

Comentario bibliográfico

## **LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: UNA APROXIMACIÓN A LOS PRINCIPALES DEBATES DOCTRINALES\***

Fernando Domínguez García\*\*

### **Sumario**

#### Introducción

1. El estatuto de autonomía como pieza del Estado autonómico
  - 1.1. Discusiones en torno al carácter pactado de los estatutos de autonomía
    - 1.1.1. Los aspectos formales de los estatutos de autonomía. En especial, las potencialidades de la reforma estatutaria
2. El estatuto de autonomía como categoría normativa
3. Una rápida visión comparada

---

\* Este artículo se inscribe en el marco del proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (BJU 2003-06043) sobre *La contribución de las comunidades autónomas al desarrollo de los derechos*.

\*\* Fernando Domínguez García, profesor lector de derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Artículo recibido el 1.9.2005.

## Introducción

La reforma de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas se ha convertido en uno de los temas políticos más debatidos en estos momentos. El inicio de los trabajos parlamentarios para la modificación de los estatutos de autonomía de diversas comunidades y la presentación ante el Congreso de propuestas de reforma estatutaria por parte del País Vasco (el conocido como Plan Ibarretxe, que no superó el trámite de toma en consideración), Valencia o Cataluña (estas dos admitidas a debate) han hecho surgir una serie de publicaciones institucionales sobre propuestas, trabajos parlamentarios y posicionamientos políticos. Dentro de las publicaciones institucionales cabe destacar, por su extensión y profundidad, las de Cataluña —elaborada por el Institut d'Estudis Autònoms— y la del Gobierno vasco, en relación con Euskadi.<sup>1</sup> Asimismo, y como consecuencia de las innovaciones tecnológicas, las páginas web de Internet también están teniendo un papel relevante en la difusión de los documentos de trabajo y de las diferentes propuestas de las partes implicadas en el proceso de elaboración de los textos de las reformas.<sup>2</sup>

Desde un punto de vista más académico, en las últimas décadas una serie de trabajos han tratado de forma específica, o dentro de un objetivo más amplio, los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas. De las obras centradas en el estatuto de autonomía, podemos destacar los libros destinados al estudio de un estatuto en particular, ya sea en los inicios del

---

<sup>1</sup> Cfr. Institut d'Estudis Autònoms. *Informe sobre la reforma de l'Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2003. Vid. también: Gobierno vasco, *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi: Ajuria-Enea, 25 de octubre de 2003*. Vitoria-Gasteiz, 2003.

<sup>2</sup> En Cataluña se puede consultar: <http://www.gencat.net/nouestatut/>. Fecha de acceso: 16/08/2005. En relación con la Comunidad Valenciana, sus Cortes tienen una página web dedicada a la reforma: [http://www.cortsvalecianas.es/contenido.jsp?id\\_nodo=4137&&keyword=&auditoria=F#top](http://www.cortsvalecianas.es/contenido.jsp?id_nodo=4137&&keyword=&auditoria=F#top). Fecha de acceso: 16/08/2005. El Gobierno vasco tiene abierta una página a sus propuestas de reforma del actual estatuto vasco: <http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net/>. Fecha de acceso: 16/08/2005.

proceso autonómico, para la conmemoración de un aniversario, o simplemente en el marco de unas jornadas de estudio sobre el mismo.<sup>3</sup> En un primer momento, las monografías sobre el tema estuvieron dedicadas a determinados aspectos concretos de los estatutos de autonomía, como su reforma. Más adelante, César Aguado Renero publicó, en el año 1996, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, que está considerada como la monografía más amplia sobre el tema. Pero, aparte de esto, como ya se ha dicho, el estatuto de autonomía ha sido uno de los temas a estudiar dentro de obras más amplias, como puedan serlo los manuales y tratados de derecho constitucional, los libros sobre el derecho público de una comunidad autónoma o los manuales, ya bastante antiguos y que no han tenido demasiada continuidad, de derecho autonómico. Además, en las obras sobre el sistema de fuentes y sobre el Estado autonómico no faltan tratamientos del estatuto de autonomía.

El objetivo de este artículo es presentar las grandes líneas doctrinales sobre los aspectos más relevantes de la regulación constitucional y estatutaria de los estatutos de autonomía.<sup>4</sup> A efectos meramente expositivos, distinguiremos entre el estatuto de autonomía como pieza del Estado autonómico (apartado 1) y como categoría normativa (apartado 2). Además, también se indicarán algunas referencias bibliográficas relativas a los estatutos y constituciones de entidades subestatales de la Unión Europea (apartado 3).

---

<sup>3</sup> Por su extensión destacan los *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, publicados por el Institut d'Estudis Autonòmics con la colaboración de la Universitat de Barcelona y de la Universitat Autònoma de Barcelona en el año 1988.

<sup>4</sup> En algunos casos las líneas que siguen muestran un debate doctrinal e individualizan las posiciones y a los principales autores que las defienden. En otros casos, la opinión individual de un autor se apunta como foco de posibles debates futuros, bien porque es muy reciente, o porque se adoptó una perspectiva o se introdujo una idea que luego no ha sido suficientemente rebatida, y se considera que existe, desde entonces, un debate.

## **1. El estatuto de autonomía como pieza del Estado autonómico**

Los diferentes autores que han estudiado el estatuto de autonomía en tanto que pieza del Estado autonómico siguen una línea argumental similar. Primero, presentan una introducción en la que se tratan temas generales sobre la forma de Estado, el encuadramiento del Estado autonómico, el derecho comparado y las experiencias históricas de descentralización. Después, se tratan aspectos formales tales como el procedimiento de elaboración (normalmente explicando previamente las vías de acceso a la autonomía), la aprobación y la reforma de los estatutos de autonomía. Un tema de especial interés relacionado con los anteriores es el contenido obligatorio de los mismos. Y se termina con unas conclusiones sobre la posición y la naturaleza de los estatutos de autonomía, con consideraciones que ya son propias de lo que aquí se tratará en el apartado siguiente; es decir, del estatuto de autonomía como categoría normativa.

Este apartado no tendrá el itinerario apuntado, sino que comenzará con unos temas que los diversos autores van explicando y tratando de forma transversal, en especial las discusiones alrededor del carácter pactado de los estatutos de autonomía y la categorización de los mismos en uno o más modelos (punto 1.1). Después se examinarán algunos aspectos formales de los estatutos de autonomía, pero sin seguir tampoco el esquema mencionado, sino haciendo referencia a los principales debates que se plantean actualmente en relación, principalmente, con las reformas estatutarias (punto 1.2).

### **1.1. Discusiones alrededor del carácter pactado de los estatutos de autonomía**

Existe un vivo debate doctrinal sobre la calificación de los estatutos de autonomía como normas pactadas o paccionadas; es decir, como normas fruto del acuerdo de dos voluntades: la del Estado y la del territorio (punto a). Además, el procedimiento de reforma de los estatutos, a pesar de sus

diferencias obvias con el procedimiento de elaboración (en aquel momento no existían los parlamentos autonómicos) también ha introducido nuevos argumentos en el debate sobre el carácter pactado o no de los estatutos (punto b). Temas que conllevan los debates sobre la posibilidad de encuadrar todos los estatutos en un único modelo, o la existencia de diversos tipos de estatuto (punto c) y sobre la importancia de las funciones constitucionales de las normas institucionales básicas de las comunidades autónomas (punto d).

a) Los debates sobre el carácter pactado de la elaboración de los estatutos...

