

Artículo 8. Derecho propio de Andalucía

El derecho propio de Andalucía está constituido por las leyes y normas reguladoras de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias.

DOCUMENTACIÓN**A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA****I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA**

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [pág. 20902])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [pág. 21057]).

Artículo 8. Aplicación preferente de las normas autonómicas

El derecho propio de Andalucía, de aplicación preferente en el territorio andaluz, está constituido por las leyes y normas reguladoras de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias.

b) Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23646 [pág. 23664]).

c) Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [pág. 23900]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254 [pág. 24256]).

Artículo 8. Derecho propio de Andalucía

El derecho propio de Andalucía, de aplicación preferente en el territorio andaluz, está constituido por las leyes y normas reguladoras de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias.

II. CORTES GENERALES**1. Congreso de los Diputados**

a) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada ante el Congreso de los Diputados (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-1, de 12 de mayo de 2006, pág. 1 [pág. 4]).

b) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 193 [pág. 200]).

c) Dictamen de la Comisión Constitucional (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249 [pág. 252]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301 [pág. 304]; corrección de error BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-9, de 11 de enero de 2007, pág. 351).

2. Senado

a) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión General de las Comunidades Autónomas-Delegación del Parlamento de Andalucía (BOCG. Senado núm. IIIB 18-c, de 29 de noviembre de 2006, pág. 87 [pág. 91]; sin modificaciones).

b) Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (BOCG. Senado núm. IIIB-18-d, de 4 de diciembre de 2006, pág. 147; sin modificaciones).

c) Texto aprobado por el Pleno del Senado (BOCG. Senado núm. IIIB-18-e, de 26 de diciembre de 2006, pág. 149; sin modificaciones).

B. ANTECEDENTES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

Artículo 10

El derecho propio de Andalucía, constituido por las leyes y normas reguladoras de las materias de competencia exclusiva de su Comunidad Autónoma, así como de las que con tal carácter le hayan sido transferidas en virtud del artículo 150.2 de la Constitución, es el aplicable con preferencia a cualquier otro en el territorio andaluz. En todo caso, el derecho estatal tiene carácter supletorio del derecho propio de Andalucía.

Cuando la competencia de la Comunidad Autónoma consista en el desarrollo o reglamentación de la legislación del Estado, las normas dictadas por aquella serán de aplicación preferente a cualquier otra de igual naturaleza y rango.

C. CORRESPONDENCIAS CON OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

País Vasco (art. 21); Cataluña (art. 110.2); Galicia (art. 38); Comunidad Valenciana (art. 45); Aragón (art. 80.2); Canarias (art. 43); Comunidad Foral de Navarra (art. 40.3); Baleares (art. 87); Madrid (art. 33).

D. DESARROLLO NORMATIVO

[s/c].

E. JURISPRUDENCIA

STC 5/1981, FJ 27.º
 STC 76/1983, FJ 4.º
 STC 74/1989, FJ 4.º
 STC 116/1994, FJ 4.º
 STC 61/1997, FJ 12.º
 STC 174/1998, FJ 6.º
 STC 247/2007, FJ 11.º
 STC 167/2009, FJ 1.º
 STC 31/2010, FF.JJ. 32.º, 58.º y 59.º

F. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

- ARZOZ SANTISTEBAN, Xavier: «Interpretación conforme» (en prensa).
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: *Fuentes del derecho. I. Principios del ordenamiento constitucional*, Vol. I, Tecnos, Madrid, 1991.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: «El abandono de lo básico: Estado autonómico y mitos fundacionales», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 12-1 (2001), págs. 87-112.
- CRISAFULLI, Vezio: «Jerarquía y competencia en el sistema constitucional de las fuentes», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1 (2004), págs. 323-353.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro: «¿Reserva de Constitución? (Comentario al fundamento jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)», en CRUZ VILLALÓN, P.: *La curiosidad del jurista persa. y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- DÍEZ PICAZO, Luis María: «Ley autonómica y ley estatal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25 (1989), págs. 63-86.
- GARCÍA ROCA, Javier: «Encuesta: Estado Autonómico», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24 (2009), págs. 11-109.
- GARCÍA TORRES, Jesús: «La cláusula de prevalencia y el poder judicial», en VV.AA.: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. I, Cívitas, Madrid, 1991, págs. 569-577.
- LÓPEZ BOFILL, Héctor: *Decisiones interpretativas en el control de constitucionalidad de la ley*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- REBOLLO PUIG, Manuel: «El derecho propio de Andalucía y sus fuentes», en VV.AA.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Cívitas, Madrid, 2008, págs. 119-260.
- REQUENA LÓPEZ, Tomás: *El principio de jerarquía normativa*, Cívitas, Madrid, 2004.

RUBIO LLORENTE, Francisco: «Rango de ley, fuerza de ley y valor de ley», en RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder*, Centro de Estudio Políticos y Constitucionales, 1997, págs. 283-296.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Fundamentos de Derecho Administrativo, Vol. I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.

COMENTARIO

SUMARIO: A. INTRODUCCIÓN. B. EL SUPUESTO DE HECHO: «LEYES Y NORMAS REGULADORAS DE LAS MATERIAS SOBRE LAS QUE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA OSTENTA COMPETENCIAS». C. LA CONSECUENCIA JURÍDICA: «DERECHO PROPIO DE ANDALUCÍA».

A. INTRODUCCIÓN

El art. 8 concurre con el resto de preceptos del Título Preliminar en el asentamiento de los pilares que estructuran la Comunidad Autónoma. La disposición que se comenta en estas páginas configura los rasgos esenciales del ordenamiento andaluz y ofrece los elementos necesarios para distinguirlo de otros conjuntos normativos, especialmente del estatal. Así, además de una definición política (su fuente de legitimidad –art. 1–, la condición de andaluz –art. 5– y los derechos –art. 9–), institucional (territorio –art. 2–, símbolos –art. 3–, capitalidad y sedes –art. 4–) y funcional (objetivos –arts. 10 y 11–), el Estatuto formula una comprensión de la Comunidad Autónoma como entidad jurídica soportada sobre un ordenamiento autónomo.

