

## LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO AUTONÓMICO Y BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA INCIDENCIA DE ESTA JURISPRUDENCIA

Gerard Martín i Alonso\*

### Sumario

1. La jurisprudencia constitucional sobre la organización territorial del estado autonómico: la definición de lo indefinido
  - 1.1. El reconocimiento de la indefinición del texto constitucional y la determinación de los órganos llamados a dotarla de contenido
  - 1.2. La definición de las bases y del término *legislación*
  - 1.3. La delimitación de las materias competenciales
  - 1.4. Los títulos horizontales o transversales de los apartados 1 y 13 del artículo 149.1 de la Constitución
  - 1.5. Las cláusulas de cierre del sistema de distribución de competencias
  - 1.6. Delimitación del régimen de autogobierno de las comunidades autónomas
    - 1.6.1. Criterios aplicables al régimen de descentralización territorial
    - 1.6.2. Referencia específica a algunos ámbitos materiales de competencia autonómica
    - 1.6.3. Ámbito institucional
    - 1.6.4. Financiación
    - 1.6.5. Dimensión territorial de las competencias
    - 1.6.6. Símbolos identitarios
  - 1.7. Criterios para la interpretación del sistema de distribución de competencias
  - 1.8. La configuración del órgano de resolución de las controversias competenciales y de los procesos constitucionales
  - 1.9. Los estatutos de autonomía
    - 1.9.1. De los pronunciamientos iniciales a la STC 247/2007, de 12 de diciembre

---

\* Gerard Martín i Alonso, professor associat de dret constitucional de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, gmartin@ub.edu  
Article rebut el 09.05.2011. Avaluació cega: 13.07.2011. Data d'acceptació de la versió final: 26.09.2011.

1.9.2. La STC 31/2010, de 28 de junio: inescindibilidad entre Constitución e interpretación del Tribunal Constitucional

2. Bibliografía sobre la incidencia de la jurisprudencia constitucional en la organización territorial del estado autonómico

2.1. Estudios previos a la aprobación de la normativa reguladora del Tribunal Constitucional: planteamiento de cuestiones previsiblemente problemáticas

2.2. La clarividencia de tres artículos doctrinales del año 1981

2.3. Primeros análisis doctrinales de la influencia de la jurisprudencia constitucional en materia de organización territorial (1982-1990)

2.4. El debate sobre el Estado autonómico jurisdiccional (1991-1999)

2.5. Reflexiones doctrinales desde la perspectiva del Estado de las autonomías (2000-2010)

2.6. La doctrina constitucionalista después de la Sentencia sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña: el debate doctrinal

## 1. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO AUTONÓMICO: LA DEFINICIÓN DE LO INDEFINIDO<sup>1</sup>

*Whoever hath an absolute authority to interpret any written or spoken laws, it is who is the truly lawgiver, to all intents and purposes, and not the person who first wrote or spoke them.*<sup>2</sup>

### 1.1. EL RECONOCIMIENTO DE LA INDEFINICIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL Y LA DETERMINACIÓN DE LOS ÓRGANOS LLAMADOS A DOTARLA DE CONTENIDO

Después de más de treinta años de la primera sentencia del Tribunal Constitucional, la obra jurisprudencial de este órgano generada a partir de su interpretación de la Constitución se podría calificar de inmensa, tanto desde la perspectiva del número de sentencias dictadas, como desde el punto de vista de su incidencia en el ámbito de la organización territorial de un estado políticamente descentralizado.

El hecho de que la Constitución española sólo establezca, al menos de forma explícita, los rasgos esenciales del modelo de descentralización política territorial, junto con la notable conflictividad competencial generada entre las instancias centrales del Estado y las comunidades autónomas, ha comportado que el Tribunal Constitucional haya acabado determinando, mediante una numerosa jurisprudencia, el contenido y alcance de los preceptos constitucionales relativos a la organización territorial del Estado. No parecería atrevido afirmar que si el *jurista persa* de que hablaba Pedro Cruz Villalón quisiera conocer cuál es el sistema de descentralización política territorial español, tendría que recurrir no sólo a la Constitución y los estatutos de autonomía, sino también, de manera inexcusable, a la jurisprudencia constitucional.