Podemos dividir las posiciones doctrinales entre los autores que niegan el carácter pactado de los estatutos de autonomía, derivado de su elaboración, y los que, con más o menos énfasis, defienden su carácter paccionado.

Entre los defensores de la idea de pacto, casi unánimemente se reserva esta consideración a los estatutos elaborados siguiendo la vía del artículo 151 CE, la disposición transitoria segunda CE y la disposición adicional primera CE. Estos artículos prevén, directa o indirectamente, momentos y requisitos de procedimiento (como la votación separada de los representantes de la Asamblea de parlamentarios redactora del proyecto y los miembros de la Comisión Constitucional del Congreso o el referéndum estatutario) que para dichos autores son una muestra del acuerdo a dos bandas. La doctrina ha puesto de relieve aspectos diferentes de este acuerdo, bien destacando la concurrencia de voluntades en forma de “pacto” (Fernández Rodríguez, Álvarez Conde), bien centrándose en el resultado y calificando el estatuto de “acto complejo” (Leguina Villa, Trujillo, Tomás Villaroya), bien hablando del carácter paccionado del

mismo (Lojendio, Tornos Mas, Castellà Andreu).<sup>5</sup> En un primer momento, la idea de “norma paccionada” fue asignada, por razones históricas, al estatuto navarro, pero después dicha calificación ha sido adoptada por muchos autores.<sup>6</sup>

En contra de la idea de pacto se han presentado, a grandes trazos, tres tipos de argumentación. Hay quien ha defendido que sólo existen singularidades de procedimiento en la aprobación de la ley orgánica que aprueba el estatuto (Alzaga Illamil).<sup>7</sup> Por otro lado, se ha mencionado que la Asamblea de parlamentarios prevista en el artículo 151 CE y en la disposición transitoria segunda CE no representa al territorio o a la futura comunidad autónoma porque, simplemente, es parte de las Cortes Generales (Muñoz Machado, De Otto y Pardo, Santamaría Pastor). Y, finalmente, algunos autores han destacado que las Cortes Generales son las que tienen la última palabra en todos los casos (Linde Paniagua, Santaolla López).<sup>8</sup>

Tenemos también autores que, aún siendo contrarios a la idea de pacto, observan ciertos aspectos de bilateralidad (Jiménez Campo) o de acuerdo previo de voluntades (Aguado Renedo).<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Se puede encontrar un resumen de las posiciones de estos autores, aunque comentado de forma diferente, en: Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2004, p. 74 y s.

<sup>6</sup> Se puede consultar: Pérez Calvo, A. y Razquin Lizarraga, M. M. *Manual de derecho público de Navarra*. Pamplona: UPN, INAP, Gobierno de Navarra, y la bibliografía citada en el capítulo tercero.

<sup>7</sup> Cfr. Alzaga Villaamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I.; Rodríguez Zapata, J. *Derecho político español según la Constitución de 1978*. Volumen I: *Constitución y fuentes del derecho*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 3ª ed., 2001, p. 565.

<sup>8</sup> Vid. el resumen de las diferentes posiciones doctrinales en: Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2004, p. 78. Vid. también: Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 143.

<sup>9</sup> Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 146. Cfr. también Jiménez Campo, J. «Estatuto de Autonomía», *Enciclopedia Jurídica Básica*. Madrid: Civitas, 1995, p. 2933.

## b) ...y el carácter pactado de las reformas estatutarias

La doctrina considera que el carácter pactado de los estatutos de autonomía se muestra también en el momento de su reforma, pues requieren la aprobación de las Cortes Generales y el consentimiento del parlamento autonómico, requisito introducido por los diecisiete estatutos de autonomía. Se ha hablado, entonces, de bilateralidad (Castellà Andreu), connotaciones pactistas (Cascajo) o carácter paccionado (Tornos Mas, Calzada Conde y Ruipérez Alamillo). Otros autores, de forma más matizada, han expuesto que hay una coparticipación (Cruz Villalón) o una “conurrencia sucesiva de dos voluntades” (Santamaría Pastor).<sup>10</sup> Aunque el Parlamento español pueda modificar el proyecto de estatuto redactado por un parlamento autonómico, éste tiene el derecho de retirar el proyecto de estatuto de autonomía en cualquier momento durante la tramitación, hecho al que se ha llamado “una especie de derecho de veto”.<sup>11</sup> Esto ha llevado a destacar la imposibilidad de una modificación unilateral del estatuto por parte del Estado (Aragón Reyes).<sup>12</sup> Como se mencionará más adelante, la doctrina mayoritaria considera que cada estatuto debe prever el procedimiento de su propia reforma y esto ha sido utilizado como mecanismo de garantía de la autonomía.

La principal diferencia es que, en referencia a la reforma del estatuto, la mayor parte de la doctrina predica el carácter pactado de todos los estatutos de autonomía, y no solo de los aprobados en virtud del artículo 151 CE, la disposición transitoria segunda CE y la disposición adicional primera CE. Sin embargo, algunos autores introducen matices en el

---

<sup>10</sup> Vid. las referencias bibliográficas y un esbozo de las diferentes posiciones de los autores en: Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 111.

<sup>11</sup> La expresión es de Josep M. Castellà Andreu. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 78.

<sup>12</sup> Cfr. Aragón Reyes, M. “La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía”. *Anuario de Derecho Constitucional Parlamentario* 2, 1990, p. 31-46, en la p. 42.

carácter pactado de las reformas estatutarias de los estatutos que se aprobaron en virtud del artículo 151 o vías asimiladas (donde se prevé la negociación formal) y aquellos otros en los que las normas estatales (CE, reglamentos de las cámaras y normas de despliegue) prevén la retirada del proyecto de estatuto, pero no una negociación strictu sensu.<sup>13</sup> Por esta razón, algunos de estos estatutos han introducido mecanismos que fomentan la negociación (Canarias, Valencia y, en cierto sentido, las Islas Baleares). César Aguado Renedo, en cambio, considera que la posibilidad que tiene un parlamento autonómico de retirar el proyecto de estatuto si cree, por ejemplo, que las Cortes Generales lo están desnaturalizando con sus enmiendas, es una forma de negociación.<sup>14</sup>

c) ¿Existe un único modelo de estatuto de autonomía?

A partir de la categorización que se haga de las diferentes vías de acceso a la autonomía y de las diversas formas de elaborar y reformar el estatuto de autonomía se empieza a intuir un tema capital en la sistemática de su estudio: si existe un único modelo o diferentes tipos de estatuto. Esto no es solamente un problema de taxonomías, sino que es la base para caracterizar la naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas.

Encontramos aquí una prolongación del debate sobre el carácter pactado de algunos estatutos de autonomía (si nos centramos en el procedimiento de elaboración) o de todos (si nos centramos en el procedimiento de reforma). Ahora bien, una determinada posición a favor del carácter

---

<sup>13</sup> Josep M. Castellà Andreu considera que el derecho de retirar la propuesta de estatuto es simplemente un derecho otorgado por las normas que despliegan los reglamentos de las cámaras del Parlamento español, aunque el autor valora positivamente los estatutos de autonomía que han introducido mecanismos tendientes a la negociación o al diálogo, como en Valencia, Canarias o las Islas Baleares. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 102 y s.