Andalucía ocupa un lugar específico dentro del Estado español en virtud del derecho que produce, de cómo lo crea y de los ámbitos donde proyecta su eficacia. Estas características emergen a lo largo del Estatuto, pero el art. 8 pretende darles un sentido general. Para ello expresa una regla, en la que el supuesto de hecho sería la potestad normativa de la Comunidad («las leyes y normas»), a cuyo producto le correspondería la consecuencia jurídica que supone la consideración de «derecho propio de Andalucía». Este comentario, en el apartado B, intentará esclarecer el supuesto de hecho, y, a continuación, en el C, abordará la consecuencia jurídica.

B. EL SUPUESTO DE HECHO: «LEYES Y NORMAS REGULADORAS DE LAS MATERIAS SOBRE LAS QUE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA OSTENTA COMPETENCIAS»

Las «leyes y normas» componen el derecho propio de Andalucía. Esta breve referencia subraya la diversidad formal de la potestad normativa de la Comunidad, que se manifestará en todo caso a través de leyes, pero también mediante otras fuentes. Tal heterogeneidad encuentra su razón de ser, en primer lugar, dentro del sistema de gobierno ordenado por el Estatuto. El equilibrio entre las instituciones básicas refleja el modo de conformar, a partir del momento electoral, la mayoría y la oposición; y,

correlativamente, la pluralidad de fuentes muestra cómo se ha de materializar el programa de gobierno y qué lugar se da a las posiciones alternativas para influir sobre la dirección política u ofrecer al electorado opciones diferentes. La mezcla específica de estos ingredientes en el texto estatutario resulta no sólo en la contraposición clásica entre ley y reglamento, sino también, introduciendo aquí una variación importante respecto al Estatuto de 1981, en una diversidad de fuentes capaces de crear normas legislativas, cuyo lugar específico lo da el órgano del que emanan, el Parlamento para la ley, y el Consejo de Gobierno en el caso del decreto-ley y el decreto-legislativo. La segunda razón que explica la variedad de fuentes del ordenamiento andaluz reside en su organización territorial, que integra, aunque sea con un carácter bifronte donde el derecho del estado reclama un lugar propio, a los «municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley» (art. 89). En la medida que estos entes territoriales, en especial el municipio, ejercen con autonomía competencias propias, el ordenamiento andaluz también está compuesto por normas locales.

- 4 La dualidad de la potestad normativa expresada en el art. 8 EAAAnd sirve asimismo para destacar la centralidad de la ley del Parlamento dentro del derecho propio de Andalucía, que se organiza a través de la clásica técnica de la reserva de ley, copiosamente recogida en el Estatuto. La exigencia de normas legislativas tiene un significado externo que califica el carácter de la autonomía de la Comunidad. Las disposiciones autonómicas con rango de ley no reciben controles políticos de las instituciones estatales (algo que comparten con el resto de normas autonómicas) y, sobre todo, su evaluación jurisdiccional está reservada al Tribunal Constitucional. Gozan, además, del mismo régimen jurídico que las leyes procedentes del Estado, lo que sitúa a la potestad legislativa de ambos entes en paridad institucional, de suerte que las relaciones entre legislaciones se ordenan mediante principios constitucionales y no por la simple voluntad del Estado. Además, la prioridad de la ley para crear el derecho propio de Andalucía posee también un significado interno. En nuestro Estatuto encontramos una doble reserva, de ley ordinaria y de ley del Parlamento. La primera traza la línea que separa la potestad reglamentaria de la potestad legislativa, mientras que la segunda señala aquellos campos en los que sólo hay lugar para las normas legislativas emanadas de la Cámara. El Estatuto, al invocar expresamente la intervención de una ley del Parlamento, logra un determinado equilibrio entre mayoría y oposición, asegurando que ciertas materias transiten íntegramente el procedimiento legislativo (me remito al comentario del art. 108 EAAAnd). Por tanto, en clave interna, la reserva de ley del Parlamento refleja asimismo la centralidad política de la Cámara.
- 5 Las «leyes y normas» que integran el derecho propio de Andalucía son sólo aquellas dictadas «en las materias sobre las que la Comunidad ostenta competencias». La ligazón de la potestad normativa autonómica con un determinado ámbito competencial impide tratar como derecho propio a todo un conjunto de normas, las estatales y las europeas, que, obviamente, no dejan de ser plenamente vinculantes para los particulares, la Administración andaluza y el Poder Judicial. En el contexto de un sistema jurídico presidido por la pluralidad de ordenamientos, todas las normas aplicables en el territorio andaluz —europeas, estatales, autonómicas y locales—, encuentran el fundamento de su normatividad en la Constitución, pero las reglas sobre su producción, aplicación e interpretación se hallan en los distintos ordenamientos en los que se integran según la regla de imputación que marca la Constitución.

