuenta con mecanismos para la centralización –además de las bases en su lectura material, existen títulos horizontales como los de los artículo 149.1.1ª y 13ª CE, así como normas para la armonización y las

⁸⁷ SSTC 33/1981, de 5 de noviembre, BOE núm. 277, de 19 de noviembre de 1981 (FJ 3); 18/1982, de 4 de mayo, BOE núm. 118, de 18 de mayo de 1982 (FJ 7); 39/1982, de 30 de junio, BOE núm. 169, de 16 de julio de 1982 (FJ 7); 103/1999, de 3 de junio, BOE núm. 162, de 08 de julio de 1999 (FJ 4).

⁸⁸ CARRILLO LÓPEZ M. «La doctrina del Tribunal sobre las competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: p. 274-276.

⁸⁹ La STC 69/1988, de 19 de abril, BOE núm. 108, de 05 de mayo de 1988 (FFJJ 5 y 6) se opuso a una concepción material de las bases: «En virtud de ello, manteniendo el concepto material de lo básico como núcleo sustancial de la doctrina de este Tribunal, procede exigir con mayor rigor la condición formal de que la “norma básica” venga incluida en Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad». Vale la pena la lectura de esta fundamentación jurídica, pues no es otra que la que el EAC 2006 asume.

interpretaciones finalistas⁹⁰ del TC en provecho del legislador estatal–, por lo que no puede hablarse de una dispersión o heterogeneidad competencial insoportable para el Estado. Tampoco se produce, ni puede llegarse a producir, si se emplean los mecanismos recién listados, una imposibilidad del ejercicio de competencias del Estado por culpa de las CCAA: realizar ese tipo de afirmaciones sitúa a uno más en la ciencia ficción que no en la realidad jurídica contemporánea española.

Como culmen, incidiré en que lo que proponen autores como VIVER PI-SUNYER, por ser el más reseñable de ellos, no supone una mutación constitucional en el sentido en que el filósofo alemán GEORG JELLINEK le daba el término:

«Y por mutación de la Constitución entiendo la modificación que deja indemne su texto sin cambiarlo formalmente y que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención, o consciencia, de tal mutación»⁹¹.

Así la mutación consiste en una alteración del significado, pero preservando el significante, lo que supone que el objeto de la mutación constitucional es la Constitución, no las interpretaciones que de ella se hacen. Desarrollemos esta idea a partir de un ejemplo: la Constitución en un determinado extremo (sea A), admite de las concreciones a₁, a₂ y a₃. El legislador estatal opera en el sentido de a₁ y tras su impugnación, el TC admite la constitucionalidad de tal realización. Ello no quiere decir necesariamente que a₂ y a₃ sean inconstitucionales, sino simplemente que el TC, en su pretendida función de legislador negativo, ha de limitar su función a enjuiciar si aquello ante él impugnado se corresponde o no con la CE. En ningún caso podría derivarse como consecuencia de la constitucionalidad declarada de a₁ la exclusión de la constitucionalidad de a₂ y a₃, pues tal función corresponde al legislador, no al TC. En caso de realizar el tribunal esa elección, estaría ejerciendo funciones de legislador positivo, muy fuera del papel que le corresponde.

Si admitimos que nuestra CE permite diferentes concreciones de «lo básico», cuya corrección vendrá determinada por la aceptación del TC o el ejercicio del legislador estatal asumido por el TC –de entre una de las posibilidades, en tanto que legislador negativo–, no podemos decir que lo pretendido en la reforma del EAC suponga *stricto sensu* una mutación constitucional. Estaríamos ante una mutación si la propuesta afectara al significado de la CE –lo básico–, pero no a uno de los múltiples significados que la CE puede aceptar –lo básico como material–.

⁹⁰ VIVER PI-SUNYER C. «Conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Autonomies. Revista catalana de dret públic*. 1990; 12: p. 46.

⁹¹ JELLINEK G. «Reforma y mutación de la Constitución». 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 2018, p. 9.

Por lo tanto, en el momento en que el TC interpone su doctrina entre el estatuyente –como sumatorio de los poderes autonómico, estatal y el censo– y la CE, además de contradecir su propia jurisprudencia –cambio que está permitido, pero no debidamente motivado en este caso–, se sitúa del lado del constituyente, atribuyéndole al texto constitucional unas características que no le son propias *per se*.

En la línea del TC por negar lo formal en ventaja de lo material, podemos decir que la «Constitución es el texto constitucional más lo que el Tribunal dice que éste dice»⁹².

3.2.3.2. Problemas derivados de la competencia: el contenido adicional de los Estatutos de Autonomía

Este conflicto lo plantea ENOCH ALBERTÍ ROVIRA cuando señala que

«Si [...] los estatutos se relacionan con las otras leyes estatales, incluidas las orgánicas, según un mero criterio de competencia [...], resulta esencial, entonces, determinar con precisión el ámbito material que les está reservado, ya que servirá para delimitar su ámbito de validez o, en su caso, de eficacia»⁹³.

La incógnita es la siguiente: si hemos afirmado que los EEAA tienen un contenido necesario y otro posible –pudiendo ser este constitucionalizado o adicional–, en ese caso, se hace necesario determinar qué materias caen –o pueden hacerlo– del lado de los EEAA, ya que, siguiendo la línea de la STC 31/2010, estos son leyes orgánicas que se relacionan por jerarquía y competencia. Sobre esto el TC calla de nuevo.

No es posible que un EA entre en tanto detalle –sobre esto hablaremos en breve–, pero por otra parte tal determinación sería necesaria si se entienden como meras leyes orgánicas, desposeídas de la virtualidad propia que le correspondería a una norma institucional básica. ¿Cómo acotar el ámbito material de un EA y, por lo tanto, determinar su relación de competencias con otras normas en tanto tiene rango de ley orgánica? Ha de entenderse que esa es una función, de nuevo, propia del TC.

3.2.4. *Las reservas de leyes orgánicas*

Es bien sabido que el constituyente quiso que determinadas leyes contaran con un refuerzo en función de su materia, que se sustancia en una aprobación por mayoría absoluta y sobre la totalidad del articulado final. Estas leyes orgánicas nacen en la CE y

⁹² VIVER PI-SUNYER C. «El Tribunal Constitucional, ¿"siempre, solo... e indiscutible"? La función ...» *op. cit.* pp. 342.

⁹³ ALBERTÍ ROVIRA E. «Concepto y función del Estatuto de Autonomía en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña». *Revista catalana de dret públic*. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: p. 84.

tienen por objeto cuestiones muy distintas. Además de las listadas en el artículo 81 CE, encontramos varias dispersas por el texto constitucional.

Como toda ley orgánica es una manifestación unilateral de la voluntad del legislador estatal⁹⁴, es decir, es él –y solo él– quien puede regular una determinada materia o institución, por mandato expreso del constituyente.

Dicho esto, es menester advertir que uno de los límites que el estatuyente debe respetar cuando elabora un EA es el de no invadir reservas de ley orgánica, especialmente algunas materias como la financiación, que quedan monopolizadas por leyes orgánicas de especial trascendencia. Siguiendo este ejemplo concreto del sistema de financiación, el EA no es la norma competente, sino que correspondería una modificación de la LOFCA, en tanto que norma constitucionalmente pensada para esto (artículo 157.3 CE).

En el caso del EAC, el TC en STC 31/2010 (FJ 135), considera que la regulación estatutaria del artículo 210 EAC –sobre la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Financieros Estado-Generalitat– puede dificultar la labor individual del Estado en esa materia, y por eso realiza una interpretación conforme. El voto de JAVIER DELGADO así lo hace constar, insistiendo en que, a su juicio, no es una interpretación conforme lo que corresponde al artículo, sino una declaración de inconstitucionalidad.