<sup>14</sup> Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 478-479.

pactado de los estatutos no conduce per se a una determinada posición a favor de la existencia de dos tipos de estatuto. Así, tenemos autores que distinguen entre estatuto otorgado y estatuto pactado para hablar del nivel de competencias alcanzado, pero que no ven una diferente caracterización jurídica de esta figura.<sup>15</sup>

Lo que está claro es que los autores que rebaten la idea del pacto consideran unánimemente que sólo existe un único tipo de estatuto de autonomía (Muñoz Machado, Aguado Renedo). Así, aunque los caminos y los obstáculos hayan sido diversos, el resultado es el mismo.<sup>16</sup>

Pero la sistematización de los diferentes estatutos de autonomía en diferentes categorías no se suele llevar a cabo en relación con los aspectos meramente formales o de procedimiento, sino en relación con las funciones constitucionales que uno y otro tipo de estatuto desarrollan. Así, por ejemplo, Josep M. Castellà Andreu, en su obra *La posición constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, encuadra el procedimiento de reforma del artículo 152.2 CE dentro de la consideración de los estatutos de autonomía del artículo 151 CE (o vías asimiladas) en tanto que estatutos pactados que realizan una función constitucional y donde se puede distinguir un “poder estatuyente”.<sup>17</sup>

d) ¿Cuál es la relevancia constitucional de los estatutos de autonomía?

César Aguado Renedo, en el inicio de su monografía sobre *El Estatuto de Autonomía y su posición en el sistema de fuentes*, elabora una lista de las principales calificaciones que ha recibido el estatuto de autonomía,

---

<sup>15</sup> Vid., por ejemplo: Leguina Villa, J. *Escritos sobre autonomías territoriales*. Madrid: Tecnos, 1984, p. 52 y s.

<sup>16</sup> Vid. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 473 y s.

<sup>17</sup> Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 106 y s.

especialmente de las que destacan las funciones constitucionales que desempeña y que resaltan las características constitucionales que posee (naturaleza constitucional, segunda constitución o directamente la constitución de la comunidad autónoma).<sup>18</sup> Las funciones constitucionales que determinados autores otorgan a los estatutos de autonomía se pueden dividir, a efectos de exposición, respecto del momento (proceso autonómico) y respecto del sujeto del que se predica la función de naturaleza constitucional (la propia comunidad autónoma o el Estado).

En primer lugar, los estatutos de autonomía desempeñaron unas funciones constitucionales concretas respecto del proceso autonómico, como lo son la de crear la comunidad autónoma, dotarla de competencias y establecer su sistema de fuentes. Estas funciones del estatuto han llevado a algunos autores a establecer un paralelismo entre el estatuto y las constituciones. El argumento se basaba en el hecho de que uno de los atributos de los estatutos (que el procedimiento para su reforma deba seguir las estipulaciones que consten en el mismo estatuto) es propio de las constituciones. Esta posición ha sido rebatida por César Aguado Renedo, que niega toda similitud con la CE o con una constitución. Este autor señala que, a su parecer, el estatuto de autonomía no es de ninguna manera una constitución, «ni siquiera funcionalmente».<sup>19</sup> Valorando las diferencias con una constitución, pero realizando un ejercicio de aproximación conceptual, Josep M. Castellà Andreu, en su reciente monografía *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, califica de “poder estatuyente” la potestad conjunta del Estado y el territorio para poner en marcha el proceso autonómico.<sup>20</sup> En cambio,

---

<sup>18</sup> Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 40-41.

<sup>19</sup> Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales; 1996, p. 377-378.

<sup>20</sup> Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 70 y s.

otros autores (Tornos Mas, De Otto y Pardo, Aguado Renedo) niegan dicha potestad con diferentes argumentaciones.<sup>21</sup>

En segundo lugar, aparte de las funciones anteriormente mencionadas, los estatutos de autonomía desempeñan una función constitucional de importancia capital respecto de la comunidad autónoma, como lo es ser la garantía de la autonomía consagrada en el artículo 2 CE. La mayoría de la doctrina pone el énfasis en la función de garantía del procedimiento de reforma, en especial respecto de posibles modificaciones unilaterales por parte de las autoridades centrales o para evitar la anulación de la autonomía por parte del legislador estatal.<sup>22</sup> César Aguado Renedo discrepa de otros autores (alude expresamente a Balaguer Castejón) y opina que el procedimiento de reforma es una garantía tanto frente al legislador estatal como frente al legislador autonómico.<sup>23</sup> También cabe destacar que Josep M. Castellà Andreu califica también de “cláusula de garantía” el requisito de procedimiento del referéndum en los estatutos pactados en el hipotético caso de un estatuto aprobado unilateralmente por las Cortes Generales.<sup>24</sup>

Y, en tercer lugar, el estatuto de autonomía también desempeña, según muchos autores, funciones constitucionales respecto del propio Estado. En concreto, completar la forma de Estado que la CE sólo apunta.<sup>25</sup> Esta idea ha sido expresada de muchas maneras. Para mencionar solamente algunas, Ramón Martín Mateo considera que los estatutos suponen la

---

<sup>21</sup> Vid. un resumen de las diferentes argumentaciones en: Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 483.

<sup>22</sup> Vid., para todos: Ruipérez Alamillo, J. *La protección constitucional de la autonomía*. Madrid: Tecnos, 2ª ed. 1994. Vid. también: Leguina Villa, J. *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid: Tecnos, 1984, p. 44.

<sup>23</sup> Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 394.

<sup>24</sup> Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2004, p. 79.

<sup>25</sup> Vid., por ejemplo, Barceló i Serramallera, M. y Vintró, J. *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Cedecs, 2001, p. 143.

“materialización, en su nivel más alto, del ordenamiento fundamental” y añade que, además, constituyen la estructura orgánica y de procedimiento que hace posible la autonomía constitucionalizada en el artículo 2 CE.<sup>26</sup> Javier Pérez Royo dice que el estatuto es una norma “complementaria” de la CE y cita al profesor Lojendio Irure, que considera que el estatuto tiene “carácter en cierta manera constituyente” en el sentido de que tiene encomendada la “prolongación del marco constitucional”.<sup>27</sup>

En una línea de fondo similar, pero con una perspectiva diferente, Josep M. Castellà Andreu considera que el estatuto es una “norma de cierre del Estado autonómico”, aunque el mismo autor indica que esta idea puede estar en contradicción con las opiniones (Rubio Llorente, Aja, Albertí) que creen que el modelo territorial español es abierto e incompleto.<sup>28</sup>

Se puede afirmar que la relevancia constitucional de los estatutos de autonomía es directamente proporcional al interés que cada autor pone en estudiarlos como una pieza del Estado autonómico. Es decir, es posible hacer un estudio de los estatutos de autonomía de una manera aséptica, centrándose en los aspectos formales y describiendo los requisitos y procedimientos, sin otorgar ningún tipo de consecuencia constitucional. Monografías como *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, de César Aguado Renedo, o *Constitución y reforma de los estatutos de autonomía*, de Roberto Viciano Pastor, son una buena muestra de esta perspectiva.

## **1.2. Los aspectos formales de los estatutos de autonomía. En especial, las potencialidades de la reforma estatutaria**

---

<sup>26</sup> Cfr. Martín Mateo, R. *Manual de derecho autonómico*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 100 y 101.

<sup>27</sup> Cfr. Pérez Royo, J. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 9ª ed., 2003, p. 1033.

<sup>28</sup> Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 50 y s.