En el caso del derecho propio de Andalucía, el principio de competencia es la regla ⁶ de imputación fijada por la Constitución y prolongada en el art. 8 EAAAnd. Conviene recordar brevemente el origen intelectual del citado principio. Corre en paralelo a la construcción del Estado de postguerra, que introduce de manera decidida la pluralidad de órganos productores de derecho, dotados cada uno de ellos de una legitimidad o funcionalidad singular (no intercambiable) de la que se deriva la reserva de ámbitos específicos para su regulación (por todos, véanse CRISAFULLI, V., 2004, pág. 327 y ss; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., 1988, pág. 315 y ss; BALAGUER CALLEJÓN, F., 1991, pág. 142 y ss). Se ha señalado con insistencia que en este contexto no basta el expediente de la jerarquía, elaborado bajo la lógica de la soberanía parlamentaria y que presume una posición de superioridad política de un órgano (la Cámara) sobre otro (el Gobierno), circunstancia que impone a las normas procedentes del segundo (el reglamento) un deber de respeto de los contenidos fijados por el primero, cuya fuente (la ley), en definitiva, marca el espacio propio de las normas subordinadas. La operatividad de este criterio es ciertamente escasa cuando irrumpen poderes normativos en los que es difícil identificar entre ellos una mayor importancia política, más aún si la Constitución les atribuye en exclusiva determinados espacios normativos dotándolos, como ya se ha dicho, de una legitimidad o funcionalidad no intercambiable (por ello, en última instancia, el principio de competencia se explica desde la supremacía constitucional [REQUENA LÓPEZ, T., 2004, pág. 303 y ss]). El ejemplo clásico, además ideal para el artículo que ahora se comenta, remite a los sistemas normativos territorialmente compuestos, donde distintos legislativos, el del centro y los de la periferia, poseen espacios de regulación delimitados y, normalmente, intransferibles. No hay aquí un deber de respeto de una ley para con la otra, sino un sometimiento de ambas leyes a una norma superior, la Constitución, que delimita los campos de actuación. De acuerdo con el principio de competencia, si un legislador traspasa los límites constitucionales e invade la competencia del otro legislador, independientemente del contenido de la ley, ésta será ilícita por haber vulnerado la Constitución.

El principio de competencia es, en definitiva, una norma sobre la producción del ⁷ derecho, pues al fijar el campo de actuación del poder central y los poderes periféricos, nos está diciendo cómo han de crearse las disposiciones (qué límites han de respetarse) para ser válidas. Sin embargo, a menudo es acompañado de otra serie de criterios, reglas sobre la aplicación del derecho, que concretan los órganos llamados a resolver el conflicto entre el derecho central y el periférico, y el modo en que ha de solventarse. Encontramos sistemas donde la potestad normativa central posee la capacidad de desplazar por sí misma el derecho periférico. A veces, la determinación de la norma aplicable corresponde a los órganos jurisdiccionales, cabiendo aquí la variable de otorgar tal responsabilidad a todos los jueces, o sólo a algunos tribunales. Además, cada modelo varía las consecuencias de la vulneración del principio de competencia; en algunas ocasiones, basta con la inaplicación de la norma *ultra vires*, y en otros se opta por su definitiva expulsión.

Nuestra Constitución —especialmente los arts. 148 y 149— abraza el principio de ⁸ competencia, y con él separa el derecho estatal y el autonómico, idea que a su vez recoge el art. 8 EAAAnd. Los poderes normativos de uno u otro ente incurrirán en vulneración de la Constitución al ocupar el espacio ajeno. No obstante, el art. 149.3 parece ofrecer a través del principio de prevalencia un complemento en lo atinente a la

selección de la norma aplicable cuando colisionan el derecho estatal y el autonómico. La preferencia aplicativa del derecho estatal se activaría «en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia [de las Comunidades Autónomas]» y, fruto de una lectura en contrario, la predilección del derecho autonómico emergería cuando actúa en el marco de sus competencias exclusivas. Sin embargo, esta regla ha resultado inoperativa, a mi juicio, por dos razones concatenadas (si bien no faltan autores que defienden un nicho de utilidad en la relación bases-desarrollo: GARCÍA TORRES, J., 1991, pág. 570 y ss; RUBIO LLORENTE, F., 1997, pág. 33 y ss; REBOLLO PUIG, M., 2008, pág. 137 y ss). Primero, porque el recurso a la prevalencia exige siempre, como queda claro en el propio art. 149.3, un juicio anterior sobre la titularidad de la competencia; sólo cuando se ha determinado quién ostenta la competencia exclusiva, rige la prevalencia. En segundo lugar, la Constitución ha reservado el conocimiento de los conflictos competenciales al Tribunal Constitucional, en el caso de la ley excluyendo del control a la jurisdicción ordinaria (art. 163), y respecto a las disposiciones infralegales ordenando en el art. 61.dos de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional la suspensión del proceso pendiente en la jurisdicción ordinaria. Así las cosas, al margen de ciertas modulaciones, la sentencia que resuelve el control resulta en la nulidad de las disposiciones legislativas o infralegales que se dictaron vulnerando la distribución de competencias. Por tanto, en nuestro sistema constitucional no hay lugar a la validez concurrente de una norma estatal y otra autonómica que aspiran a regular con consecuencias distintas un mismo supuesto de hecho, presupuesto teórico necesario que da sentido a cualquier regla de selección de normas, incluida la de la prevalencia.

- 9 Ciertamente, el estado de cosas no siempre ha sido así. Durante un largo periodo de tiempo (básicamente hasta la STC 61/1997, FJ 12.º) se consideró que el Estado gozaba de una potestad normativa ilimitada, que le permitía ir más allá de sus competencias, con la única matización de que ese derecho, fuera de su espacio, tendría tan sólo eficacia supletoria (STC 5/1981, FJ 27.º). Esta doctrina se construyó en un momento histórico particular, en el que la descentralización política corría a velocidades dispares, de suerte que el Estado no tenía el mismo quantum competencial en todo el territorio. La solución de dictar dos leyes sobre la misma materia, una para el territorio donde conservaba la competencia exclusiva y otra allí donde era compartida, hubiera resultado extraña; de ahí que la asimetría competencial se resolviera con un único texto legislativo de eficacia variable. Este remedio, sobre todo cuando a partir de los años noventa se alcanza un estadio de homogeneidad competencial entre las diecisiete comunidades autónomas, devino perturbador antes que lenitivo, conformando de facto un principio de competencia unidireccional (DÍEZ PICAZO, L. M., 1989, pág. 73) en virtud del cual las normas autonómicas para ser aplicables habían de ser en todo caso válidas, mientras que la actuación estatal fuera de su competencia no resultaba en invalidez, sino en una modulación de su eficacia (CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., 2000, pág. 87 y ss).
- 10 A día de hoy no podemos concluir que el principio de competencia opera de manera totalmente simétrica, reconduciendo siempre el conflicto entre normas a un problema de validez. El privilegio procesal de la suspensión de las normas autonómicas a petición del Gobierno cuando insta su control ante el Tribunal Constitucional (para las normas con rango de ley, art. 30 LOTC; para las disposiciones y actos infralegales art. 62 LOTC), en términos prácticos resulta en una suerte de prioridad a corto plazo, donde el Gobierno de España, al menos durante cinco meses, asegura la aplicación preferente del