---

1. En el ámbito del estudio de la jurisprudencia constitucional, se pueden destacar los análisis periódicos cuatrimestrales efectuados en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, editada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y los llevados a cabo en el informe «Comunitats autònomes», publicado anualmente por el Instituto de Derecho Público. Igualmente, sin perjuicio de las obras que se citan en la segunda parte del presente artículo, se pueden poner en relieve las contribuciones de Luis AGUIAR DE LUQUE y Pablo PÉREZ TREMPs (dir.), *Veinte años de jurisdicción constitucional en España* (Valencia, Tirant lo Blanch, 2002); Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico* (Madrid, Iustel, 2005), y Javier GARCÍA ROCA, «La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España», en *La reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (Valencia, Tirant lo Blanch, 2007).

2. «Cualquiera que tenga la absoluta autoridad para interpretar las leyes, escritas o verbalmente proclamadas, es el auténtico legislador a todos los efectos, y no la persona que en primer lugar las escribió o las proclamó». Sermón del obispo Hoadly predicado delante del rey, el 31 de marzo de 1717, sobre «*La Naturaleza del Reino o Iglesia de Cristo*». Véase la referencia en James B. THAYER, «The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law», *Harvard Law Review*, vol. 7 (25 octubre 1893), pág. 152.

Si no lo hiciera así, se podría sentir engañado respecto de determinados conceptos constitucionales y estatutarios, como cuáles son los ámbitos materiales en que el Estado puede ejercer efectivamente sus competencias, más allá de la literalidad del artículo 149.1 de la Constitución, el concepto de *exclusividad* de las competencias *exclusivas* autonómicas o la función de la llamada *cláusula de supletoriedad* del artículo 149.3 de la Constitución española (CE).

La jurisprudencia inicial del Tribunal Constitucional tiene, precisamente, como característica común, el hecho que destaca el carácter abierto de los preceptos constitucionales delimitadores de la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas, especialmente de los conceptos contenidos en el artículo 149.1 CE, precepto clave del sistema de distribución competencial porque atribuye un espacio de exclusividad a la actuación estatal y, por lo tanto, vedado a las comunidades autónomas. Así, en el ámbito funcional, los conceptos fundamentales del artículo 149.1 CE son el de *legislación* y el de *normas básicas* o *bases*, y, respecto de ellos, el Tribunal Constitucional, en sus primeras sentencias (STC), admite en relación con el primero —legislación— que es susceptible de más de una interpretación (STC 33/1981, de 5 de noviembre, fundamento jurídico [FJ] 3), mientras que, del segundo —bases—, afirma que no es fácil fijar cuál tiene que ser el contenido de las bases de cada materia, dada la dificultad de poder determinar la voluntad inequívoca del constituyente (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5), ya que es imposible cualquier intento de relación apriorística (STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4).

Y si pasamos al contenido de las materias del artículo 149.1 CE, tampoco éstas presentan una delimitación precisa para el Tribunal Constitucional, que reconoce que la imprecisión del contorno de los grandes sectores sistemáticos del ordenamiento comporta que la delimitación competencial dependa de la opción que se tome respecto del contenido de aquellos sectores (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 3, y 35/1982, de 14 de junio, FJ 2).

Ahora bien, esta reflexión inicial del Tribunal Constitucional sobre la indeterminación del texto constitucional —que se ve confirmada en su jurisprudencia más reciente e importante sobre el Estado autonómico, en la cual hace referencia, precisamente con estas palabras, a «la indefinición del texto constitucional» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 58)— tiene una vertiente que se podría calificar como positiva, ya que es uno de los elementos que permite al Tribunal Constitucional considerar la Constitución como un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que quepan opciones políticas de signo muy diferente. A partir de esta calificación, el Tribunal Constitucional apunta una idea de una gran relevancia: la tarea de interpretación de la Constitución no puede consistir en cerrar el paso a las opciones

o variantes posibles e imponer autoritariamente una de ellas, sino que sólo se llegará a esta conclusión cuando el carácter unívoco de la interpretación se imponga por el juego de los criterios hermenéuticos (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7).