El procedimiento de elaboración de los estatutos de autonomía fue un tema extensamente tratado en los primeros años de la democracia, mientras que actualmente la atención doctrinal se ha desplazado al estudio concreto de los estatutos de autonomía.<sup>29</sup> Por ejemplo, los debates sobre los problemas de encaje de diversas provincias o las peculiaridades o problemas de algunas vías específicas de acceso a la autonomía actualmente no encuentran nuevas aportaciones de carácter analítico y parecen más o menos cerrados. No obstante, siempre existirán discusiones doctrinales sobre aspectos de procedimiento concretos como, por ejemplo, la calificación del poder de iniciativa<sup>30</sup>, y en las consideraciones sobre la Asamblea que redactó el proyecto.<sup>31</sup> Con un alcance más general, en los años noventa se debatió la intervención de las Cortes Generales en la elaboración de los estatutos de autonomía de Ceuta y Melilla. Hoy en día, este debate parece ser un tema bastante cerrado en el sentido de no considerar a dichos territorios como comunidades autónomas y en el sentido de que sus estatutos, aunque nominalmente se llamen estatutos de autonomía, no entran dentro de esta categoría.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Un tratamiento extenso de las vicisitudes históricas que llevaron a la creación de las comunidades autónomas se puede encontrar en: Martín Mateo, R. *Manual de Derecho autonómico*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984. Vid. también: Vandelli, L. *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.

<sup>30</sup> César Aguado Renedo, siguiendo a Aragón Reyes, entiende que en la iniciativa en el supuesto del artículo 146 CE no permite la retirada del proyecto de estatuto, constituyendo para dichos autores una excepción a las atribuciones típicas de un poder de iniciativa (activación y retirada de una propuesta). Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 141 y s.

<sup>31</sup> La asamblea del art. 151 CE es, para César Aguado Renedo, «menos representativa» que la del artículo 146 CE porque no incluye a los diputados provinciales. Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 143. Josep M. Castellà Andreu, en cambio, ve en este hecho la intención de no hacer confluir a parlamentarios y representantes locales que podrían ser el grueso mayoritario de la asamblea. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 62.

<sup>32</sup> En la década de los noventa, con la aprobación de los estatutos de autonomía de Ceuta y Melilla a través del artículo 144.b CE, se abrió un debate sobre la caracterización de dichas

El procedimiento de reforma de los estatutos de autonomía, en cambio, está siendo y ha sido objeto de mucho más interés doctrinal. La Constitución española de 1978 contiene dos artículos (el 147.3 y el 152.2 CE) dedicados a la reforma de los estatutos de las comunidades autónomas que apuntan a los propios estatutos como las normas sobre cuya base dicha regulación debe llevarse a cabo y exigen un referéndum para aquellos estatutos aprobados siguiendo la vía del artículo 151 CE o la disposición transitoria segunda.<sup>33</sup>

Como cuestión previa, cabe destacar que Roberto Viciano Pastor, en su reciente libro *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, parte del hecho de que, en otros ordenamientos (Italia y Alemania, por ejemplo), la constitución estatal no contiene especificaciones sobre la reforma de los estatutos y constituciones de las unidades territoriales (Regioni, Länder) y examina los debates constituyentes sobre los diversos preceptos constitucionales referidos a la reforma de los estatutos de autonomía para intentar hallar una explicación a dichas menciones. Para este autor, los artículos de la CE que mencionan la reforma de los estatutos de autonomía tienen que ser entendidos como una respuesta de

---

normas y de sus entes públicos. Actualmente, y después de las interlocutorias del Tribunal Constitucional 201/2000 y 202/2000, donde expresamente se declara que dichas ciudades no son comunidades autónomas, la doctrina ha seguido mayoritariamente estos pronunciamientos, llegando a cambiar posiciones expresadas con anterioridad. *Vid.* Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2004, p. 62.

<sup>33</sup> Se ha debatido sobre el ámbito de aplicación del artículo 147.3 CE. La mayoría de la doctrina piensa que se aplica a todas las comunidades autónomas porque está incluido en un precepto cuyos dos primeros apartados son claramente de aplicación general. Roberto Viciano Pastor, en cambio, considera que este artículo se reserva a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía a través de la vía del artículo 143 CE y que el procedimiento de reforma de los estatutos del resto de comunidades (las del artículo 151 CE o asimiladas) deben seguir sólo las previsiones del artículo 152.2 CE. El mismo Roberto Viciano Pastor reconoce que la gran mayoría de la doctrina piensa que el artículo 147.3 CE se aplica a todas las comunidades autónomas y menciona al profesor Espín Templado como el autor que más ha desarrollado esta posición. Cfr. Viciano Pastor, R. *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía: Procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, p. 30.

los partidos de ámbito estatal a las pretensiones de los partidos nacionalistas de dejar abiertos mecanismos jurídicos (en este caso, la reforma estatutaria) para obtener un grado de autonomía más alto.<sup>34</sup>

Respecto a las consideraciones constitucionales sobre la reforma de los estatutos de autonomía, la “posibilidad teórica” (en palabras de Aguado Renero) de la inexistencia de un procedimiento de reforma estatutaria en un estatuto de autonomía concreto ha hecho posible que la doctrina hiciera consideraciones sobre la aplicación del principio dispositivo en esta materia y sobre qué reglas habría que aplicar en tal contingencia y, en especial, si se debería seguir la teoría del paralelismo jurídico y la doctrina del *contrarius actus*. Hay quien defiende que la reforma estatutaria es un contenido no obligatorio de los estatutos por aplicación del principio dispositivo (César Aguado); quien cree que hay que aplicar este principio en la regulación estatutaria de la reforma, pero que los estatutos no pueden dejar de regularla (Espín Templado, García Canales);<sup>35</sup> y quien considera que el principio dispositivo sólo es predicado de los estatutos pactados (Viciano Pastor).<sup>36</sup>

Los artículos de la CE sobre la reforma de los estatutos se han desplegado en los diecisiete estatutos de autonomía. Existen muchos trabajos centrados en los procedimientos de reforma específicos de una comunidad

---

<sup>34</sup> Cfr. Viciano Pastor, R. *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía: Procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, p. 12.

<sup>35</sup> El principal argumento de César Aguado Renero para sostener que el procedimiento de reforma estatutaria no es un contenido obligatorio de éstos es la extensión del principio dispositivo inherente al Estado autonómico en esta materia.

<sup>36</sup> Roberto Viciano Pastor considera que el principio mencionado sólo se puede predicar de los estatutos que se elaboraron a partir de la vía del artículo 151 CE o vías asimiladas, es decir, los llamados *estatutos pactados*, pero no de los de la vía del artículo 143 CE porque son “normas que dependen absolutamente de la voluntad estatal” y, en puridad, no es la comunidad la que ha escogido el procedimiento de reforma, sino el Estado. Cfr. Viciano Pastor, R. *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía: Procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, p. 30.

autónoma, aunque muchos de ellos también se dedican a hacer reflexiones de ámbito general o que sirven para un grupo de comunidades autónomas. Entre las monografías generales sobre los estatutos de autonomía hay estudios comparados de los diferentes requisitos y procedimientos que éstos establecen. Recientemente, Josep M. Castellà ha llevado a cabo un trabajo sobre los estatutos de autonomía en el que compara los diferentes procedimientos de reforma y la significación que tienen. Formalmente, se le puede recriminar su modestia al titular la obra *La posición constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, ya que se trata de un verdadero estudio comparado en el que en ningún momento cae (como buen comparatista) en el recurso de explicar el aspecto que más conoce (el EAC) para no profundizar en los otros modelos.