derecho estatal. En última instancia se resuelve expulsando a una de las normas, pero, mientras tanto, el Gobierno ostenta la facultad de imponer el derecho estatal solicitando la suspensión provisional del autonómico. No obstante, esta asimetría se corrige en el caso de la ley, si el control se activa a través de la cuestión de inconstitucionalidad. Aquí, el juez ordinario selecciona indistintamente como objeto de su duda una de las normas, la estatal o la autonómica, y la resolución del proceso se suspende al margen de la procedencia de la disposición sospechosa. Más aún, de acuerdo con la STC 167/2009, FJ 1.º, es factible que el juez cuestione simultáneamente la validez de ambas normas, supuesto que ofrece una simetría perfecta en la operatividad del principio de competencia.

Otra particularidad capital de la regulación del principio de competencia al que apela el art. 8 EAAAnd, radica en la llamada expresa al Estatuto de Autonomía para que complete los términos de la distribución competencial. A diferencia de otros tipos federales, las comunidades autónomas están ausentes en la reforma de la Constitución, por lo que no pueden propiciar la reconfiguración de la organización territorial desde la cúspide del sistema normativo. Sin embargo, a modo de contrapeso, los Estatutos necesariamente deben cerrar esa organización territorial repercutiendo sobre la configuración sustantiva del Estado autonómico. La contribución imprescindible del Estatuto en la concreción del modelo territorial implica analíticamente que la norma institucional básica también se integre dentro del derecho propio de Andalucía: la fuente llamada a definir el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma y el modo en que interviene en ese espacio, en pura lógica, ha de formar parte del ordenamiento andaluz. Y, además, lo hace de manera cualificada, al ser la norma constitutiva, la norma creadora de ese ordenamiento; sin Estatuto no habría derecho propio de Andalucía. Esto no significa, obviamente, que el poder estatuyente sea poder constituyente. Carece, a diferencia del segundo, de los atributos de originalidad e ilimitación; el poder estatuyente es derivado de la Constitución y, por tanto, está inevitablemente limitado por ésta. La existencia de un ordenamiento andaluz exige la generación de un Estatuto, pero también que éste sea respetuoso con la Constitución. Aquí radica su particularidad, pues el Estatuto, a la vez que norma habilitada, es norma habilitante de un ordenamiento completo; es derecho propio del Estado y derecho propio de la Comunidad. A la sazón, ese punto intermedio fruto de la función que le atribuye la Constitución explica todos sus rasgos: el modo de producción, que requiere la intervención de dos poderes legislativos; su posición en el ordenamiento, intangible a la acción de cada uno de esos legislativos; su caracterización como un poder único, de suerte que todos los conflictos dentro del ordenamiento andaluz se reconducen a las reglas estatutarias; y, en fin, su naturaleza inagotable, por lo que es factible su continua renovación a través del poder de reforma.

La función que la Constitución encarga al Estatuto, que no sólo ha de completar la distribución competencial, sino también crear un ordenamiento autónomo, obliga a interrogarnos sobre el sentido auténtico del principio de competencia. Fracasaremos en la descripción de la realidad si para trazar la frontera del derecho propio de Andalucía, nos referimos tan sólo a la distribución de títulos competenciales. Los singulares efectos del Estatuto, que, repito, instaura un ordenamiento jurídico, obligan a situar la demarcación del derecho propio más allá. Esto es evidente en la propia Constitución, cuyos arts. 147 y 152 invitan decididamente a pensar que el derecho propio habrá de

incluir contenidos institucionales. En este sentido, el debate sobre la extensión del Estatuto se ha hecho presente con toda su crudeza en las recientes reformas estatutarias, especialmente en la STC 247/2007 (cuyas posiciones se mantienen en la 31/2010), donde el contraste entre la posición de la mayoría y los votos particulares, sobre todo el del magistrado Delgado Barrio, sintetiza los términos de la discusión (respecto a las consecuencias de este problema sobre la normatividad del Estatuto me remito al comentario del art. 115 EAAAnd). Existe, en todo caso, una base compartida, que toma el art. 147 CE como el contenido mínimo y necesario de todo Estatuto. Igualmente, se acepta por todos que el Estatuto no puede incluir cualquier elemento, en el entendido de que su especial rigidez (indisponible al legislador estatal y autonómico) sólo es predicable para las materias que efectivamente se adecuen a las prescripciones propias de una norma institucional básica. En definitiva, una y otra posición defienden un concepto material de Estatuto, que debe poseer unos elementos necesarios, pero también está limitado en su vis expansiva, sin poder ocupar espacios reservados a otras fuentes, en concreto las leyes orgánicas. La disparidad surge en el criterio utilizado para configurar el contenido posible. El magistrado Delgado Barrio, en su voto particular, presenta con claridad los términos de una posición que centra el análisis en la fuente que incorpora el Estatuto al ordenamiento. Esto le permite utilizar la jurisprudencia que interpreta de manera restrictiva las reservas de ley orgánica. Así, el Estatuto ha de traer elementos no previstos en el art. 147 CE, pero esa expansión debe evaluarse dentro de márgenes estrechos, pues sólo cabe un «contenido conexo o adicional» y en «relación directa con la materia reservada» y su «inclusión ha de ser precisa (FJ 1.º del voto particular). Pese al punto de partida común, la decisión de la mayoría alcanza una solución más amplia, basada en un análisis que no pone el acento en la fuente o forma con la que se dicta el Estatuto, sino en la función constitucional que corresponde a la norma institucional básica. En este sentido, la mayoría del Tribunal entiende que a la norma fundacional del ordenamiento autonómico le corresponde, dotando de poder político a la Comunidad, hacer realidad el derecho de autonomía en un determinado territorio. Desde este punto de vista, el contenido del Estatuto no se puede construir sobre una «mera interpretación literal del art. 147» (FJ 11.º). Así, la función constitucional del Estatuto lleva a la mayoría del Tribunal a afirmar que:

De todo ello se desprende, en fin, que los Estatutos de autonomía pueden incluir con normalidad en su contenido, no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional a que hemos aludido, sino también otras cuestiones, derivadas de las previsiones del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicos, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, con los ciudadanos, de otro.