Igual sucede con la regulación estatutaria del Poder Judicial, cuya ley orgánica se prevé en el artículo 122 CE. El EAC –aunque se entendiera en términos de simple ley orgánica– no puede introducir modificaciones en otras leyes orgánicas por cuanto existe una reserva expresa en la CE para que tal ley se corresponda de tal materia. El sentido de tal previsión constitucional es garantizar la unidad de criterio en todo el Estado: un único Poder Judicial (artículo 117.5 CE). Idéntico fundamento es aplicable a la LOFCA, que además, integra el bloque de la constitucionalidad, como se dijo en su momento ya.

3.2.5. *Límite cuantitativo: la reglamentarización de los Estatutos*

Se ha señalado antes que la reforma del EAC planteaba como su técnica legislativa una delimitación precisa, tanto funcional como material, de las competencias de la Autonomía para protegerlas de la expansión competencial estatal: ese era el objetivo de la reforma de 2006⁹⁵. Respecto de lo funcional ya nos hemos pronunciado en el sentido

⁹⁴ Recordemos que los EEAA no pueden ser manifestación unilateral del legislador estatal como sí lo son las leyes orgánicas y ordinarias, sino que su carácter paccionado hace de estas normas instituciones jurídicas singulares.

⁹⁵ TORNO MAS J. «Tipología de las competencias. Su alcance funcional: los artículos 110 a 112». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: p. 290.

de que el TC considera que tal definición no corresponde al estatuyente, sino al propio tribunal, y aplica automáticamente el criterio –dudoso– de la LOAPA.

Pero materialmente, la delimitación «significa, en esencia, sustituir o completar las categorías utilizadas hasta ahora para referirse a las materias competenciales, por categorías de menor alcance y por ello más precisas: por submaterias»⁹⁶.

El fundamento sexto de la STC 31/2010 se refiere al problema de la extensión del EAC y su nivel de especificación. El TC señala que «el grado de densidad normativa aceptable en un Estatuto no es cuestión que pueda determinarse en abstracto», mas inmediatamente agrega que incidir excesivamente en la regulación estatutaria –en observancia de las mayorías y procedimientos que exige su aprobación o modificación– supone una sustracción del debate político o la participación política de aquellas cuestiones «sobrerreguladas» por ese afán estéril de protección frente a unos títulos estatales expansivos y de los que a duras penas puede desprenderse.

Aun con todo, el EAC pasó de los 57 artículos de la versión de 1979 a los 223 de la reforma de 2003 –disposiciones aparte–. Ese espesor estatutario quedó, pero fue altamente afectado por las más de cuarenta interpretaciones conformes y las escasas declaraciones de inconstitucionalidad, que no superaron la veintena. Desde la STC 31/2010, el EAC está, pero no es.

3.3. Función constitucional

La función constitucional de los EEAA ha sido ya abordada indirectamente a lo largo de los apartados antecedentes. Ahora nos centraremos simplemente en proyectar las líneas generales del debate en relación con la utilidad constitucional que los EEAA tienen.

Empezando por el mismo TC, la STC 247/2007 sobre el EACV señaló en su fundamento jurídico quinto que nuestra CE modela un sistema «compuesto o complejo» que necesita de la participación de otros entes distintos del Estado: las CCAA. En reproducción de su doctrina, afirmó que «la Constitución prefigura [...] una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel»⁹⁷.

En el mismo FJ 5, el tribunal reconoce la especial relevancia de estas normas para el desarrollo del Estado autonómico y concluye sentenciado que

⁹⁶ VIVER PI-SUNYER C. «La reforma de los Estatutos de Autonomía» en VIVER PI-SUNYER C, BALAGUER CALLEJÓN F, TAJADURA TEJADA J. «La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial mención al caso de Cataluña». 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 2005, p. 19.

⁹⁷ STC 32/1981, de 28 de julio, de 28 de julio, BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981 (FJ 3).

«El carácter que los Estatutos de Autonomía tienen como «norma institucional básica» de las Comunidades Autónomas atiende, sustancialmente, al relevante papel que la propia Constitución les atribuye en el sistema territorial de distribución del poder político, puesto que son las normas a través de las cuales opera el principio dispositivo⁹⁸. [...] Los Estatutos de Autonomía son, así, no sólo la norma fundacional de la correspondiente Comunidad Autónoma (arts. 143 y 151 CE), sino también la norma expresiva de su acervo institucional y competencial (art. 147.2 CE)».

En relación con la función de los EEAA, en coherencia con lo que señalamos en la primera nota al pie, PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ entiende que en tanto que normas que completan la CE, los EEAA integran el «bloque constitucional», que no de «constitucionalidad»:

«No se trata, por tanto, de una mera abstracción jurídica en el seno de la Constitución, sino de una deliberada omisión constitucional que, al alcanzar los aspectos vitales de la estructura del ordenamiento, requiere o permite ser completada, que no complementada, por otras disposiciones a las que la Constitución habilita para realizar esa función jurídica de cierre político»⁹⁹.

Disquisiciones terminológicas aparte, es notorio que los EEAA, dada su peculiar naturaleza, no son normas constituyentes, si bien cuentan con notas propias de tal consideración. Se trata de disposiciones sujetas a la CE y cuyo alcance no puede sobrepasar aquellas reservas de ley que el auténtico constituyente fijó en la Constitución formal. Por todo lo demás, los EEAA cumplen la función determinante de desarrollar la CE en el sentido de dotar a la Constitución territorial de una virtualidad.

El TC ha hablado de la función de complemento (sin ir más lejos, en la STC 247/2007, FJ 12), admitiendo que los EEAA son la norma idónea para realizar tal desarrollo. Cuestión curiosa es la de admitir tal función y después privar de un sentido jurídico o real a esas normas, impidiendo que desarrollen la CE en aquellas materias que les afectan, bajo la acusación de abuso constitucional o de invasión de las funciones de la jurisdicción constitucional. Pareciera que para el TC el constituyente dejó en sus manos y no en manos de los estatuyentes, desarrollo necesario y único, del derecho a la autonomía y, en síntesis, de la Constitución en su sección territorial. ¿Qué norma sino iba a desarrollar tales funciones? Sabemos que la legislación estatal no es (STC 76/1983, sobre la LOAPA) y nos queda la duda de si en función de la «reserva de Constitución» advertida por CRUZ VILLALÓN es el propio TC a quien compete el desarrollo de la CE.

⁹⁸ El diccionario panhispánico del español jurídico lo define como la «regulación que permite a las comunidades autónomas en España asumir en sus estatutos todas las competencias no reservadas al Estado en la Constitución y a disponer de su propia organización política y administrativa sin más límites que los establecidos en la Constitución y las leyes estatales».

⁹⁹ REQUEJO RODRÍGUEZ P. «Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad». [Tesis doctoral] España: Universidad de Oviedo; 1997, p. 41 citada en APARICIO PÉREZ MÁ. *op. cit.* p. 24.

En cualquier caso, y en términos quevedescos, podemos alcanzar dos conclusiones: (1) que es una verdad de Perogrullo que son los EEAA los que deben terminar de definir el sistema territorial que la CE dejó abierto, puesto que ese es su mandato cuando configura el modelo autonómico, cuya piedra angular no es sino el principio dispositivo¹⁰⁰; y (2) que si entendemos que esa función no corresponde a los estatuyentes, debería quedar reservada al TC en tanto que «reserva de jurisdicción constitucional», lo que supondría, en toda regla, un «yo me lo guiso, y yo me lo como»¹⁰¹.

A modo de cierre, la STC 31/2010 recoge en su FJ 4 las funciones constitucionales de los EEAA que, si bien no son incompatibles con anteriores pronunciamientos, chocan con el resto de fundamentaciones y los silencios que empequeñecen las atribuciones constitucionales que dotan de un auténtico sentido trascendental –frente a otras normas relativas a las competencias–. Estas funciones¹⁰² se pueden sintetizar en:

1. Diversificación del ordenamiento mediante la creación de sistemas normativos autónomos cuya norma institucional básica serán los EEAA.
2. Garantía de la indemnidad del sistema autonómico, junto con las normas dictadas para delimitar competencias, pero solo por remisión de la CE misma.
3. Atribución de competencias a la CA y contribuir a perfilar el ámbito del poder estatal. Esto no hace que los EEAA sean normas de atribución de competencias al Estado, ya que son de origen constitucional, a diferencia de las autonómicas.