Si bien hasta ahora los estatutos de autonomía aprobados por la vía del artículo 146 CE han sido reformados varias veces, hecho que ha llevado a la doctrina a hablar de una «uniformización» u «homogeneización» de las competencias de las comunidades autónomas, la posibilidad de reformar los estatutos aprobados por la vía del artículo 151 CE, la disposición transitoria segunda o la disposición adicional primera CE, ha reavivado los debates sobre la potencialidad de la reforma estatutaria. En concreto, se ha discutido la posibilidad de introducir nuevos contenidos en los estatutos (punto a) y sobre si el artículo 150.2 CE o los derechos históricos pueden ser el fundamento para dicha ampliación de contenidos y competencias (punto b).

a) El contenido obligatorio de los estatutos de autonomía y la posibilidad de introducir nuevos contenidos en ellos

El hecho de que el procedimiento de reforma del estatuto de autonomía no estuviera incluido en la enumeración de las materias que constituyen el contenido obligatorio de los estatutos según el artículo 147.2 CE, ha producido un debate doctrinal intenso en el que se han podido leer opiniones de todo tipo. Desde quienes conforman la doctrina mayoritaria,

que simplemente consideran que, a pesar de no estar en la lista del artículo 147.2 CE, es un contenido obligatorio según se desprende de la redacción literal de los artículos 147.3 y 152.2 CE (Pérez Royo, Castellà Andreu, por ejemplo); hasta quienes consideran que un estatuto podría no incluir regulación sobre el procedimiento de reforma en virtud del principio dispositivo (Aguado Renero) o que comentan el artículo 147.3 CE simplemente como una reserva de una materia a una forma normativa concreta sin, tampoco, ninguna obligación de regulación (Muñoz Machado).<sup>37</sup>

Aunque se ha prestado bastante atención a los debates sobre si el procedimiento de reforma es un contenido obligatorio de los estatutos de autonomía, también cabe destacar las opiniones doctrinales referentes a los contenidos no obligatorios de los estatutos de autonomía. Podemos destacar tres posturas.

En primer lugar, aquellos autores que, como Mercè Barceló i Serramalera, dicen que el art. 147.2 CE simplemente es un *numerus apertus* de materias que actúa como mínimo denominador de todos los estatutos, pero que éstos pueden incorporar otras materias dentro del marco constitucional.<sup>38</sup> En segundo lugar, una posición más matizada que la anterior es la de aquellos autores que creen que el contenido esencial de un estatuto está previsto en el art. 147.2 CE, aunque no se excluyen otros contenidos.<sup>39</sup> Y una tercera postura que niega prácticamente cualquier contenido más allá del art. 147.2 CE. Vale la pena citar a dos autores: Luis María Díez-Picazo niega la posibilidad de “normas substanciales” dentro de los estatutos porque, para este autor, los estatutos no son fuente del derecho

---

<sup>37</sup> Vid. un resumen de las diferentes posiciones en: Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 385 y s.

<sup>38</sup> Vid. Barceló i Serramalera, M. y Vintró, J. *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Cedecs, 2001, p. 150.

<sup>39</sup> Vid. Alzaga Villaamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I.; Rodríguez Zapata, J. *Derecho político español según la Constitución de 1978. Volumen I: Constitución y fuentes del derecho*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 3ª ed., 2001, p. 562.

directamente, sino “fuente de fuentes”. Por su lado, César Aguado Renedo circunscribe el contenido del estatuto de autonomía a los “contenidos institucionalmente necesarios para la existencia del ente autonómico”, en consideración a la idea de “norma institucional básica”. Esta utilización del adjetivo básica del artículo 147.1 CE ha sido rebatida, por ejemplo, por Óscar Alzaga Villaamil.<sup>40</sup>

Cuando se habla de introducir nuevos contenidos en los estatutos se está pensando normalmente en la regulación de derechos y principios rectores y estructurales de la política de la comunidad. Josep M. Castellà Andreu ha destacado que, hasta ahora, ha predominado el carácter orgánico o de procedimiento de los estatutos de autonomía frente al carácter sustantivo, y señala la necesidad de aprovechar los debates políticos actuales sobre el tema.<sup>41</sup>

#### b) El uso del artículo 150.2 CE y la apelación a los derechos históricos

Parte de la doctrina se ha centrado en la relación entre la reforma estatutaria y los mecanismos extraestatutarios de atribución de competencias (en especial, las leyes del artículo 150 CE).

De todos es conocido el uso del artículo 150.2 CE para ampliar en un primer momento las competencias de Valencia y Canarias, su uso posterior para implementar el llamado Pacto Autonómico de 1992, o el uso puntual de esta figura normativa para transferir competencias como el tránsito a la Generalitat de Cataluña, para mencionar sólo algunos ejemplos. La ampliación de competencias de las dos comunidades autónomas anteriormente mencionadas, que accedieron a la autonomía en virtud del artículo 143 a través de leyes orgánicas del artículo 150.2 CE

---

<sup>40</sup> Cfr. Alzaga Villaamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I.; Rodríguez Zapata, J. *Derecho político español según la Constitución de 1978. Volumen I: Constitución y fuentes del derecho*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 3ª ed., 2001, p. 556.

<sup>41</sup> Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 202.

(LOTRAVA y LOTRACA), ha sido criticada por diversos autores (Rubio Llorente, Alzaga Villaamil) que reclaman el uso de la reforma de los estatutos. En cambio, Eduardo García de Enterría ha considerado que, desde un punto de vista jurídico, es legítimo escoger entre la reforma y la ley del artículo 150.2 CE para ampliar las competencias de los estatutos de “vía lenta”.<sup>42</sup>

En el debate político, actualmente se discute si el estatuto de autonomía en tanto que ley orgánica puede servir de cobertura y ser la ley orgánica necesaria para transferir o delegar una competencia estatal en virtud del artículo 150.2 CE. Carles Viver i Pi-Sunyer, como director del Institut de Estudis Autònòmics de la Generalitat de Catalunya, ha sido identificado como el gran defensor de que el estatuto de autonomía, en tanto que ley orgánica, es la “cobertura” necesaria de una atribución de competencias ex artículo 150.2 CE, aunque de sus escritos no se extrae claramente esta consecuencia.<sup>43</sup> Eduardo García de Enterría ha recordado que, durante las negociaciones de los proyectos de estatuto de Sau y de Guernika, quedó claro que las leyes o menciones del artículo 150.2 CE no podían estar incluidas en los estatutos.<sup>44</sup> Por su lado, Antonio Gutiérrez Llamas también considera que la Ley orgánica del artículo 150.2 CE es

---

<sup>42</sup> Vid. Alzaga Villaamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I.; Rodríguez Zapata, J. *Derecho político español según la Constitución de 1978. Volumen I: Constitución y fuentes del derecho*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 3ª ed., 2001, p. 560; García de Enterría, E. «Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico». *Revista de Administración Pública* 116, 1988, p. 7-29, a la p. 14. Vid. también, del mismo autor: García de Enterría, E. *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*. Madrid: Civitas, 1988.

<sup>43</sup> Cfr. Corretja i Torrens, Mercè; Viver i Pi-Sunyer, Carles. «La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat». *Activitat parlamentària* 7 (2005), p. 17-33.