Ante las premisas apuntadas, es fundamental, lógicamente, determinar cuál es el órgano o son los órganos a los que corresponde *definir* el contenido constitucional. En tal sentido, el Tribunal Constitucional acepta que los legisladores ordinarios, al ejercer sus competencias, parten de un determinado entendimiento del texto constitucional, tanto si se trata del legislador estatal o del autonómico, que, al ejercitar sus potestades normativas, tienen que interpretar el alcance y los límites de su competencia (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3; 132/1998, de 18 de junio, FJ 12, y 18/2011, de 3 de marzo, FJ 7), como si se trata del legislador estatutario, que tiene que interpretar necesariamente la Constitución al ejercer la función atributiva de competencias a la comunidad autónoma (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 10).

Lo que no admite el Alto Tribunal es que, ante las diferentes alternativas de interpretación que presentan los preceptos constitucionales, la opción entre unas u otras sea determinada con carácter general por el legislador ordinario a través de normas que tengan por objeto precisar el único sentido que se tenga que atribuir a un precepto de la Constitución, ya que eso supone completar la obra del poder constituyente y situarse funcionalmente en su mismo plano (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4). Y es en esta misma Sentencia donde el Tribunal Constitucional ya declara solemnemente que a él corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución, custodiar la distinción permanente entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 8).

El análisis de la jurisprudencia constitucional, desde las primeras sentencias hasta las últimas que han sido dictadas, refleja de forma práctica el enunciado teórico formulado previamente: el Tribunal Constitucional ha ejercido como intérprete supremo de la Constitución. No obstante, el Alto Tribunal también hace notar una de las características esenciales de su tarea que no se puede olvidar y que consiste en el hecho de que ésta no se lleva a cabo en todos los casos en que existe una *indefinición* en el texto constitucional y hay que dotarla de contenido, sino sólo en el supuesto de que se planteen discrepancias sobre el contenido previamente atribuido por otros órganos a esta *indefinición*. Así, con respecto a las bases, el Tribunal Constitucional declara que las Cortes tendrán que establecer lo que tenga que entenderse por básico, y sólo «en caso necesario» será él mismo el competente para decirlo (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5). Por lo tanto, el «caso necesario» se tiene que entender que hace referencia a una *situación patológica*, dado que el pronunciamiento del

Tribunal sólo se producirá —a instancia de parte— cuando exista un proceso constitucional que lo permita; en caso contrario, la interpretación que prevalecerá será la que lleve a cabo el legislador ordinario.

Esta actuación jurisdiccional «a instancia de parte» no permite concluir indefectiblemente, sin más, que la función del Tribunal Constitucional no ha ido más allá de la de un simple *legislador negativo*, sino que el examen de su jurisprudencia hace patente que, a partir de los supuestos que se le han planteado, ha actuado también en *positivo*, llevando a cabo aportaciones propias a la construcción del Estado autonómico.

Finalmente, el ejercicio del trabajo del Tribunal Constitucional presenta otra nota relevante: el extraordinario celo que muestra en la defensa de los resultados de su función interpretativa, que lo lleva a no ser receptivo con la posibilidad de no modificar aspectos de su doctrina a través de un *diálogo* con el legislador ordinario, ni tampoco, incluso —como se verá—, con el legislador estatutario.

## 1.2. LA DEFINICIÓN DE LAS BASES Y DEL TÉRMINO *LEGISLACIÓN*

Lógicamente, el sistema al que se ha hecho referencia otorga un gran poder a las instituciones centrales del Estado para precisar el contenido de los conceptos del artículo 149.1 CE, especialmente con respecto a la definición de las bases, ámbito en el que la atribución al Estado de la competencia para definir lo que es básico comporta, según el Tribunal Constitucional, una completa libertad para establecer las bases (STC 1/2003, de 13 de enero, FJ 8) e, incluso, deja el sistema abierto, pues las bases delimitan el espacio normativo al que las comunidades autónomas deben circunscribirse cuando ejercitan sus competencias, las cuales quedan así configuradas por remisión al espacio que deja la positividad básica estatal (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5).

Precisamente en el ámbito de las bases, la tarea interpretativa constitucional es ingente, empezando por la *derivación* de la Constitución tanto del concepto formal de las bases, que implica que estas tienen que fijarse, como regla general, en normas con rango de ley (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5, y 1/1982, de 28 de enero, FJ 1), como de su concepto material, en virtud del cual las bases tienen que consistir en un común denominador normativo a partir del cual cada comunidad pueda establecer las peculiaridades que le convengan (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1).