- 13 A la luz de esta jurisprudencia, el principio de competencia, utilizado en el art. 8 EAAAnd para marcar el espacio del derecho propio de Andalucía, no se agota en la concreta tarea estatutaria de asunción de títulos competenciales. Esta misión, sin dejar de ser muy importante, es tan sólo una de las que se desprenden de la función que la Constitución atribuye al Estatuto, a saber, materializar el derecho de autonomía de un territorio, organizar su poder político; en definitiva, dicho a la luz de la teoría normativa, crear un ordenamiento dentro del sistema jurídico constitucional. Por tanto, el derecho propio de Andalucía incluye las normas estatutarias y las «leyes y normas» producidas bajo su conformidad, conjunto que ordena el poder público autonómico y su

relación con los particulares y con los otros poderes públicos que se proyectan en el territorio de Andalucía.

C. LA CONSECUENCIA JURÍDICA: «DERECHO PROPIO DE ANDALUCÍA»

Toca ahora acercarse a la consecuencia que conlleva considerar al Estatuto y a las normas que lo desarrollan derecho propio de Andalucía. La respuesta debe venir, una vez más, de la función que la Constitución atribuye a la norma institucional básica, a saber, la creación de un ordenamiento autónomo. Conviene volver brevemente sobre el concepto de ordenamiento. La definición más sencilla, suficiente para el propósito de este comentario, subraya que se trata de un conjunto de disposiciones jurídicas, procedentes de una diversidad de órganos, con distinto origen temporal, cuya dinámica jurídica, sin embargo, en virtud de una norma última, es reconducida a una unidad de sistema, asegurando que los fenómenos regulados por ese ordenamiento reciben una sola respuesta normativa. Así las cosas, afirmar que el poder estatuyente, por mandato constitucional, genera un ordenamiento autónomo, equivale a declarar que el Estatuto ordena la estructura completa de las disposiciones autonómicas. Ha de contener, por tanto, las normas sobre la producción, las cuales indican los órganos capacitados para crear derecho y en las condiciones y límites con las que pueden producirlo; asimismo, debe estipular las normas sobre la aplicación del derecho, que permitirán distinguir las reglas aplicables a cada caso; y, finalmente, también ha de incluir las normas sobre la interpretación, que señalan los caminos necesarios para discernir el sentido de los textos jurídicos. En definitiva, desde el momento en que una norma forma parte del derecho propio de Andalucía, de acuerdo con el art. 8 EAAnd, los términos de su vigencia, validez y eficacia deben estar resueltos por el Estatuto de Autonomía. ¹⁴

Sin embargo, el Estatuto genera un ordenamiento autónomo, pero no originario. Los márgenes de la norma institucional básica en la regulación de la dinámica del derecho propio de Andalucía no son discrecionales, y el estatuyente habrá de atenerse a una serie de condiciones constitucionales. Ocurre, además, que la propia Constitución otorga al Estado, en el art. 149.1.8.ª, la competencia sobre legislación civil, que incluye «[e]n todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas [...]», de ahí que el derecho autonómico aparentemente también estaría modulado por lo que el Estado disponga sobre las citadas cuestiones. Con todo, es obvio que la actuación estatal no puede ser omnicompreensiva, a riesgo de devaluar la tarea que la Constitución otorga al Estatuto. En este sentido, queda fuera del título competencial aquello que tenga que ver con la regulación de las fuentes del derecho, cuya ordenación implica una serie de reglas resolutivas de conflictos normativos en términos de validez. Es evidente que corresponde al Estatuto y no a la legislación del Estado disponer los modos de producción de derecho en la Comunidad y, así, por ejemplo, encontramos en la norma institucional básica los criterios para elegir entre una norma legal y otra reglamentaria, o entre lo dispuesto en una ley o un decreto-ley. ¹⁵

El título competencial del Estado operaría en los estrictos problemas de aplicación del derecho, esto es, allí donde es preciso simplemente determinar la norma que solventa el conflicto, sin embarcarse en juicios de validez respecto a las concurrentes. Un primer escenario, ligado a la organización territorial, plantea al operador jurídico la necesidad de escoger entre la disposición estatal y la autonómica para la resolución de ¹⁶

una controversia. ¿Puede aquí de verdad el legislador central, en virtud del art. 149.1.8.^ª, estipular reglas de aplicación? En mi opinión, existen dos obstáculos. Uno es de naturaleza práctica y ha sido tratado en detalle en el epígrafe anterior, al señalar la escasa virtualidad de las reglas relativas a la aplicación del derecho, pues el propio art. 149.3 CE exige previamente el reconocimiento de la titularidad competencial. En verdad, es la validez de las normas el presupuesto que finalmente resuelve la aplicación del derecho estatal o el autonómico. Por ello, poca utilidad tendría que el legislador estatal incorporase reglas para conflictos de aplicación. Pero, además, desde la STC 76/1983, FJ 4.^º, resulta difícil constitucionalmente aceptar esta hipótesis. Recordemos que el frustrado proyecto de ley orgánica de armonización del proceso autonómico contenía en el art. 3 una regla de supletoriedad del derecho del estado mientras que la Comunidad Autónoma no desarrollara las bases, y, asimismo, el art. 4 estipulaba la prevalencia del derecho del estado. El Tribunal Constitucional declaró, entre otras, la inconstitucionalidad de estas dos reglas de aplicación del derecho, en el entendido de que el legislador estatal se sitúa en el lugar del poder constituyente cuando pretende incidir con carácter general en el sistema de distribución competencial, integrar lagunas o fijar criterios interpretativos. Desde este punto de vista y en lo atinente al establecimiento de criterios relativos a las reglas de selección entre el derecho estatal y el autonómico, según el Tribunal Constitucional, existe una reserva de Constitución que limita intensamente las posibilidades del título recogido en el art. 149.1.8.^ª