<sup>44</sup> Cfr. García de Enterría, E. «Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico». *Revista de Administración Pública* 116, 1988, p. 7-29, en la p. 20.

independiente del estatuto de la comunidad receptora de la competencia transferida o delegada.<sup>45</sup>

Así como el artículo 150.2 CE se pone principalmente en relación con la reforma estatutaria (más allá de la LOTRAVA y la LOTRACA), el uso de la cláusula de los derechos históricos de la disposición adicional primera ha sido de interés tanto para la elaboración del estatuto navarro y por ciertas menciones expresas del estatuto de autonomía del País Vasco (no tiene tanto interés en apelaciones genéricas de los derechos históricos como la hecha por el estatuto de autonomía aragonés), como para posibles reformas de éstos y otros estatutos de autonomía.<sup>46</sup>

Miguel Herrero de Miñón (de origen ni vasco ni navarro) ha sido el gran defensor del uso de la disposición adicional primera e, incluso, de su extensión a comunidades como Cataluña o Galicia.<sup>47</sup> Para Miguel Herrero de Miñón, los derechos históricos pueden «canalizar reivindicaciones nacionales, satisfacerlas y armonizarlas» y son una forma de «constitucionalismo útil».<sup>48</sup> Por su lado, Joaquim Ferret y Jacas, en su trabajo *Catalunya i els drets històrics*, considera que es aplicable a Cataluña la disposición adicional primera de la CE y esto permitiría elevar el techo de competencias de la Generalitat sin utilizar el artículo 150.2 CE.<sup>49</sup> A pesar de que la mayoría de la doctrina, en cambio, es muy cautelosa con el uso de esta cláusula, algunos autores simplemente han

---

<sup>45</sup> Cfr. Gutiérrez Llamas, A. *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1991, p. 175.

<sup>46</sup> Antonio Gutiérrez Llamas considera que la reforma estatutaria es una vía apta para la actualización de los derechos históricos de los territorios forales. Cfr. Gutiérrez Llamas, A. *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1991, p. 212.

<sup>47</sup> Cfr. Herrero de Miñón, M. *Derechos históricos y Constitución*. Madrid: Taurus, 1998, p. 149 y s.

<sup>48</sup> Cfr. Herrero de Miñón, M. *Idea de los derechos históricos*. Madrid: Espasa Calpe, 1991, p. 125.

<sup>49</sup> Cfr. Ferret i Jacas, J. *Catalunya i els drets històrics*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, 2001, especialmente las conclusiones.

hecho lo que algún autor ha denominado una “purgatio canonica” de la obra de Herrero de Miñón.<sup>50</sup>

## 2. El estatuto de autonomía como categoría normativa

César Aguado Renedo, en su monografía sobre El Estatuto de Autonomía y su posición en el sistema de fuentes, critica la poca atención dedicada por la doctrina a la definición del concepto de estatuto de autonomía, lo que esconde, según el autor, las dificultades de calificar su naturaleza jurídica.<sup>51</sup> En cambio, Santamaría Pastor considera que la conceptualización del estatuto de autonomía es un “falso problema” y una “discusión puramente nominalista”.<sup>52</sup>

Sea como sea, la doctrina ha discutido ampliamente la naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía y la posición que ocupan dentro del ordenamiento jurídico español. Con carácter previo, se ha discutido si el estatuto de autonomía es una norma con una doble caracterización (estatal y autonómica), como propuso Eduardo García de Enterría. En cambio, para Juan Alfonso Santamaría Pastor sólo es una norma estatal aprobada antes de que existiera la comunidad autónoma.<sup>53</sup> Por su lado, Santiago Muñoz Machado lo niega taxativamente diciendo que es una norma única que adhiere dos ordenamientos.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> Vid. Coello Martín, C. «Consideraciones sobre la obra de Miguel Herrero de Miñón en torno a los *derechos históricos*». *Teoría y Realidad Constitucional* 5, 2000, p. 399-437.

<sup>51</sup> Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 42 y s.

<sup>52</sup> Cfr. Santamaría Pastor, J. A. *Fundamentos de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, p. 588 y s.

<sup>53</sup> Cfr. García de Enterría, E. *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas, 1985, p. 295 y s.; Santamaría Pastor, J. A. *Fundamentos de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, p. 589.

<sup>54</sup> Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1982, p. 284 y s.

Pero los debates que han surgido alrededor de la naturaleza jurídica del estatuto de autonomía se han centrado en las discusiones sobre el carácter de ley orgánica de los estatutos de autonomía (punto a) y la relación de éstos con otras normas del ordenamiento jurídico (punto b).

#### a) Discusiones sobre el carácter de ley orgánica del estatuto

Es posible distinguir entre los autores que defienden que el estatuto de autonomía es una ley orgánica (Muñoz Machado, Montilla Martos, Tornos Mas, Leguina Villa, Entrena Cuesta, Aguado Renedo) y los que sostienen que es posible diferenciar el estatuto de autonomía en tanto que norma institucional básica de la comunidad autónoma, de la ley orgánica que aprueba el estatuto (Tomás Villarroya, Sánchez Agesta, Alonso de Antonio, Jiménez Campo, García Canales, Barceló i Serramalera).<sup>55</sup>

Los primeros consideran que el estatuto y la ley orgánica que lo aprueba forman un “corpus normativo único” o son simplemente una norma única, por mencionar solamente algunas afirmaciones en esta línea.<sup>56</sup> Su idea es que la relación ley orgánica-estatuto de autonomía sigue el binomio continente-contenido.<sup>57</sup>

El segundo grupo de autores, en cambio, se fija en las funciones constitucionales que desempeñan la ley orgánica y el estatuto de autonomía y rehuye, en mayor o menor medida, las categorías del sistema

---

<sup>55</sup> Vid. un resumen de las argumentaciones de estos autores y las referencias bibliográficas correspondientes en: Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 163 y s.; Barceló i Serramalera, M. *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*. Barcelona: Atelier, 2004, p. 91 y s.

<sup>56</sup> La primera expresión es de Jesús Leguina Villa. Cfr. Leguina Villa, J. *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid: Tecnos, 1984, p. 43. La segunda corresponde a Santiago Muñoz Machado. Cfr. Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1982, p. 285.

<sup>57</sup> Vid., para todos: Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 163 y s.

de fuentes.<sup>58</sup> De manera gráfica, por ejemplo, Javier Pérez Royo considera que son una “falsa” ley orgánica.<sup>59</sup> Pero centrándose en las funciones constitucionales de los estatutos para distinguirlos de las leyes orgánicas que los aprueban, Mercè Barceló i Serramalera, en su reciente monografía sobre La Ley Orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes, ha desarrollado su posición en relación con la consideración de los estatutos de autonomía como una categoría normativa autónoma que sólo tiene el revestimiento final (el acto de ratificación) de ley orgánica. Aunque señala que en los llamados estatutos pactados esta diferenciación puede ser más clara, la autora considera que es un rasgo característico de todos los estatutos de autonomía en virtud de las funciones constitucionales que cumplen (concretar la forma de Estado apuntada por la CE).

#### b) Relación con las otras normas del ordenamiento jurídico español

La doctrina es prácticamente unánime al señalar que el estatuto de autonomía está subordinado a la CE en virtud de la supremacía de ésta última.<sup>60</sup> Pero algunos autores ponen el énfasis en la idea de que la suma de la CE y los estatutos forma una especie de “constitución total” o “bloque constitucional” o parte de la propia CE (Rubio Llorente, Cruz Villalón, De Otto y Pardo, Ruipérez Alamillo) y que ambas normas

---

<sup>58</sup> Josep M. Castellà Andreu menciona a González Casanova, De la Quadra Salcedo y Balaguer Callejón entre los autores que dan más importancia a la función constitucional de los estatutos de autonomía y huyen de las categorías y los principios del sistema de fuentes. Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2004, p. 24-25.