El potencial desarrollo en aras de una autonomía política plena –sin ser soberana– salta por la ventana, más que con las declaraciones de inconstitucionalidad, con las interpretaciones conformes que se siguen en los fundamentos del TC en su STC 31/2010. ¿Dónde queda esa integración en el bloque de constitucionalidad aceptada y reconocida en el FJ 6 de la STC 247/2007¹⁰³? ¿Y de esa función de complemento de la Constitución territorial? ¿Será que son categorías sin «mayor alcance que el puramente doctrinal o académico»? ¿Dónde queda el principio dispositivo?

La integración de los EEAA en el bloque de la constitucionalidad se justifica por atribuirles a este fuerza suficiente para poder desarrollar la Constitución territorial, para lo cual requieren estas normas de cierta libertad, siempre en coherencia con la CE, para

¹⁰⁰ FERRERES COMELLA V. «El Tribunal Constitucional ante el Estatuto». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: p. 75.

¹⁰¹ QUEVEDO F. «Letrilla satírica III». En Poesías escogidas de Francisco de Quevedo Villegas. 1ª ed. España: Imprenta de don Enrique Trujillo; 1847.

¹⁰² La síntesis es de GARCÍA ROCA J. *op. cit.* p. 94.

¹⁰³ Se encuentra reproducido en la referencia de la nota 58.

realizar el principio dispositivo. En ese sentido específico afirmó RUBIO LLORENTE que «de hecho tenemos diecisiete bloques de constitucionalidad distintos»¹⁰⁴.

Una parte de la doctrina entendió que la yuxtaposición de las afirmaciones de la STC 31/2010 mediante sus escuetas argumentaciones sobre el fondo de los EEAA y de los silencios, respecto de jurisprudencia inmediatamente anterior, no hizo otra cosa que expulsar a los EEAA del bloque de la constitucionalidad¹⁰⁵.

3.4. Breve referencia a otro límite estatutario: la nación

Sin mayor ánimo de extensión del necesario para presentar la cuestión, creo que en perspectiva ha de mencionarse la cuestión de la nacionalidad de una manera comedida.

Ya se ha señalado que el reconocimiento nacional de Cataluña era uno de los objetivos del estatuyente de 2006, finalidad que se lograría si el Estado –en tanto que norma paccionada– aceptaba tal redacción¹⁰⁶. Inicialmente tal previsión se incluyó en el articulado del EAC, pero finalmente fue relegado al Preámbulo durante el transcurso del trámite por las Cortes Generales, movimiento que no impidió que fuera igualmente impugnado ante el TC en el recurso que dio lugar a la STC 31/2010.

Esta consideración no es menor. Efectivamente el TC, como no puede ser de otra forma ante la rotundidad del texto constitucional en ese extremo, declaró que «la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española». El fundamento imperante de los artículos 1.2 y 2 CE no admitía discusión.

Si bien es cierto que el perjuicio de esta decisión del TC fue más emocional que efectivo, en un entendimiento práctico del término¹⁰⁷, no es inocente tampoco su inclusión en el Preámbulo ya que, aunque carente de valor normativo, sí cuenta con utilidad hermenéutica del texto que adelanta. Por lo tanto, lo que buscó el TC con su interpretación –que evacúa del concepto todo alcance jurídico– es evitar que pueda leerse el EAC en clave de nación de la que broten derechos ajenos a la CE.

¹⁰⁴ Tomo la cita de VIVER PI-SUNYER C. «En defensa del Estatuts d'Autonomia com a ...» p. 116.

¹⁰⁵ Esta idea se encuentra en varios autores, entre los que destaco FOSSAS ESPADALER E. «El Estatuto como norma y su función constitucional. Comentario a la Sentencia 31/2010». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 94-95; y BAYONA ROCAMORA A. *op. cit.* p. 259.

¹⁰⁶ VIVER PI-SUNYER C, GRAU CREUS M. «La contribució del Parlament al procés de consolidació i desenvolupament de l'autogovern de Catalunya i a la defensa de la seva identitat nacional». Revista d'Estudis Autonòmics i Federals. 2013; 18: p. 114.

¹⁰⁷ VIVER PI-SUNYER C. «Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: p. 64.

En ningún caso puede el TC admitir un origen de la autonomía extramuros de la Constitución *stricto sensu*, no siendo posible sostener la misma en derechos históricos propios, como hacía el Preámbulo del EAC 2006 (STC 31/2010, FJ 7).

4. El Tribunal Constitucional tras la STC 31/2010

4.1. La competencia del TC ante los Estatutos de Autonomía

La cuestión de la competencia del TC para conocer de impugnaciones de EEAA no ha sido un tema de gran debate. La posición mayoritaria sostiene que aunque no haya una previsión constitucional expresa de tal posibilidad (artículo 161 CE), y sin necesidad de acudir al artículo 27.2.a LOTC que expresamente así lo prevé, basta con acudir a los artículos 9.1 y 3 CE para defender que, como norma suprema y en atención del principio de jerarquía normativa, toda norma infraordenada a esta ha de poder ser objeto de examen por el TC, quien se reserva la posibilidad de expulsar del ordenamiento todas las normas ante él impugnadas y que no superen el juicio de constitucionalidad.

Siendo un criterio sensato y ampliamente pacífico existen voces discordantes, como la de PÉREZ ROYO. El catedrático entiende que los EEAA, por su especial naturaleza y mecanismos de aprobación y modificación, por participar de estos el principio democrático –en su inicio y en su final–, por su condición de norma paccionada y, por lo tanto, asumida por el Estado mismo en su representación en las Cortes Generales, no ha lugar al conocimiento de un EA por parte del TC, cuya legitimidad democrática es ínfima en comparación con la del estatuyente, que es reforzada y de primer nivel¹⁰⁸.

El argumento no se sostiene, aun cuando estemos dispuestos a aceptar el más amplio de los entendimientos sobre la naturaleza y función de los EEAA. En primer lugar, ninguna de las partes en el proceso alegó la citada incompetencia del TC en general, es decir, como órgano. En cambio sí atacaron las defensas de la Generalitat y el Parlament de Catalunya la competencia del TC en particular, a saber, su específica composición¹⁰⁹.

Asimismo, PÉREZ ROYO defiende que el paso del EAC fue revisado –algunos dirían «cepillado»– en la Comisión Constitucional del Congreso y que eso es suficiente

¹⁰⁸ Resumen parte de la exposición de PÉREZ ROYO J. «La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia ...». *op. cit.*

¹⁰⁹ Un magistrado había fallecido y no fue sustituido; otro fue recusado y, en general, el órgano no había sido renovado, en cumplimiento estricto de la CE.

para controlar la posible inconstitucionalidad del texto. Esto es inviable: tal función le corresponde en exclusiva, con sujeción a la CE, al TC¹¹⁰.

Dicho esto, no se puede negar que el primer efecto de la STC 31/2010 es la «quiebra del pacto constituyente»¹¹¹: un censo convive con una norma que altera lo votado por él.

Además, modifica, por el efecto *erga omnes* de las SSTC (artículos 39 LOTC y 5.1 LOPJ) la comprensión generalizada que desde la STC 31/2010 se introduce sobre los EEAA¹¹², en los términos desarrollados a lo largo de la sección precedente.

Quizás hubiera sido de utilidad el recurso previo de inconstitucionalidad¹¹³ (artículo 79 LOTC), que desde la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio y hasta la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, estuvo derogado. Como se ha señalado, en 2015 fue recuperado, pero con una limitación: ya solo son susceptibles de este recurso los EEAA, y no las leyes orgánicas, que precisamente fueron la causa de su retirada.

4.2. Los votos particulares de la STC 31/2010 o la deriva impropia del TC

Fueron cinco los magistrados que en este caso formularon votos particulares. Sin discrepar del fallo, pues es unánime, extienden las declaraciones de inconstitucionalidad a diversos preceptos que no son llevados al fallo por la mayoría del tribunal y critican numerosos aspectos de las casi quinientas páginas de BOE que supone la STC 31/2010. No es menor el hecho de que en la posterior STC 137/2010, de 16 de diciembre, que resuelve el recurso contra el mismo EAC 2006 presentado por el Defensor del Pueblo, no haya ni un solo voto particular¹¹⁴.