- 17 Un segundo escenario en la selección de la norma aplicable presenta el problema clásico de las lagunas, concepto que distingue aquellos supuestos de hecho en los que el ordenamiento no ha previsto regulación, pero, sin embargo, se reclama su ordenación. La solución se arbitra con técnicas de heterointegración, cuando se recurre a una disposición prevista en un ordenamiento distinto, o a instrumentos de autointegración, si el ordenamiento prevé soluciones puramente internas, entre la que destaca la analogía. Dentro de este marco, la Constitución dispone un criterio de heterointegración al ordenar que las lagunas en los ordenamientos autonómicos se han de rellenar «en todo caso» a través de la supletoriedad del derecho estatal; de acuerdo con lo dicho anteriormente, resulta difícil aceptar que el legislador estatal pueda precisar o completar el funcionamiento de esta regla.
- 18 Una cuestión adicional consiste en saber si ese legislador está en condiciones de cerrar los márgenes de un instrumento clásico de autointegración como es la analogía, hasta el punto de señalar cuándo opera en el derecho propio andaluz. Creo que esta posibilidad no es aceptable. Es cierto que el art. 4 del Código civil regula con vocación de generalidad esta figura, pero tal intención más que nada refleja la vieja concepción del Código civil como fuente de fuentes. No es esa nuestra situación actual. Las referencias a la aplicación y eficacia de las normas contenidas en el Título preliminar (en realidad, meros criterios interpretativos y reglas que determinan la eficacia de ciertos actos de los particulares) se encuentran bajo la supremacía de la Constitución. Es la Constitución y no la ley, la norma llamada a regular en términos generales la dinámica jurídica. Esto no quiere decir que la Constitución agote la ordenación de estas cuestiones, por lo que a menudo encontrará la colaboración del legislador. Tal conclusión permite comprender el sentido del art. 149.1.8.^ª, de manera que cuando atribuye al Estado la competencia sobre «las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas», lo hace en el marco de la «legislación civil», es decir,

el derecho estatal puede ordenar la aplicación y la eficacia cuando se trata de normas en el ámbito material del derecho civil. E igualmente podrá hacerlo en todos aquellos campos en los que dispone de competencia sobre legislación o las bases (esto explica, por ejemplo, que el Título preliminar del Código penal regule cuestiones de aplicación). Sin embargo, donde el Estado carece de esas competencias o nada dice al ejercerlas, la Comunidad, en virtud de sus propios títulos competenciales podrá dictar reglas propias respecto a la selección de las disposiciones aplicables. En definitiva, las normas sobre la aplicación del derecho, más allá de lo reservado a la Constitución o prohibido por ella (por ejemplo, la analogía en materia sancionadora), ha de ser definido por quien ostenta la competencia material (lo cual no es obstáculo para que el Título preliminar del Código civil siga operando como derecho supletorio en una doble dirección: respecto a las distintas ramas del derecho estatal sectorial y respecto al derecho autonómico).

El art. 149.1.8.^a no se refiere a la interpretación del derecho, pero también es cierto ¹⁹ que en la práctica el deslinde entre normas sobre la aplicación y normas sobre la interpretación es lábil y, así, por ejemplo, el art. 3 CC, pese a la rúbrica del capítulo, recoge un serie de reglas de interpretación, laxitud que también se observa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 74/1989, FJ 4^o). Sea como fuere, la conclusión alcanzada respecto a la normas sobre la aplicación del derecho es extensible al problema de la interpretación. El legislador estatal podrá regular tales cuestiones sólo cuando disponga de competencia sobre las bases o la legislación, de suerte que el derecho autonómico intervendrá en esa materia si ostenta la competencia exclusiva o el legislador estatal nada ha dispuesto.

Después del inciso en torno a las competencias estatales, es el momento de afrontar ²⁰ los límites constitucionales a la función estatuyente de creación de un ordenamiento autónomo. Para cumplir con esa tarea, el Estatuto ha de recoger las normas sobre la producción, diseñando así las fuentes de la Comunidad. Ahora bien, como ya se ha señalado, genera un ordenamiento autónomo, pero no originario; de ahí que en la Constitución encontremos una serie de condiciones a esa tarea.

La primera tiene que ver con la misma necesidad de que sea el Estatuto –y no reglas ²¹ autonómicas infralegales– el que defina el conjunto del sistema de fuentes autonómico. El Estatuto es fuente de fuentes, y si quiere cumplir su función constitucional como norma institucional básica debe ofrecer una comprensión plena de los hechos capaces de producir derecho. En este sentido, la práctica autonómica suscita un interrogante peculiar a la luz de la previsión en leyes o reglamentos parlamentarios de decretos legislativos o requisitos de mayorías especiales para la aprobación de leyes. La doctrina, casi con unanimidad, ha puesto en duda la constitucionalidad de esta práctica, bien aludiendo a la invasión de una función estatutaria, bien señalando la incoherencia lógica de que normas con rango de ley regulen fuentes de igual rango. Ambas razones son suficientes para concluir que el régimen jurídico básico de cada una de las fuentes del ordenamiento autonómico debe contenerse en el Estatuto (el órgano productor, las especialidades procedimentales, su relación con las otras fuentes y la jurisdicción encargada de controlar su validez). En este sentido, la existencia de fuentes fuera del Estatuto y plenamente operativas en la práctica ha de entenderse como una anomalía, donde el consenso político en torno a la necesidad de la fuente la dota de la estabilidad necesaria, que de otra forma sólo lograría gracias a la rigidez del Estatuto.