<sup>59</sup> Cfr. Pérez Royo, J. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 9ª ed., 2003, p. 1033.

<sup>60</sup> A pesar de esto, algún autor, como Juan Ignacio del Burgo Tajadura ha entendido que el estatuto navarro (Ley orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra) está “incardinado” en la CE, no “subordinado”. Citado por: Alzaga Villaamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I.; Rodríguez Zapata, J. *Derecho político español según la Constitución de 1978. Volumen I: Constitución y fuentes del derecho*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 3ª ed., 2001, p. 568.

“colaboran” y que la perspectiva de la jerarquía no siempre es completa (Castellà Andreu).<sup>61</sup>

En relación con el ordenamiento autonómico que el estatuto crea, no se discute que el estatuto es una norma supraordenada respecto de las leyes autonómicas, pero esta relación es vista por la mayoría de la doctrina como una superioridad jerárquica, mientras que César Aguado Renedo y Ignacio de Otto defienden que sea el criterio de competencia el que regule las relaciones entre estatuto y leyes autonómicas; porque se trata, según ellos, de una norma estatal y de normas autonómicas y no es posible que opere el principio jerárquico.<sup>62</sup> En todo caso, como expuso desde un principio Muñoz Machado, si una ley autonómica vulnera el estatuto es inconstitucional de forma indirecta, porque entra a regular una materia reservada al estatuto e intenta reformarlo sin seguir los procedimientos que éste prevé expresamente.<sup>63</sup>

En relación con el ordenamiento estatal, la doctrina ya no es unánime ni pacífica. Hay cierto acuerdo en cuanto a considerar que los estatutos de autonomía integran el llamado bloque de la constitucionalidad y sirven de parámetro para determinar la constitucionalidad de ciertas leyes. A partir de aquí, las discusiones se centran en determinar cuál es el criterio aplicable en el caso de una colisión entre un estatuto de autonomía y una ley estatal, y por qué se ha utilizado tal criterio.

Un primer grupo de autores defiende la aplicación del principio de competencia. Por ejemplo, Muñoz Machado defiende la aplicación del principio de competencia y excluye la del principio de jerarquía. Por tanto, no considera inconstitucionales a las leyes estatales por no seguir los contenidos de los estatutos, sino por desconocer las reglas

---

<sup>61</sup> Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2004, p. 187 y s.

<sup>62</sup> Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 552 y p. 574 y s.

<sup>63</sup> Cfr. Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1982, p. 290 y s.

constitucionales que determinan que una determinada materia debe estar reservada a un estatuto de autonomía.<sup>64</sup> De la misma manera, César Aguado Renedo, basándose en Ignacio de Otto, considera que el criterio de competencia es el único aplicable, aunque este autor puede ser catalogado como defensor de la técnica de la reserva, que no sería al cien por cien equivalente al principio de competencia.<sup>65</sup>

Un segundo grupo de autores considera pertinente que opere el principio de jerarquía (García de Enterría, Tornos Mas, Aja Fernández, Santamaría Pastor), tanto por razones de rigidez como por ser canon de constitucionalidad.<sup>66</sup> Matizando esta posición, Mercè Barceló i Serramalera, en su monografía *La Ley Orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, defiende lo que ha llamado «jerarquía funcional», que estaría basada en las funciones constitucionales del estatuto y sólo respecto a su reserva de materias.<sup>67</sup> Josep M. Castellà Andreu, citando a Gómez-Ferrer Morant, también reitera la necesidad de mirar las funciones de las normas dentro del ordenamiento más allá de los principios tradicionales.<sup>68</sup>

Hay posiciones que combinan ambos principios, como por ejemplo Óscar Alzaga Villaamil, que considera que, en los supuestos de colisión, el estatuto se puede encontrar en varias posiciones respecto de las leyes estatales, dependiendo de si los contenidos del estatuto han sido asumidos de manera correcta. Si es así, en determinados casos el autor mencionado

---

<sup>64</sup> Cfr. Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1982, p. 294 y s.

<sup>65</sup> Cfr. Aguado Renedo, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 574 y s. Cfr. Castellà Andreu, J.M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2004, p. 193 y s.

<sup>66</sup> Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2004, p. 195 y s.

<sup>67</sup> Cfr. Barceló i Serramalera, M. *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*. Barcelona: Atelier, 2004, p. 154 y s.

<sup>68</sup> Cfr. Castellà Andreu, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2004, p. 199 y s.

aplica el principio de competencia (respecto a la ley orgánica) y, en otros, el principio de jerarquía (respecto a la ley estatal ordinaria).<sup>69</sup>

### 3. Una rápida visión comparada

En otros estados compuestos, la actualización y la reforma de las constituciones y los estatutos que se sitúan en la cúspide del ordenamiento de sus unidades también es uno de los temas de actualidad del debate doctrinal. En concreto en Alemania el interés por la reforma de las constituciones va ligado a una tendencia a valorar positivamente la introducción de medidas constitucionales innovadoras que hagan despertar a aquellas constituciones de los *Länder* que habían sido consideradas las “bellas durmientes del bosque” (punto a). En Italia, la introducción de un nuevo procedimiento de elaboración de los estatutos de las regiones ha puesto en marcha un proceso de aprobación de los nuevos estatutos (punto b).

#### a) Las constituciones de los *Länder* alemanes

La Ley fundamental de Bonn (*Grundgesetz*) no regula el procedimiento para la aprobación y la reforma de las constituciones de los *Länder*. El Tribunal Constitucional Federal alemán ha declarado que los *Länder* poseen carácter estatal y que la aprobación de una constitución propia no es un derecho otorgado por la *Grundgesetz*, sino que ésta simplemente lo reconoce.

La autonomía constitucional de los *Länder* alemanes sigue siendo uno de los temas que más pueden interesar desde el punto de vista de la reforma

---

<sup>69</sup> Óscar Alzaga Villaamil argumenta esta última hipótesis en la que la rigidez formal equivale a superioridad de rango y también por la teoría del bloque de la constitucionalidad. Cfr. Alzaga Villaamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I.; Rodríguez Zapata, J. *Derecho político español según la Constitución de 1978. Volumen I: Constitución y fuentes del derecho*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 3ª ed., 2001, p. 572 y s.

de los estatutos de autonomía en España. Véase, en especial: Menzel, J., *Landesverfassungsrecht: Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundestaat*, Stuttgart, Richard Boorberg Verlag, 2002. En lengua italiana, véase Corvaja, F., «Fondamento e limiti della autonomía costituzionale dei Länder nella Germania federale». *Le Regioni XXIX*, 2001, p. 267-325. Sobre la igualdad de los *Länder* también se puede consultar: Pleyer M. C. F., *Föderative Gleichheit*. Berlín, Duncker & Humblot, 2005; y Boysen S., *Gleichheit im Bundestaat*, Tübingen, Mohr Siebeck.

Ya que las constituciones de los *Länder* son normas internas de cada *Land*, los manuales de derecho constitucional alemán contienen una parte dedicada al examen de la posición de los *Länder* en el sistema federal,<sup>70</sup> pero no entran a estudiar las particularidades del derecho constitucional de los *Länder*, que son estudiadas normalmente respecto de un *Land* concreto. Se pueden encontrar trabajos de conjunto o comparados como, por ejemplo: Storr, S., *Verfassungsgebung in den Ländern – Zur Verfassungsgebung unter den Rahmenbedingungen des Grundgesetzes*. Stuttgart, Boorberg, 1995; Boehl, H. J. *Verfassungsgebung im Bundestaat*, Berlín, Duncker & Humblot, 1997.