Tomando los hechos más relevantes de esos votos y poniéndolos en conexión con lo hasta ahora desarrollado, deberemos centrarnos en: (1) el uso de la interpretación conforme en la presente resolución y (2) las consecuencias que de tal técnica jurisdiccional se derivan en relación con la posición que el TC asume dentro del sistema.

¹¹⁰ Resumen parte de la exposición de FOSSAS ESPADALER E. «El control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía». *op. cit.*

¹¹¹ PÉREZ ROYO J. *op. cit.* p. 122.

¹¹² Sobre la eficacia de la STC 31/2010 sobre los demás EEAA, cfr. FERRERES COMELLA V. «El impacto de la Sentencia sobre otros Estatutos». *Revista catalana de dret públic.* 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 471-474.

¹¹³ Sobre la institución del recurso previo de inconstitucionalidad, su origen, evolución y función, cfr. PÉREZ ROYO J. «Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucional contra leyes orgánicas». *Revista Española de Derecho Constitucional.* 1986; 17: pp. 137-170.

¹¹⁴ ÁLVAREZ CONDE E, TUR AUSINA R. «El Estatuto de Cataluña a través de los votos particulares a la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio». *UNED Teoría y Realidad Constitucional.* 2011; 27: p. 320.

4.2.1. *El carácter «manipulativo» de las interpretaciones conformes*

El sentido de estas sentencias es acomodar el significado de un precepto o término que puede plantear dudas sobre su constitucionalidad a una interpretación más respetuosa con la CE a juicio del TC. El tribunal debe operar con deferencia hacia el legislador, lo que se traduce en (1) una presunción de constitucionalidad de las normas ante él impugnadas, pero también en la (2) prioridad de una interpretación conforme –si cupiera– sobre la declaración de inconstitucionalidad y, en última instancia, (3) evitando pronunciarse con carácter preventivo, es decir, desbordando la propia labor jurisdiccional¹¹⁵.

Es una opinión crítica compartida por estos magistrados que la STC 31/2010 abusa de las interpretaciones conformes, no cuantitativa, sino cualitativamente. Esto significa que el problema no deriva de un número excesivo de disposiciones interpretadas, sino en el alcance que las realizadas tienen sobre el texto objeto de enjuiciamiento. A lo largo de la sentencia encontramos abundantes casos de preceptos que tras el paso del TC por su letra, es mantenido –no declarado inconstitucional– pero deja de ser lo que era, incluso llegando a convertirse en su opuesto.

Por lo tanto, el abuso de esta técnica en la STC 31/2010 puede suponer (1) vaciar el contenido original del EAC y completar ese espacio con la voluntad legislativa del TC, así como (2) rearmar el mandato estatuyente a los poderes públicos¹¹⁶. En ese sentido, el magistrado VICENTE CONDE MARTÍN DE HIJAS advierte en su voto (FJ 2) que

«Dicha técnica, [...] en modo alguno puede justificar una autoatribuida facultad del Tribunal Constitucional de reconfigurar la Ley que juzga, recreándola; lo que, en mi criterio, implica invadir el espacio lógico de la potestad legislativa, atribuida por la Constitución a las Cortes Generales como representantes del pueblo español (art. 66 CE)».

Pero mucho más contundente es afirmar que «la seguridad jurídica cede el paso a la interpretación manipulativa», tal y como hace RODRÍGUEZ-ZAPATA (voto, FJ 6).

En síntesis, es común en el conjunto de los votos la apreciación de un exceso en la función interpretativa en la STC 31/2010, llegando a inmiscuirse en funciones de legislación positiva, abandonando su función, en la línea de lo ya destacado previamente.

4.2.2. *Efectos del retorcimiento de la letra estatutaria*

El resultado de todo ello plantea problemas sobre la naturaleza de los EEAA, pues interpretación conforme mediante, quedan estas normas reducidas a meras listas

¹¹⁵ BAYONA ROCAMORA A. «El Tribunal Constitucional ante el Estatuto». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: p. 71.

¹¹⁶ Cfr. voto particular del magistrado JAVIER DELGADO BARRIO a la STC 31/2010, de 28 de junio.

intenciones jurídico-políticas sin una realidad aplicabilidad o efectividad jurídica, ya que les es retirada la fuerza vinculante para los poderes a quienes se dirigen. No es solo ya una mera ley orgánica: es una ley orgánica que eventualmente puede no tener valor de norma: los EEAA «pasan a ser un mero conjunto de pretensiones, propósitos, sugerencias o resúmenes de jurisprudencia», según JAVIER DELGADO (FJ 3).

Un ejemplo de estos vaciamientos son los artículos 110 y 112 EAC 2006, que son declarados constitucionales –a diferencia del 111–, siempre que se interpreten según el TC, o lo que es lo mismo, siempre que digan lo que no dicen.

4.2.3. *La redacción caótica de la STC 31/2010*

De forma sucinta debe señalarse que únicamente 6 de las 48 interpretaciones conformes realizadas por el TC en su sentencia son llevadas al fallo, en perjuicio de la seguridad jurídica¹¹⁷. La interpretación post-sentencia del EAC 2006 ha de hacerse necesariamente en atención de los criterios hermenéuticos facilitados por el TC a lo largo de más de quinientas páginas, lo que obstaculiza gravemente una comprensión efectiva de la norma estatutaria.

4.2.4. *Valoración de los votos particulares*

Por consiguiente, todo ello redundando en una capacidad legislativa positiva del TC que se permite el lujo de invadir la función del estatuyente. Esta nueva posición del tribunal es la que los votos particulares denuncian y que es llevada a cabo de forma sistemática en toda la STC 31/2010. Generalmente, los votos particulares concuerdan en que deberían haberse producido más declaraciones de inconstitucionalidad, número que ser vería elevado en defecto de las torticeras interpretaciones de la mayoría.

Un aspecto positivo es que, aun participando del problema con otras interpretaciones que se hacen en la sentencia –como sería el límite y naturaleza de los EEAA dentro del sistema y, en suma, la «reserva de Constitución»–, los magistrados que redactan los votos particulares señalan la extraña y dislocada ubicación del TC en relación con el legislador¹¹⁸, entre el que se ha de encontrar el estatuyente.

Para cerrar, es de justicia reconocer, aun cuando no se comparta el criterio de algunos de estos votos particulares, la coherencia de esos magistrados que reiteran ahora

¹¹⁷ VIVER PI-SUNYER C. «El Tribunal Constitucional, ¿"siempre, solo... e indiscutible"? La función ...» *op. cit.* pp. 322.

¹¹⁸ RODRÍGUEZ-ZAPATA (FJ 6) llega a señalar que «sólo Adán pudo tener ante sí todos los animales del campo y todas las aves del cielo para ver cómo los llamaba, y para que cada ser viviente tuviera el nombre que él les diera (Génesis 2, 19)».

lo que ya dijeron y así consta en sus respectivos votos a la STC 247/2007. En esa línea, es más que entendible la petición de los votos de la sentencia del EAC de declarar la inconstitucional expresa de artículos que ya según las interpretaciones no deberían seguir en el texto de la norma, ya sea por una cuestión de higiene del texto.

4.3. Metamorfosis: consideración general de la sentencia

Lo que queda tras la STC 31/2010 es una norma extensa –no olvidemos las acusaciones de reglamentarización– que no puede entenderse sin los criterios de otro texto complejo y profuso que es el emanado del TC. Paradójicamente, con eso se redobla la reglamentarización, siendo contraproducente la crítica.