El poder de que dispone el legislador estatal para definir, en primera instancia, el contenido de las bases, se ve reforzado por el hecho de que la jurisprudencia

constitucional declara que la mayoría de reglas o criterios constitucionales que fija tienen su excepción o vía alternativa, de manera que su incumplimiento no determina necesariamente la invalidez de la normativa que los vulnera, sino sólo la comprobación de si la excepción o vía alternativa que ofrece la doctrina constitucional ampara la acción estatal. Así, si bien la norma básica tiene que designar expresamente su carácter básico, también es posible que esté dotada de una estructura de la que se infiera este carácter (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 6). Igualmente, la regla general del carácter formal de las bases también puede decaer, ya que éstas pueden regularse por vía reglamentaria cuando la cuestión regulada tenga un carácter marcadamente técnico (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 24), cuando la naturaleza de la regulación haga que sea irrazonable plasmarla en normas cuya modificación no pueda hacerse con la agilidad necesaria (STC 158/1986, de 11 de diciembre, FJ 3) o cuando la normación reglamentaria sea un complemento necesario para garantizar la finalidad a que corresponde la competencia estatal sobre las bases (STC 147/1996, de 19 de septiembre, FJ 7). Incluso es posible, si bien excepcionalmente, la regulación de las bases por actos de ejecución (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4, y 1/2011, de 14 de febrero, FJ 9).

El carácter material de las bases y el criterio de su uniformidad tampoco constituyen reglas absolutas para el Tribunal Constitucional, que ha aceptado que en algunos casos aquéllas puedan comprender, de forma excepcional, regulaciones detalladas de aspectos de una materia cuando sean imprescindibles para el ejercicio de las competencias estatales (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 16); también el Tribunal, partiendo de los principios que las bases de una materia determinada deben tener una regulación normativa uniforme (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1) y no pueden ser diferentes por comunidades autónomas (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 57 y 60), ha admitido importantes excepciones respecto al hecho de que puedan tener un alcance diferente, ya sea en función del subsector de la materia sobre la cual se proyecten (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3), en función de las áreas geográficas del territorio nacional (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4-D) o en función de previsiones estatutarias específicas (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 5).

Tampoco el carácter esencialmente estable de las bases, derivado del hecho de que con ellas se atienden aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1), impide su modificación, dado que éstas no son inamovibles (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 23). Éste es un aspecto de una importancia extraordinaria en el sistema de distribución competencial, ya que lleva al reconocimiento de que el cambio de las bases por el legislador ordinario estatal puede provocar la inconstitucionalidad sobrevenida de normas autonómicas que

originariamente se ajustaban al orden constitucional de competencias (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 7, 8 y 9).

Continuando con la tarea de dotar de contenido a las *indefiniciones* del artículo 149.1 del texto constitucional, el Tribunal Constitucional también ha determinado cuál es el contenido del término *legislación* que se recoge allí. La STC 33/1981, de 5 de noviembre (FJ 3), admitió que el mencionado concepto ofrecía más de una interpretación: por una parte, como comprensivo de toda norma escrita; por otra parte, una interpretación más restringida lo hacía comprensivo de las leyes emanadas del poder legislativo y las normas con fuerza de ley formal. La STC 18/1982, de 4 de mayo (FJ 5 y 6), resuelve el dilema optando por un concepto material de legislación, inclusivo de los reglamentos desarrolladores de leyes, que afecten la situación o los derechos de los administrados, pero exclusivo de los reglamentos organizativos, los cuales podrían ser dictados por las comunidades autónomas si hubieran asumido la correspondiente competencia (STC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2). La STC 31/2010, de 8 de junio (FJ 61), confirmando esta doctrina, considera que corresponde al Estado la potestad reglamentaria de alcance general en aquellas materias en que la Constitución le atribuye la competencia para dictar la legislación, mientras que la competencia ejecutiva de las comunidades autónomas sólo incluirá una potestad normativa de carácter funcional de organización interna y de ordenación funcional de la propia competencia.