- 22 En segundo lugar, considero que la Constitución impone una serie de condiciones necesarias en la definición del sistema de fuentes autonómico. Cuando la norma suprema reserva a ley materias sobre las que la Comunidad posee competencia, indirectamente se avisa de que la potestad normativa autonómica estará desdoblada en legislativa y reglamentaria; a su vez, el art. 152.3 requiere la existencia de un tercer tipo de potestad normativa, encargada de reformar el texto estatutario. Por otro lado, los arts. 152 y 153 a) establecen una distribución mínima entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno de ese poder para dictar normas. El último de los preceptos advierte de la posibilidad de que el Gobierno apruebe normas con rango de ley; sin embargo, el reconocimiento de una «Asamblea legislativa» debe llevar a la conclusión de que la potestad legislativa del Consejo de Gobierno, de existir, no puede ser idéntica a la del Parlamento. Sea en razón de límites materiales o presupuestos habilitantes, la función legislativa en toda su magnitud sólo corresponde a la Cámara. Finalmente, la Constitución subraya el monopolio del Tribunal Constitucional en el control de validez de la ley, requisito imprescindible en el diseño de la ley autonómica. E incluso, según la STC 31/2010, FJ 32º, queda fuera de lugar introducir estatutariamente controles de otros órganos sobre la ley, distinguidos por el parámetro (por ejemplo, únicamente el Estatuto) o el momento (un control preventivo). No obstante, es preciso recordar que el Estatuto de Autonomía para Andalucía ha renunciado a este tipo de control y, además, ha vedado su instauración por vía legislativa, mediante el art. 115, que remacha la reserva de jurisdicción a favor del Tribunal Constitucional (me remito a mi comentario del art. 115 EAAAnd).
- 23 La introducción de nuevas fuentes en la reciente reforma estatutaria reaviva el debate en torno a la normatividad de la Constitución. La cuestión consiste en saber si la regulación constitucional se proyecta íntegramente sobre el modo de producción autonómico, de manera que, por ejemplo, el presupuesto habilitante del decreto-ley andaluz ha de interpretarse igual que el previsto en el art. 86, el decreto legislativo andaluz debe controlarse por la jurisdicción ordinaria, o la ampliación de créditos necesariamente tiene que hacerse por ley. Estas y otras cuestiones se afrontan con detalle en los comentarios de los arts. 108, 109, 110 y 190, por lo que ahora conviene plantear los términos generales de la discusión. Es fácil imaginar dos posiciones antitéticas. A un lado, aquella que postula la plena normatividad de la Constitución, de suerte que el Estatuto simplemente reconoce la existencia de fuentes autonómicas, pero su régimen jurídico quedaría referido a la norma suprema (algo de esta idea late en las disposiciones de otros Estatutos que al regular el decreto legislativo remiten a los límites previstos en la Constitución –presupuesto que estaba presente en la proposición de reforma–). A otro, la tesis que considera que el Estatuto no simplemente reconoce, sino que habilita las fuentes autonómicas; de ahí que, dando cuenta de los límites constitucionales de naturaleza general, esté capacitado para moldear y añadir, configurando fuentes propias que no necesariamente han de responder al tipo estatal dispuesto en la Constitución.
- 24 En el contexto de esta disputa y en atención a la ley de presupuestos, el Tribunal Constitucional ha encontrado un punto intermedio. En la STC 116/1994, FJ 4.º, rechazó que la Constitución se aplicara sin más a una fuente autonómica y aclaró que su objeto era la producción jurídica del Estado, y sólo cuando recogiese principios generales, podría trasladarse a los poderes públicos autonómicos. Más adelante, en la

STC 174/1998, FJ 6.º, concretó su doctrina y elaboró la categoría de la identidad sustancial, que le sirve al Tribunal para proyectar su jurisprudencia a las fuentes autonómicas, siempre que el Estatuto contenga disposiciones idénticas a las previstas en la Constitución para ese mismo tipo de fuente.

El reconocimiento estatutario de normas sobre la aplicación del derecho afronta 25 dificultades similares a las del título competencial del Estado recogido en el art. 149.1.8.º Recordamos una vez más la escasa operatividad de las reglas aplicativas en los conflictos entre derecho estatal y autonómico, que, en verdad, por mandato constitucional, requieren una decisión previa sobre la titularidad de la competencia. Además, ya en términos teóricos, la reciente STC 31/2010, FJ 58º, ha trasladado la «doctrina LOAPA», dictada para delimitar la potestad legislativa estatal, a las posibilidades reguladoras del Estatuto (respecto a las dudas sobre la oportunidad de este traslado, GARCÍA ROCA, J., 2009, pág. 24). En el fundamento cincuenta y siete, el Tribunal Constitucional señala que le está vedado al poder estatuyente la definición de las categorías constitucionales y, por ende, su «interpretación auténtica», función que corresponde en exclusiva al propio Tribunal (aunque en verdad, no reserva sólo la interpretación auténtica, sino simple y llanamente toda la interpretación constitucional, excluyendo al Estatuto de cualquier tipo de interpretación en este campo –véase a la luz de la «sentencia LOAPA», CRUZ VILLALÓN, P., 1999, págs. 199 y ss–). Así las cosas, intentando extraer el sentido último de la jurisprudencia constitucional, se podría afirmar que Estatuto, al igual que la ley estatal, no está en condiciones de incidir, integrar o interpretar las reglas sobre la aplicación del derecho previstas en la Constitución.