Lo más preocupante, más allá de los menoscabos que el propio texto del EAC 2006 sufrió –tanto moral como jurídicamente–, es la situación en que queda el Estado Autonómico tras la STC 31/2010. Puede hablarse de una congelación del derecho a la autonomía¹¹⁹. Pero quizás la observación más relevante que quepa aquí sea relacionar este efecto anestésico del desarrollo constitucional con el inicialmente referido Informe del Consejo de Estado de febrero de 2006. Si allí se respondía a una propuesta del Gobierno por cerrar el proceso de «autonomización» mediante la reforma constitucional –o lo que es lo mismo, intervenida por el constituyente–, la STC 31/2010 viene a producir esos mismos efectos, pero sorteando la reforma, encauzando tal propósito en lo que podría ser una auténtica mutación constitucional realizada desde este «poder constituyente prorrogado o sobrevenido»¹²⁰ identificado en el TC.

Se vuelve a cumplir, otra vez, la máxima anglosajona de *hard cases make bad law*¹²¹. Este era un caso difícil que nos enfrentaba a un *impasse* de cualidad constituyente¹²², pero el TC dejó escapar una oportunidad única de desarrollar una comprensión de nuestro modelo complejo¹²³ –simplemente coherente con su anterior doctrina– que facilitara la realización de la autonomía, pero siempre tendente a la unidad política del Estado, base sobre la cual nuestra CE se asienta. Como señala PÉREZ ROYO,

«la construcción del Estado Autonómico diseñada por el constituyente descansa en una doble garantía. Una a favor del principio de unidad política del Estado y otra a favor del

¹¹⁹ PÉREZ ROYO J. «La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia...». *op. cit.* p. 146.

¹²⁰ GARCÍA ROCA J. *op. cit.* p. 88.

¹²¹ Traducido como «los casos difíciles hacen mal Derecho».

¹²² PÉREZ ROYO J. «La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia...». *op. cit.* p. 123.

¹²³ ÁLVAREZ CONDE E, TUR AUSINA R. *op. cit.* p. 330.

derecho a la autonomía¹²⁴. En caso de desacuerdo entre el Estado y la nacionalidad o región, es la voluntad del Estado la que se impone»¹²⁵.

En último término, debe desecharse la idea de que la reforma del EAC era un Plan Ibarretxe a la catalana¹²⁶. Mientras el primero fue elaborado desde una perspectiva maximalista y era manifiestamente inviable e incompatible con una lectura de la CE, ateniendo a su mera literalidad¹²⁷; el EAC 2006 se encuadró desde un primer momento en el marco constitucional –lo que no le priva de algunas merecidas declaraciones de inconstitucionalidad, como se ha señalado–. El estatuyente catalán tenía la firme convicción de que, al menos en los aspectos competenciales, lo propuesto era posible de bajo la luz de la CE –nótese que fue aceptado por el Estado–.

A modo de ejemplo, el Preámbulo del Plan Ibarretxe anuncia que la Comunidad nace de los derechos históricos propios; su artículo 1.1 funda el Estatuto en el derecho a decidir y consagra al País Vasco como un Estado libre asociado; su artículo 4.2 habla de la «plurinacionalidad del Estado español»; en los apartados 2 y 3 del artículo 6 se exceptiona la aplicación del artículo 145 CE; su artículo 14.II exceptiona la aplicación unilateral del artículo 155 CE; entre otros muchos preceptos de palmaria inconstitucionalidad.

De igual forma, el tono de la sentencia es altamente preventivo –como si el TC se hubiera erigido en defensor de la CE, pero también de no se sabe qué realidades extrajurídicas– y en ocasiones es seco y escueto. El carácter profiláctico de la resolución plantea problemas de congruencia, donde se extienden los juicios más allá de donde hubiera sido necesario, rozando el activismo jurisdiccional en determinados extremos. El TC afirma más cosas de las que, con las fundamentaciones al lado, puede afirmar¹²⁸.

Sea como fuere, la STC 31/2010 es un hito de nuestra historia constitucional. Supuso un hecho traumático, no ya para las partes, sino para el sistema en que participan, con independencia de cuáles fueran las pretensiones que tuvieran en el conflicto.

¹²⁴ PÉREZ ROYO J. *op. cit.* p. 128.

¹²⁵ PÉREZ ROYO J. *op. cit.* p. 127.

¹²⁶ FERRERES COMELLA V, RAMONEDA MOLINS J. «Discutamos el Estatuto». El País [Internet]. 7 de octubre de 2005 [Consultado 21 de enero de 2022]. Texto accesible en: <https://bit.ly/3Khs1gH>.

¹²⁷ Sobre cómo el Plan Ibarretxe y como rebasa la institución de los EEAA, cfr. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA JJ. «Los límites materiales de las reformas estatutarias», en *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad* (volumen 2). 1ª ed. Madrid: COLEX; 2005. pp. 115-130 y ACOSTA SÁNCHEZ J. «Reforma y límites del Estado autonómico», en *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad* (volumen 2). 1ª ed. Madrid: COLEX; 2005. pp. 131-143.

¹²⁸ VIVER PI-SUNYER C. «El Tribunal Constitucional, ¿"siempre, solo... e indiscutible"? La función ...» *op. cit.* p. 335.

5. Conclusiones

En trámite de conclusiones únicamente procede recoger o terminar de formalizar algunas de las afirmaciones que deriven comúnmente de ambas secciones del trabajo: de un lado, la exploración sobre el bloque de constitucionalidad y, de otro, los EEAA.

5.1. El bloque de constitucionalidad tras la STC 31/2010

En primer lugar, debe analizarse cuál es la incidencia de la STC 31/2010 sobre todo cuanto se vio desarrollado en la primera mitad de esta empresa. Concluimos entonces que el bloque de constitucionalidad era el parámetro de enjuiciamiento empleado por el TC para determinar o solventar las cuestiones relativas a las competencias en el seno de una distribución vertical del poder público. Reseñamos especialmente que venía siendo una doctrina extendida la incorporación de los EEAA en el bloque, en la medida en que estos diversifican el ordenamiento haciendo emerger una nueva unidad política cuya existencia se sujeta a tal norma y al derecho a la autonomía sobre el que esta se constituye.

Y tras seguir el hilo de la STC 31/2010 se ha visto como los criterios del TC se iban haciendo más oscuros, no solo para el público y la academia, sino para sí mismo. Los argumentos no resultan del todo convincentes, mas aun si se contraponen con lo sostenido por el mismo tribunal a lo largo de los años. Sin duda, la STC 31/2010 fue un punto de inflexión en su doctrina.

De lo hasta ahora dicho, podemos apreciar como aquellos elementos que justificaban la consideración de los EEAA como normas integrantes del bloque se han ido quedando por el camino. Si bien la STC 31/2010 no excluye a los EEAA de ese parámetro de enjuiciamiento, sí podemos hablar de una participación accidental de los mismos en el bloque. La consideración como meras normas de carácter orgánico –con los problemas indicados que derivan de tal comprensión–, su vaciamiento funcional dentro del sistema constitucional, las numerosas excepciones introducidas con opacidad en las copiosas interpretaciones conformes, la posibilidad de entender los EEAA como simples relaciones de propósitos –desprovistos de valor normativo en algunos casos–; todo ello, degrada sustancialmente el peso de los EEAA en el bloque de constitucionalidad. Esto es lo que lleva a no pocos autores a reconocer que la STC 31/2010 de un modo u otro exilia las normas estatutarias del bloque¹²⁹, que queda reducido a una compilación de normas, todas ellas –salvo la CE, si bien esta excepción sería digna de varios matices– disponibles unilateralmente por el legislador estatal.

¹²⁹ Cfr. nota 105.

En pocas palabras, la suma de esos elementos opera en perjuicio de una exégesis favorable de los EEAA como normas aptas para el desarrollo constitucional –de sus silencios– en lo tocante a la cuestión territorial. Ese saber se condensa en la afirmación de RUBIO LLORENTE por la cual los EEAA integran la «Constitución total»¹³⁰. Pero ahora tales normas se ven privadas de una chance como esa y con ello se perpetúa la desconstitucionalización del sistema de competencias ínsito en la CE. El reparto de esas competencias se mantiene al albur del TC, mediante el empleo de instituciones demasiado subjetivas –como las concepciones materiales y las lecturas finalistas de las materias– y para nada objetivas o generalizables¹³¹ que ordenen un coherente sistema competencial conforme con la apertura de la CE y respetuoso con la autonomía.