En el ámbito de las potestades normativas estatales, cobra un especial protagonismo la facultad de coordinación que corresponde al Estado y que el Tribunal Constitucional no considera circunscrita a las referencias específicas que aparecen en algunos títulos competenciales estatales (art. 149.1.13 y 15 CE), sino que, en una jurisprudencia evolutiva, acaba estimando conexa, no sólo con las competencias de carácter básico, sino con las competencias normativas en general, de modo que el titular de éstas ostenta aquella facultad como complemento inherente (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; 104/1988, de 8 de junio, FJ 2, y 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 8). El alcance de la potestad de coordinación estatal es delimitado con precisión por el Tribunal, que señala que su objetivo es la integración de actos parciales en la globalidad del sistema, que evita contradicciones y reduce disfunciones (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2) y que comporta un cierto poder de dirección consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina con respecto al coordinado (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20f), si bien no otorga a su titular competencias que no ostente (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 8).



### 1.3. LA DELIMITACIÓN DE LAS MATERIAS COMPETENCIALES

Abandonando los aspectos funcionales de las competencias y analizando éstas desde la perspectiva del contenido de las materias relacionadas en el artículo 149.1 CE, la tarea del Tribunal Constitucional vuelve a adquirir una relevancia extraordinaria en dos sentidos. En primer lugar, al interpretar las materias del artículo 149.1 CE, la jurisprudencia constitucional acaba determinando, con minuciosidad, cuáles son sus contenidos, utilizando técnicas diversas. A veces, el Tribunal precisa el título competencial estatal en que se incluyen determinadas materias que no están expresamente relacionadas, como la protección civil, que considera incluida en la materia de seguridad pública del artículo 149.1.29 CE (STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3, y 133/1990, de 19 de julio, FJ 5); en ocasiones, la delimitación de la materia se hace por exclusión de otros contenidos posibles, siendo un ejemplo la materia laboral (art. 149.1.7 CE), que se entiende referida sólo al trabajo por cuenta ajena, y no a todo lo relacionado con el mundo del trabajo (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2); a menudo también se fijan con precisión los aspectos que pueden ser objeto de regulación estatal, como en el caso del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), del que se señala, con minuciosidad, que comprende la normación relativa a la adquisición y la pérdida de la condición funcional, las situaciones de la carrera administrativa, los derechos, los deberes y la responsabilidad de los funcionarios, la creación e integración de cuerpos y escalas funcionariales, y la manera de proveer los puestos de trabajo (STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3); otras veces, se determina el diferente alcance de la potestad normativa estatal en función de las especificidades del objeto material regulado, como en el supuesto del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), que se interpreta que tiene una extensión menor en las cuestiones internas de las administraciones y una extensión mayor en los aspectos que afecten a los derechos e intereses de los administrados (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3); a veces, la delimitación de la materia estatal lleva a fijar un posible ámbito de actuación autonómico, como en el caso del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), respecto del cual se afirma que existen reglas especiales de procedimiento aplicables a cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*, la regulación de las cuales es competencia conexa con las que el Estado o las comunidades autónomas ostentan para normar el régimen sustantivo de la actividad (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32); por último, la doctrina constitucional también acaba adoptando definiciones, elaboradas y meticulosas, de las materias estatales que acaban limitando o excluyendo las posibilidades de intervención autonómica, siendo un ejemplo el

referéndum (art. 149.1.32 CE), que es definido, de forma exhaustiva, como una consulta dirigida a conocer la opinión del cuerpo electoral en asuntos públicos, que se conforma a través de un procedimiento basado en el censo electoral, que es gestionado por la Administración electoral y se asegura con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por el artículo 23 CE (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2).