En Alemania, como acabamos de señalar, es interesante ver la evolución en el contenido de las constituciones de los *Länder*, que han dejado de ser las «bellas durmientes del bosque». Por ejemplo, se puede consultar: Stiens, A., *Chancen und Grenzen der Landesverfassungen in deutschen Bundestaad der Gegenwart*, Berlín, Verlag Duncker und Humbolt, 1997. En el número 51 de *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge)*, correspondiente al año 2003, se pueden encontrar varios artículos sobre el derecho constitucional en diferentes *Länder* bajo el

---

<sup>70</sup> En español se puede consultar: VOGEL, H.-J. «El régimen federal de la Ley Fundamental», en: Benda, E., Maihofer, W., Vogel, H.-J., Hese, K. y Heyde, W. (ed.), *Manual de Derecho Constitucional*, 2ª ed., 2001, p. 613-675, Madrid, Marcial Pons; Hese, K. *Escritos de derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2ª ed. 1992.

epígrafe «Die Entwicklung des Verfassungsrecht in deutschen Bundesländer», p. 97-511.

En cuanto a los procedimientos de reforma, son muy dispares. Generalmente se requieren dos tercios de los votos en el parlamento del *Land* (*Landtag*). Se originó un importante debate doctrinal a raíz de que, en Schleswig-Holstein, el Partido socialdemócrata (SPD) aprobó la constitución porque tenía la mayoría de los votos, pero introdujo una cláusula que reclama un voto favorable de dos tercios para su reforma. Se pueden señalar ciertos paralelismos con el debate español respecto de la introducción de referéndums para la reforma de estatutos que se aprobaron sin dicha contingencia y la doctrina del *contrarius actus*. En algunos *Länder* un referéndum es necesario (Baviera y Hese), mientras que en otros se puede pedir (Renania del Norte-Westfalia, por ejemplo). La mayoría de constituciones reconocen al pueblo la iniciativa de reforma. En algunos casos, si una propuesta procedente del pueblo no es aprobada por el *Landtag*, se la somete a referéndum. Es decir, puede existir una reforma de la constitución del *Land* sin intervención de los órganos del mismo *Land*. Un debate doctrinal consiste en discutir si es posible la omisión del parlamento cuando la redacción de la constitución del *Land* no es clara o no tiene un pronunciamiento sobre la cuestión.<sup>71</sup>

#### b) Los nuevos estatutos de las regiones italianas

Actualmente, en Italia, más que un proceso de reforma de los estatutos de las llamadas regiones que tienen un estatuto ordinario, lo que hay es un proceso de elaboración de nuevos estatutos, siguiendo un nuevo procedimiento establecido en la Constitución italiana después de la Ley constitucional 1/1999, de 22 de noviembre, sobre *disposizioni concernenti l'elezione diretta del presidente della giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni*, que reformó el artículo 123 de la Constitución

---

<sup>71</sup> Vid. estos debates en: Corvaja, F. «Fondamento e limiti dell'autonomia costituzionale dei Länder nella Germania federale». *Le Regioni XXIX*, 2001, p. 267-325.

italiana. Con la reforma, cada parlamento regional (*Consiglio regionale*) aprueba autónomamente, por mayoría absoluta, su estatuto, que ha de estar «*in armonia con la Costituzione*» sin que sea necesaria, como antes, una ley del Parlamento italiano (art. 123.1 de la Constitución italiana).

Generalmente se habla de una “autonomía estatutaria” derivada de la Constitución italiana, pero la no-intervención de los órganos de la República en la aprobación de los estatutos (aunque el Gobierno de Roma los puede impugnar ante el Tribunal Constitucional) ha hecho que algunos autores hablen de “*diritto costituzionale regionale*” o “*autonomia costituzionale*”.<sup>72</sup> Sin embargo, después de la impugnación del primer Estatuto aprobado según la nueva disciplina constitucional (el de la Región de Calabria de 31 de julio de 2003) ante la Corte constitucional italiana, las opiniones sobre la extensión de la autonomía estatutaria después de la Sentencia constitucional 2/2004, que declara inconstitucionales varios preceptos relacionados con la forma de gobierno regional, no han sido demasiado positivas. Esta Sentencia ha iniciado una serie de discusiones doctrinales en revistas especializadas. El número XXV(2/3) de la revista *Le Istituzioni del Federalismo*, correspondiente al año 2004, contiene varios artículos que se cuestionan el ámbito de la autonomía estatutaria después de la Sentencia. Asimismo, en el número 1-2 de la revista *Le Regioni*, del año 2005, han aparecido varias aportaciones sobre el tema.

En cambio, los estatutos de las cinco regiones italianas de régimen especial (Friuli–Venezia Giulia, Cerdeña, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Tirol del Sur y Valle de Aosta) se aprueban mediante ley constitucional del Parlamento italiano, que prevalece sobre las disposiciones territoriales de la Constitución italiana porque contienen

---

<sup>72</sup> Vid. Barile, P., Cheli, E. y Grasi, S. *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 9ª ed., 2002, Padova: CEDAM, p. 302. Las teorías de los autores que utilizan estas expresiones son analizadas en: BARBERA, A. «Sui limiti dell'autonomia statutaria». En: Angiolini, V., Violini, L. y Zanon, N. (ed.) *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano: In ricordo di Gianfranco Mor*, p. 55-62. Milano: Giuffrè, 2002.

“*forme e condizioni particolari di autonomia*”. No obstante, existe la llamada “*legge statutaria*”, una especie de estatuto interior que completa el estatuto aprobado por la República.<sup>73</sup>

Además de los manuales de derecho constitucional, son muy interesantes los diferentes manuales de *diritto regionale* como, por ejemplo: Bartole, S.; Bin, R.; Falcon, G.; Tosi, R., *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna, il Mulino, 2003; Cavaleri, P., *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 2003; Martines, T.; Ruggeri, A.; Salazar, C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 6ª ed., 2002. Véase también: Gianfrancesco, E. (ed.), *Le regioni italiane: bibliografia giuridica 1948-1996*, Milano, Giuffrè, 2000.

Sin embargo, las monografías y los libros colectivos sobre la autonomía estatutaria son muy numerosos. Véase, sin afán de ser exhaustivos: Anzon, A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime ed il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002; Autores diversos, *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2000; Autores diversos, *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, Giuffrè, 2001; Ferrara, A. (ed.), *Verso una fase costituente delle Regioni? – Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999 n° 1.*, Giuffrè, Milano, 2001; Ferrara, A. (ed.), *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001; Pinto, F. (ed.), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, Giappichelli, 2004; Zanon, N.; Concaro, A. (ed.), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005.

---

<sup>73</sup> Vid. Paladin, L. (ed.) *La specialità oggi: regioni speciali e province autonome*. Roma: UPI, 1987. Más reciente: Ferrara, A.; Salerno, G. M. (ed.) *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*. Milano: Giuffrè, 2003. También hay libros que se centran en una región de régimen especial concreta: Falcon, G. (ed.) *Sviluppo e mutamento della costituzione: il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol*. Padova: CEDAM, 2003; Barbagallo, R. *La Regione Valle d'Aosta*. Milano: Giuffrè, 7ª ed., 2002.