El bloque de constitucionalidad tras la STC 31/2010 es todavía más indeterminado, más abstracto y más irregular que antes, si es que cabe tal opción. El proceso estatuyente catalán de 2006 trató, si se quiere expresar en esos términos, de constitucionalizar el sistema –por su desarrollo en una norma de esa «Constitución total»– o de reducir la nota heterointegradora de nuestro bloque a través de normas constitucionalmente previstas.

5.2. Despotismo ilustrado: todo por el constituyente, pero sin el constituyente

¿Qué comentar más en esta dirección? Creo que no quedan dudas, más allá de las razonables que todos seguimos teniendo, sobre el nuevo papel que el TC se ha agenciado en los últimos años y que si bien queda nítidamente plasmado en la STC 31/2010, ya se hallan vestigios de lo mismo en la STC 76/1983 sobre la LOAPA y, como no citarla, en la STC 53/1985, que resuelve el recurso previo de inconstitucionalidad sobre la despenalización parcial del aborto. Esta última sentencia es paradigma de la metamorfosis del TC, pues se toma la licencia de decirle al legislador cómo debe hacer su función, abandonando con ello su función de legislador negativo e inmiscuyéndose en aspectos extrajurídicos, por decirlo con cierta sutileza.

Esta práctica es ampliamente criticada por la academia, pero también –y sobre todo– por magistrados del mismo TC en sus votos particulares, como sucede en el caso de la STC 31/2010. Y más relevante es el estudio de CRUZ VILLALÓN sobre la presunta «reserva de Constitución», que deriva en una reserva de jurisdicción constitucional y supone *de facto* alterar la naturaleza del TC, que deviene algo más que un «comisario del poder constituyente». Cuando el TC enjuicia un EA con la CE –como mandaba su

¹³⁰ Tomo la referencia de VIVER PI-SUNYER C. «En defensa del Estatuts d'Autonomia com a ...» p. 111.

¹³¹ VIVER PI-SUNYER C. «Conflictos de competencias entre el ...». *op. cit.* p. 49.

jurisprudencia— pero inmediatamente agrega a ese parámetro su propia doctrina, pareciera que la CE es lo que ella dice, pero también lo que el TC dice que la CE dice.

Cabría preguntarse si interpretar la CE es también interpretar sus silencios, y en todo caso, si interpretar esos silencios supone poner significado donde no lo hay. Tengo mis serias dudas de que tal función pueda depender del TC. Admitir tal posibilidad, además de lo comentado antes, sería tanto como colocar a un poder constituido como es el TC —aunque llegue a veces a olvidarlo— a la altura del poder constituyente.

Esta discusión es nuclear porque no es sino el reverso de lo que aquí se aborda: la espina dorsal del trabajo es la distinción entre lo constituido y lo constituyente.

Si se me permite un último juego de palabras, la situación es la siguiente: el modelo territorial está desconstitucionalizado, quién lo constitucionalizará, el constituyente que lo constitucionalice, buen constituyente será.

Sin ánimo de elevar al estatuyente al rango del constituyente, pues se trata de un poder constituido y por ello sometido a la CE, no puede negarse que por razón del procedimiento de elaboración o modificación de un EA y su función constitucional, el estatuyente se acerca bastante al constituyente: es un «cuasiconstituyente»¹³². Redirigir a un tribunal una cuestión esencialmente política como es el modelo territorial, sustrayendo tal debate y potencial transformador de la comunión entre CCAA y Estado es simplemente desoír el silencio con que la CE ofrece a los EEAA culminar un proceso de multiplicación armoniosa —o armonizable, en último extremo— del modelo territorial de por sí asimétrico que tenemos¹³³ y que no necesariamente hubiera tenido ser como fue. ¿Era realmente necesario que determinados territorios accedieran a la Autonomía? ¿Fue la fórmula de las nacionalidades y regiones un acierto? ¿Hasta que punto se volvió en su contra el mítico «café para todos» del entonces ministro MANUEL CLAVERO? ¿No se generó un agravio precisamente tratando de igualar a todos en sus posibilidades? ¿Fue peor el remedio que la enfermedad en la medida en que generó una falsa sensación de simetría donde realmente no la había? Visto el poco desarrollo de la autonomía legislativa de algunas regiones, uno puede cuestionarse la pertinencia de la extensión de la institución autonómica. ¿Qué relación puede tener eso con la pretensión de reducción a un mínimo común las aspiraciones —siempre en el marco constitucional— de tan diferentes territorios y sensibilidades?

¹³² SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA JJ. *op. cit.* p. 119.

¹³³ Sobre la asimetría del modelo español, baste con recordar las especificidades del País Vasco y Navarra; la distinción entre «nacionalidades» y «regiones» (artículo 2 CE); las diferentes vías de acceso a la autonomía en los artículos 143 y 151 CE; la posibilidad de excluir el paso del artículo 151.1 CE para las CCAA que hubieran plebiscitado un EA en la IIª República (disposición transitoria 2ª CE), etc.

5.3. La fuerza centrípeta que rompió (con) la Constitución

Tras este análisis es pertinente formular la pregunta: ¿quién se creyó de verdad el Estado de las Autonomías? Da la sensación de que sobre esto cada uno entendió lo que quiso entender. No hay dudas de que los territorios históricos, especialmente Cataluña y el País Vasco, entendieron algo muy distinto que el resto¹³⁴. Ellos vieron una oportunidad, y lo peor de ello es que tales aspiraciones, hasta cierto punto, era vehiculables en el Estado de las Autonomías. Pero olvidaron que más allá de un elemento objetivo –la posibilidad en sí misma– había otro subjetivo, que era el límite hasta el cual estaba el Estado dispuesto a llegar. Ese debate no nos compete, ya que trasciende lo jurídico.

Lo que sí puede alegarse es que la CE supuso el momento de unidad política que ponía fin a un enfrentamiento –mejor o peor resuelto– y que, en oposición, los EEAA plantean una nueva fase: una fase de diversidad¹³⁵. ¿Estábamos preparados para esto? Tras el intento fallido de LOAPA, el manifiestamente atrevido e inasumible Plan Ibarretxe y la STC 31/2010 –podemos ver que no lo suficiente. En 1978 nos metimos en una camisa de 17 varas que para algunos ha derivado en una camisa de fuerza. Como confirmación, no hay más que ver que las reformas estatutarias han caído en el olvido al perder todo el sentido que algún día quizá tuvieron, o se creyó que tenían tras la sentencia del EAC 2006. ¿Para qué sirven ya los EEAA?

No quisiera poner el punto final sin hacer una última reflexión de la mano del JOSÉ ORTEGA Y GASSET. Señalaba el autor que

«Del mismo modo, la energía unificadora, central, de totalización [...], necesita, para no debilitarse, de la fuerza contraria, de la dispersión, del impulso centrífugo perviviente en los grupos. Sin este estimulante, la cohesión se atrofia, la unidad nacional se disuelve [...] y tienen que volver a vivir cada una como un todo independiente»¹³⁶.

¿No es acaso esto mismo lo que hemos afirmado cuando reconocíamos que el sistema territorial español de la CE se sustenta sobre dos principios básicos: la unidad política del Estado y el derecho a la autonomía¹³⁷? ¿No equivale tal cita a reconocer la necesidad jurídica y política –epítetos ambos de toda Constitución– de una norma cuyo

¹³⁴ VIVER PI-SUNYER C. «Conflictos de competencias entre el ...». *op. cit.* p. 44.

¹³⁵ CASTELLÀ ANDREU JM. «La función constitucional del Estatuto en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña». *Revista catalana de dret públic*. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: p. 90.

¹³⁶ ORTEGA Y GASSET J. «España invertebrada». 31ª ed. Barcelona: Austral; 2017, p. 49.