En segundo lugar, con una incidencia notabilísima en el sistema de distribución competencial, el Tribunal Constitucional, descartando una lectura literal del artículo 149.1 CE, acepta que, en las materias no incluidas en el mencionado precepto y asumidas con carácter exclusivo por las comunidades autónomas en sus estatutos de autonomía, el Estado pueda ejercer determinadas funciones en virtud de otros títulos competenciales. Es especialmente significativo el caso de urbanismo, en el que la actuación del Estado se fundamenta en varios títulos competenciales del mencionado precepto constitucional citado: el artículo 149.1.1 lo habilita para regular el contenido básico del derecho de propiedad del suelo (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 9); el artículo 149.1.8 lo habilita para regular las normas que contengan legislación civil (STC 61/1997, FJ 11); el artículo 149.1.13 CE da cobertura a las actuaciones estatales en la política del suelo, por su impacto en la política económica general (STC 61/1997, FJ 36), y el artículo 149.1.18 lo habilita para regular los aspectos referidos a la expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de las administraciones públicas (STC 61/1997, FJ 11). También en otras materias no incluidas en el artículo 149.1 CE el Tribunal Constitucional admite la posibilidad de la intervención estatal, por ejemplo cuando éste, como fuente de ingresos, puede ser objeto de gravamen fiscal por parte del Estado en virtud del artículo 149.1.14 CE (STC 163/1994, de 26 de mayo, FJ 4); las asociaciones, materia en la que la posibilidad de intervención estatal se fundamenta en el artículo 149.1.1 CE para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de asociación (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9), o las fundaciones, ámbito en el cual corresponde al Estado, ex artículo 149.1.1 CE, regular la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de fundación del artículo 34 CE y disciplinar su régimen jurídico en los aspectos civiles y procesales (art. 149.1.8 y 6 CE) o de estímulo económico mediante medidas fiscales (art. 149.1.14 CE) (STC 334/2005, de 20 de diciembre, FJ 2).

La STC 31/2010, de 28 de junio, resume perfectamente esta doctrina y afirma que la declaración de exclusividad competencial que pueda efectuar un estatuto de

autonomía sobre una materia no impide que sobre ella también concurren potestades exclusivas del Estado que éste podrá ejercer libremente, ya que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 59 y 64). Esta aseveración enlaza con las primeras sentencias del Tribunal, en las que éste considera que el adjetivo *exclusivo* se utiliza en los estatutos de autonomía con un sentido marcadamente *equivoco* (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1) y que la existencia de una competencia, aunque sea exclusiva, de una comunidad autónoma no puede privar al Estado del ejercicio de sus competencias exclusivas, en la medida en que esta ineficacia equivaldría a la negación de la competencia que le atribuye la Constitución (STC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3). En cualquier caso, la consecuencia de esta doctrina constitucional es que el concepto teórico de exclusividad de las competencias autonómicas puede no comportar —y de hecho no comporta—, en la práctica, a pesar de su dicción literal, el ejercicio de todas las potestades que configurarán el régimen jurídico de una materia, atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional que en la configuración de este régimen jurídico también podrá intervenir el Estado en función de las competencias que le atribuye el artículo 149.1 CE.

#### 1.4. LOS TÍTULOS HORIZONTALES O TRANSVERSALES DE LOS APARTADOS 1 Y 13 DEL ARTÍCULO 149.1 DE LA CONSTITUCIÓN

La enumeración que se acaba de hacer de varios títulos competenciales que justifican la intervención del Estado en materias no relacionadas de forma expresa en el artículo 149.1 CE, manifiesta el protagonismo especial que adquieren, en el ámbito de la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas, dos de los llamados *títulos estatales de carácter transversal u horizontal*; concretamente, los que lo amparan para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) y para fijar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

En el marco de una densa jurisprudencia que ha fijado el régimen jurídico de ambos títulos competenciales, el artículo 149.1.13 CE es quizás el que ha sido objeto de más conflictividad competencial y, consecuentemente, de numerosos pronunciamientos constitucionales. Como punto de partida, el Tribunal Constitucional reclama respeto por las competencias autonómicas y declara que el mencionado precepto no tiene que ser interpretado de forma tal que vacíe toda competencia

autonómica dotada de una cierta dimensión económica (STC 125/1984, de 20 de diciembre, FJ 1), sino que sólo debe dar cobertura a acciones con una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (STC 76/1991, de 11 de abril, FJ 4). Lo cierto, sin embargo, es que, siguiendo la técnica jurisprudencial de norma/excepción, el Alto Tribunal declara que, si bien el título competencial estatal ampara normas que fijan las directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos, también da cobertura a las medidas singulares precisas para alcanzar las finalidades propuestas dentro de la ordenación de cada sector (STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 4). Además, si se entra en la doctrina constitucional que fundamenta la resolución de los procesos constitucionales en que interviene el artículo 149.1.13 CE, se hace evidente la especial incidencia de este título competencial en varios ámbitos materiales en los que también operan competencias autonómicas exclusivas. Es un ejemplo de ello la materia del comercio interior, en la que el artículo 149.1.13 CE ampara la intervención estatal en diversos aspectos, como el régimen de los horarios comerciales (STC 225/1993, de 25 de julio, FJ 3, y 88/2010, de 15 de noviembre, FJ 2), las limitaciones temporales al libre ejercicio de la actividad comercial, que se incluirían dentro del ámbito de la defensa de la competencia (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 8e; 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3, y 130/2010, de 29 de noviembre, FJ 2) o las restricciones cuantitativas al porcentaje de artículos que son objeto de promoción comercial (STC 130/2010, de 29 de noviembre, FJ 3). Otras materias con sustantividad propia pueden ver como algunos de sus contenidos pueden ser regulados por el Estado en virtud del título competencial mencionado; por ejemplo, la función pública, en la que el artículo 149.1.13 CE justifica, junto con el principio de coordinación con la Hacienda estatal (art. 156.1 CE), tanto el establecimiento de límites máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11, y 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3), como la limitación de la oferta de ocupación pública (STC 178/2006, de 6 de junio).