Ahora bien, esa conclusión permite añadir que el Estatuto sí podrá establecer dos 26 tipos de disposiciones sobre la aplicación del derecho. Uno relativo a aquellas reglas adicionales que no alteran la relación del derecho estatal y el derecho autonómico. Me refiero a una norma tan particular como la prevista en el art. 44.2 EAV, que estipula el carácter provisional del derecho autonómico en el ámbito de sus competencias de desarrollo de las bases y de ejecución de la legislación, de modo que su eficacia se extingue cuando el Estado dicta normativa que entra en contradicción con la autonómica. Tenemos aquí una regla sobre la aplicación del derecho, que ordena el fin de la vigencia del derecho propio si se suscita una controversia con el derecho estatal. En definitiva, el Estatuto valenciano renuncia a las posibilidades que le ofrece la Constitución y asume una autonomía política de menor intensidad en la que el propio Estatuto abandona en parte su función de norma atributiva de competencias, concediéndole al derecho del Estado esa tarea en el ámbito de las competencias compartidas (Aunque si nos tomamos en serio la tesis del Tribunal Constitucional sobre su reserva de interpretación de las categorías constitucionales, quizá habría que concluir que este precepto valenciano padecería también ciertas sospechas de inconstitucionalidad al alterar el juego del derecho estatal y el autonómico previsto en la Constitución, según la jurisprudencia del alto Tribunal).

El segundo tipo de normas sobre la aplicación cuyo reconocimiento estatutario es 27 lícito está integrado por aquellas que con nomenclatura distinta reinciden sobre los criterios previstos en la Constitución. Me refiero a la regla de la preferencia aplicativa del derecho autonómico sobre el estatal, que se recogía con mucha más intensidad en el art. 10 del Estatuto de Autonomía de 1981 y que el nuevo Estatuto, tras limar el

contenido inicial del art. 8, ha trasladado al art. 42, para las normas dictadas en el ejercicio de las competencias exclusivas. Ya he señalado en páginas anteriores que este tipo de disposición es tan sólo una formulación distinta (y reducida) de la regla de prevalencia recogida en el art. 149.3 CE (También reducida, porque, de acuerdo con la comprensión correcta de las competencias de la Comunidad Autónoma, la prevalencia de su derecho actúa ahí donde posee competencia, sea exclusiva en sentido estricto, de desarrollo de las bases o de ejecución de la legislación. Ésta era la idea que latía bajo el antiguo art. 10 y en la versión del art. 8 emanada del Parlamento de Andalucía. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, cuando, al enjuiciar una norma similar en el art. 110.2 EAC, en el fundamento jurídico cincuenta y nueve de la STC 31/2010, afirma que «[...] el sentido del precepto se compadece sin dificultad con el art. 149.3 CE, cuyas cláusulas de prevalencia y supletoriedad no se ven menoscabadas por la norma e cuestión», siempre que, todavía a la luz de la citada sentencia, opere en «supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado [...]».

- 28 No existe objeción alguna, por último, a que el Estatuto disponga reglas sobre la aplicación atinentes a la dinámica de su propio derecho. Aparentemente, un ejemplo es la transitoria segunda, que establece una solución para los casos de inacción del legislador estatal (aunque, en verdad, visto con detenimiento, no se trata realmente de una regla para colmar lagunas —me remito al comentario de la citada disposición—). Más ilustrativo es el art. 13, que sí incluye dos reglas de aplicación referidas en este caso a los derechos estatutarios. La primera restringe la eficacia de las disposiciones que reconocen tales derechos, por lo que no podrán ser aplicadas como títulos competenciales. La segunda, igualmente, limita la aplicación de los derechos estatutarios, que en este caso no serán utilizados cuando reduzcan o limiten los derechos garantizados en la Constitución y en el derecho internacional (para un desarrollo del problema nos remitimos al comentario del art. 13). Por otro lado, el Estatuto nada dice, aunque carezca de obstáculos para ello, sobre hipotéticas normas de autointegración de lagunas (entonces, es factible defender la aplicación supletoria del derecho del Estado, en especial, del Código civil).
- 29 En la conformación del derecho propio de Andalucía, el Estatuto también goza de capacidad para estipular reglas que ordenan la interpretación de las disposiciones autonómicas. Esto es especialmente importante, pues con razón se ha señalado habitualmente que el elenco genérico de principios interpretativos (tal y como recoge, por ejemplo, el art. 3.1 CC) es un muestrario de instrumentos sobre los que no se determina ningún tipo de jerarquía en su uso. En mi opinión, la norma institucional básica está en condiciones de establecer reglas generales de interpretación del derecho propio, así como criterios en supuestos concretos. No obstante, es preciso tener en cuenta que el criterio de interpretación conforme a la Constitución es hoy un principio que sí se impone a cualquier otro (por todos, véanse LÓPEZ BOFILL, H., 2004, pág. 266 y ss, y ARZOZ SANTISTEBAN, X.). De este modo, independientemente de las reglas que disponga el Estatuto, éstas cederán cuando el resultado de la labor interpretativa produzca una norma disconforme con la Constitución.
- 30 El Estatuto de Autonomía para Andalucía no ha previsto reglas generales de interpretación del derecho propio, por lo que es plausible afirmar que el art. 3 CC continúa siendo la referencia cuando se trata de dilucidar el sentido de los textos normativos aprobados por las instituciones de la Comunidad. Sin embargo, sí que ha

recogido en el art. 13 un principio específico de interpretación cuando estipula que «Ninguno de los derechos o principios contemplados en este título puede ser interpretado [...] de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España». Es oportuno en este momento remitirse al comentario del precepto concreto, y basta ahora con señalar que contiene una norma sobre la interpretación que aspira a coordinar la concreción de los derechos subjetivos previstos en distintas normas dentro de un sistema multinivel. Así, el Estatuto, consciente de que sus derechos concurrirán con otros en la solución de controversias jurídicas, impone una interpretación subordinada al derecho internacional y al derecho constitucional. Se trata, en definitiva, de una regla que limita la precomprensión del intérprete, puesto que jerarquiza los variados sentidos o *topois* normativos, de suerte que su contravención incurre necesariamente en una vulneración del Estatuto.