¹³⁷ Cfr. nota 124.

carácter paccionado garantice ambos principios? En mi opinión –jurídica, si se quiere– los EEAA son la norma llamada por el constituyente para cumplir con esa función¹³⁸.

Pero si no, ¿cuál es la alternativa? ORTEGA Y GASSET también tenía una opinión, una frase ciertamente premonitoria para algunos, pero que sintetiza una opinión compartida por muchos, que clama por la centralización de un sistema descentralizado que nunca llegó a ser pleno. «Castilla ha hecho España y Castilla la ha deshecho»¹³⁹, señaló. Y es que el ánimo centralizador es abiertamente contrario a la letra de la CE.

Que el blindaje de las competencias no sea viable en un sistema como el nuestro, precisamente por su apertura –que es condición de posibilidad del modelo, pero paradójicamente también uno de sus principales límites– no ha de conllevar de modo incuestionable a una fuerza centrípeta cuyo resultado sea la centrifugación de la nación. España no es un Estado federal donde este guarde solo residuos competenciales en favor de un mayor y protegido poder competencial de los federados. Pero no necesariamente hemos de situarnos en las antípodas del pretendido blindaje para oponernos a este: caben decenas de concreciones que sin asumir una exclusividad –por otro lado imposible– de las competencias autonómicas, y siempre dentro del marco constitucional, suponen un punto intermedio y respetuoso con los principios de unidad política del Estado y el derecho a la autonomía.

A modo de despedida, repetiré una idea que ya antes se ha insinuado. Se equivoca quien piensa que la reforma del EAC de 2006 –con todas sus taras¹⁴⁰– planteaba un Plan Ibarretxe con barretina. La propuesta catalana se creía perfectamente exportable al resto de CCAA: no optaba por una excepción catalana, como hacía el proyecto vasco. Y la STC 31/2010 supuso directamente para Cataluña, pero indirectamente para el resto de CCAA, la frontera de lo posible en el Estado de las Autonomías.

«En estados normales de nacionalización, cuando una clase desea algo para sí, trata de alcanzarlo buscando previamente un acuerdo con las demás. En lugar de proceder inmediatamente a la satisfacción de su deseo, se cree obligada a obtenerlo a través de la voluntad general»¹⁴¹.

¿No es esto lo que hizo y le fue prohibido al EAC 2006? 12 años... y el debate sigue.

¹³⁸ En ese sentido se expresó MIQUEL ROCA JUNYENT, padre de nuestra Constitución: «[...] hoy coincidimos todos en la voluntad de poner fin a un Estado centralista: coincidimos todos en alcanzar por la vía de la autonomía un nuevo sentido de la unidad política de España», citado en PÉREZ ROYO J. «La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia ...». *op. cit.* pp. 143-144.

¹³⁹ ORTEGA Y GASSET J. *op. cit.* p. 67.

¹⁴⁰ Sobre algunos de los errores más burdos del EAC 2006, cfr. FERRERES COMELLA V, RAMONEDA MOLINS J. *op. cit.*

¹⁴¹ ORTEGA Y GASSET J. *op. cit.* p. 79.

Bibliografía

- ACOSTA SÁNCHEZ J. «Reforma y límites del Estado autonómico», en El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad (volumen 2). 1ª ed. Madrid: COLEX; 2005: pp. 131-143. Texto accesible en: <https://bit.ly/3vHG4qF>.
- ALBERTÍ ROVIRA E. «La sentencia 31/2010: valoración general de su impacto sobre el Estatuto y el Estado de las Autonomías». Revista catalana de dret públic. 2010;Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 11-22. Texto accesible en: <https://bit.ly/3ve0I2t>.
- ÁLVAREZ CONDE E, TUR AUSINA R. «El Estatuto de Cataluña a través de los votos particulares a la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio». UNED Teoría y Realidad Constitucional. 2011; 27: pp. 315-344. Texto accesible en: <https://bit.ly/3Lra1SA>.
- APARICIO PÉREZ MA. «Posición y funciones de los estatutos de autonomía en la STC 31/2010». Revista d'Estudis Autonòmics i Federals. 2011; 12: pp. 16-43. Texto accesible en: <https://bit.ly/3vhENaD>.
- ATENEO DE MADRID. «Debate “Independencia de Cataluña o reforma del Estado autonómico”» [Vídeo en internet]. Youtube. 2 de marzo de 2017. [Citado a 30 de enero de 2022]. Recuperado a partir de: <https://youtu.be/aBiqCZZ0b-U>
- BARCELÓ SARRAMALERA M, BERNADÍ GIL X, VINTRÓ CASTELLS J. «Balance y perspectivas». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 494-501. Texto accesible en: <https://bit.ly/36S9r12>.
- BARCELÓ I SERRAMALERA M, VINTRÓ CASTELLS J (coord.). «Dret Públic de Catalunya». 2ª ed. Barcelona: Atelier; 2011.
- BAYONA ROCAMORA A. «El Tribunal Constitucional ante el Estatuto». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 71-73. Texto accesible en: <https://bit.ly/3EMfXD3>.
- BAYONA ROCAMORA A. «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 258-241. Texto accesible en: <https://bit.ly/38rSevB>.

- CARRILLO LÓPEZ M. «La doctrina del Tribunal sobre las competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 270-276. Texto accesible en: <https://bit.ly/38rSevB>.
- CASTELLÀ ANDREU JM. «La función constitucional del Estatuto en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 86-90. Texto accesible en: <https://bit.ly/3LzJR01>.
- CERDA GUZMÁN C, GUGLIELMI GJ. «Las normas constitucionales de referencia en Francia», en Las sentencias básicas del Consejo Constitucional francés. 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 2021: pp. 73-82. Texto accesible en: <https://bit.ly/3EWWv6I>.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS [Internet]. «Sinopsis artículo 72 CE». 2018 [citado 31 enero 2022]. Texto accesible en: <https://bit.ly/38j91RC>.
- CONSEJO DE ESTADO. «Informe sobre modificaciones de la Constitución Española» [Internet]. 16 de febrero de 2006 [Citado el 12 de abril de 2022] Texto accesible en: <https://bit.ly/3LhtGUL>.
- CRUZ VILLALÓN P. «¿Reserva de Constitución? Comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA». Revista española de Derecho constitucional. 1983; 9: pp. 185-208. Texto accesible en: <https://bit.ly/3LINTlQ>.
- CRUZ VILLALÓN P. «La Constitución territorial del Estado». Autonomías: revista catalana de dret públic. 1991; 13: pp. 61-70. Texto accesible en: <https://bit.ly/3KIAjE4>.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI T. «II. Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado Autonómico». Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid. 2009;20: pp. 219-238. Texto accesible en: <https://bit.ly/3vkbTHa>.
- FAVOREU L. «El bloque de constitucionalidad». Revista del Centro de Estudios Constitucionales. 1990; 5: pp. 45-68. Texto accesible en: <https://bit.ly/3kheb3c>.
- FERRERES COMELLA V, RAMONEDA MOLINS J. «Discutamos el Estatuto». El País [Internet]. 7 de octubre de 2005 [Consultado 21 de enero de 2022]. Texto accesible en: <https://bit.ly/3Khs1gH>.

- FERRERES COMELLA V. «El Tribunal Constitucional ante el Estatuto». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 74-78. Texto accesible en: <https://bit.ly/3EMfXD3>.
- FERRERES COMELLA V. «El impacto de la Sentencia sobre otros Estatutos». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 471-474. Texto accesible en: <https://bit.ly/3kwZERn>.
- FOSSAS ESPADALER E. «El Estatuto como norma y su función constitucional. Comentario a la Sentencia 31/2010». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 91-95. Texto accesible en: <https://bit.ly/3LzJR01>.
- FOSSAS ESPADALER E. «El control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía». Revista catalana de dret públic. 2011; 43: pp. 1-19. Texto accesible en: <https://bit.ly/3EMN5KO>.
- GARCÍA ROCA J. «El intérprete supremo de la Constitución abierta y la función bilateral de los Estatutos: o la insoportable levedad del poder de reforma constitucional». Revista catalana de dret públic. 2011; 43: pp. 87-120. Texto accesible en: <https://bit.ly/3Lmd4er>.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ I. «Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después». Estudios de Deusto (Revista de Derecho público). 2006; 54/1: pp. 61-98. Texto accesible en: <https://bit.ly/3Ljh27D>.
- HEGEL GWF. «Fundamentos de la Filosofía del Derecho o Compendio de Derecho Natural y Ciencia Política». 1ª ed. Madrid: Tecnos; 2017.
- HURTADO MARTÍNEZ JA. «La evolución del sistema francés como modelo de control de constitucionalidad de las leyes». Revista de Derecho UNED. 2012; 10: pp. 711-730. Texto accesible en: <https://bit.ly/3LkxXa5>.
- JELLINEK G. «Reforma y mutación de la Constitución». 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 2018.
- KELSEN H. «La garantía jurisdiccional de la Constitución». Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. 2011; 15: pp. 249-300. Texto accesible en: <https://bit.ly/3LfbSto>.
- MUÑOZ MACHADO, S (ed.). «Comentario mínimo de la Constitución española». 1ª ed. Barcelona: Crítica; 2018.

- NAUJOËL. «07.7. El bloque de constitucionalidad» [Internet]. Derechoured.com. [citado 29 de enero de 2022]. Texto accesible en: <https://bit.ly/3kaiygx>.
- ORTEGA Y GASSET J. «España invertebrada». 31ª ed. Barcelona: Austral; 2017.
- OSPINA MEJÍA L. «Breve aproximación al bloque de constitucionalidad en Francia». Elementos de juicio. Temas constitucionales. 2006; 2: pp. 179-196. Texto accesible en: <https://bit.ly/3LzzHmV>.
- PÉREZ ROYO J. «Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas». Revista Española de Derecho Constitucional. 1986; 17/2: pp. 137-170. Texto accesible en: <https://bit.ly/3vi9IDO>.
- PÉREZ ROYO J. «La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado autonómico». Revista catalana de dret públic. 2011; 43: pp. 121-149. Texto accesible en: <https://bit.ly/3Kd43TD>.
- QUEVEDO F. «Letrilla satírica III». En Poesías escogidas de Francisco de Quevedo Villegas. 1ª ed. España: Imprenta de don Enrique Trujillo; 1847.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Principio de competencia [Internet]. Diccionario panhispánico del español jurídico. [citado el 26 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://bit.ly/36JKvsx>.
- REQUEJO PAGÉS JL. «Constitución y remisión normativa. Perspectiva estática y dinámica en la identificación de las normas constitucionales». Revista Española de Derecho Constitucional. 1993; 39/3: pp. 115-158. Texto accesible en: <https://bit.ly/3Liumcl>.
- REQUEJO RODRÍGUEZ P. «Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad». [Tesis doctoral] España: Universidad de Oviedo; 1997.
- REQUEJO RODRÍGUEZ P. «La posición del Tribunal Constitucional español tras su Sentencia 31/2010». Revista catalana de dret públic. 2011; 43: pp. 317-341. Texto accesible en: <https://bit.ly/3vjUZZc>.
- RIDAO MARTÍN J. «Curs de dret públic de Catalunya». 3ª ed. Madrid: Marcial Pons; 2018.
- RIU FORTUNY R. «Las categorías funcionales de competencias en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Comentarios a la Sentencias 31/2010». Revista

- catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 284-298. Texto accesible en: <https://bit.ly/38rSevB>.
- RUBIO LLORENTE F. «El bloque de constitucionalidad». Revista Española de Derecho Constitucional. 1989; 27: pp. 9-37. Texto accesible en: <https://bit.ly/3EQuM7B>.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA JJ. «Los límites materiales de las reformas estatutarias», en El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad (volumen 2). 1ª ed. Madrid: COLEX; 2005. pp. 115-130. Texto accesible en: <https://bit.ly/3vHG4qF>.
- TORNOS MAS J. «Valoración general». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 45-48. Texto accesible en: <https://bit.ly/3ve0I2t>.
- UNIVERSIDAD DE SALAMANCA. «Conferencia Javier Pérez Royo» [vídeo en internet]. Youtube. 29 de abril de 2019. [Citado a 30 de enero de 2022]. Recuperado a partir de: https://youtu.be/Y_dUIZPQ2c
- VINTRÓ CASTELLS J. «Valoración general de la sentencia 31/2010». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 49-63. Texto accesible en: <https://bit.ly/3ve0I2t>.
- VIVER PI-SUNYER C, BALAGUER CALLEJÓN F, TAJADURA TEJADA J. «La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial mención al caso de Cataluña». 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 2005.
- VIVER PI-SUNYER C, GRAU CREUS M. «La contribució del Parlament al procés de consolidació i desenvolupament de l'autogovern de Catalunya i a la defensa de la seva identitat nacional». Revista d'Estudis Autonòmics i Federals. 2013; 18: pp. 88-125. Texto accesible en: <https://bit.ly/3vjXMBE>.
- VIVER PI-SUNYER C. «Conflictos de competencias entre el Estado y la Generalidad de Cataluña». Autonomies: revista catalana de dret públic. 1990; 12: pp. 43-49. Texto accesible en: <https://bit.ly/3ERYYYit>.
- VIVER PI-SUNYER C. «En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional». Revista d'Estudis Autonòmics i Federals. 2005; 1: pp. 97-130. Texto accesible en: <https://bit.ly/3LINlmm>.

VIVER PI-SUNYER C. «Los efectos jurídicos de la sentencia sobre el Estatuto». Revista catalana de dret públic. 2010; Especial Sentencia sobre el Estatuto: pp. 64-68. Texto accesible en: <https://bit.ly/3ve0I2t>.

VIVER PI-SUNYER C. «El Tribunal Constitucional, ¿“siempre, solo... e indiscutible”? La función constitucional de los Estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010». Revista Española de Derecho Constitucional. 2011; 91: pp. 319-351. Texto accesible en: <https://bit.ly/3KnNKmZ>.

Relación esencial de jurisprudencia empleada

Francia

Decisión nº 71-44 DC de 16 de julio de 1971, sobre el primer uso del Consejo Constitucional francés del concepto de «bloque de constitucionalidad».

Decisión nº 81-132 DC de 16 de enero de 1982, sobre la inclusión de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en el bloque de constitucionalidad con igual rango que las demás del bloque.

España

STC 4/1981, de 2 de febrero [BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981] sobre la distinción entre autonomía y soberanía.

STC 10/1982, de 23 de marzo [BOE núm. 95, de 21 de abril de 1982], sobre el primer uso explícito del Tribunal Constitucional del «bloque de constitucionalidad».

STC 76/1983, de 5 de agosto [BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1983], sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).

STC 53/1985, de 11 de abril [BOE núm. 119, de 18 de mayo de 1985], sobre el recurso previo de inconstitucionalidad contra el Proyecto de Ley Orgánica de reforma del Código Penal en materia de aborto.

STC 66/1985, de 23 de mayo [BOE núm. 134 de 5 de junio de 1985], sobre la definición del bloque de constitucionalidad, con inclusión de los Estatutos de Autonomía.

STC 99/1986, de 11 de julio [BOE núm. 175, de 23 de julio de 1986] sobre la subordinación de los Estatutos de Autonomía a la Constitución.

STC 247/2007, de 12 de diciembre [BOE núm. 13 de 15 de enero de 2008], sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV).

STC 31/2010, de 28 de junio [BOE núm. 172 de 16 de julio de 2010], sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

Normas o proyectos normativos esenciales

Francia

Constitución Francesa de 1958.

Constitución Francera de 1946.

Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Carta del Medio Ambiente de 2004.

España

Constitución Española de 1931 (CE 1931)

Constitución Española de 1978 (CE).

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC).

Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC 1979).

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV).

Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados.

Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico de 1982 (LOAPA). Texto accesible en: <https://bit.ly/3vJr2R6>.

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ).

Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994.

Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco, conocido como Plan Ibarretxe, de 2003. Texto accesible en: <https://bit.ly/3vK4IXI>.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC 2006).