También es minuciosa la doctrina constitucional sobre el artículo 149.1.1 CE, título competencial que, si bien es objeto de una jurisprudencia que no se presenta como completamente uniforme, sino que ofrece oscilaciones en función del supuesto examinado, se puede considerar que, en sus rasgos esenciales, es delimitado desde una triple perspectiva: naturaleza, objeto y límites. En la tarea de precisar su naturaleza, el Tribunal Constitucional descarta que se mueva dentro de la lógica de bases-legislación de desarrollo (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7) y afirma que tiene un alcance normativo (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 5). El objeto sobre el cual se proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto y los deberes básicos (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7), lo cual implica que, para el Tribunal

Constitucional, no recae sobre los derechos, principios o directrices estatutarios que no reproduzcan derechos constitucionales (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 17). Finalmente, con respecto a los límites, éstos operan con un doble carácter: cualitativo, dado que el artículo 149.1.1 CE sólo presta cobertura a las condiciones que tengan una relación directa e inmediata con los derechos constitucionales y que, además, hagan referencia al contenido primario del derecho y a las posiciones jurídicas fundamentales (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 y 8, y 1/2011, de 14 de febrero, FJ 9), y cuantitativo, ya que su regulación no puede suponer una normación acabada del derecho o el deber, de manera que las comunidades autónomas, siempre que tengan competencias sobre la materia, pueden aprobar normas sobre el régimen jurídico del derecho o deber en cuestión (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7).

Esta doctrina sobre el papel del artículo 149.1.1 CE apunta que la regulación de los derechos constitucionales puede tener una incidencia significativa en el ámbito de la distribución competencial. Es cierto que la jurisprudencia constitucional acepta que la normativa autonómica pueda incidir en la regulación del régimen jurídico de los derechos constitucionales, ya que, al no constituirse los artículos 53 y 81 CE como preceptos distribuidores de competencias, los derechos se someten a las reglas del reparto competencial (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 13), pero, no obstante, la misma doctrina constitucional reconoce la notable incidencia en el orden competencial de la reserva de ley orgánica que efectúa el artículo 81.1 CE para desarrollar derechos fundamentales y libertades públicas teniendo en cuenta que sólo el Estado puede dictar este tipo de leyes (STC 135/2006, de 27 de abril, FJ 2). Pero quizás donde se pone mayormente de manifiesto esta notable incidencia competencial de la reserva de ley orgánica es en el hecho de que las regulaciones que deriven de ella pueden convertirse en parámetro de la constitucionalidad de las normas autonómicas, como pasa en la materia electoral, en la que las normas dictadas por el Estado para desarrollar el derecho de sufragio reconocido en el artículo 23 CE, unidas a las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio aprobadas en virtud del artículo 149.1.1 CE (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3), operan como parámetro de la constitucionalidad de los preceptos autonómicos en materia electoral (STC 13/2009, de 12 de enero, FJ 8).

#### 1.5. LAS CLÁUSULAS DE CIERRE DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La relevancia de la doctrina constitucional relativa a la distribución competencial no se limita al primer apartado del artículo 149.1 CE, sino que también

se extiende a su tercer apartado, que establece las llamadas *cláusulas de cierre del sistema de reparto de competencias entre Estado y comunidades autónomas* —conocidas como *cláusulas residuales*, *cláusulas de prevalencia* y *cláusulas de supletoriedad*—, que también han sido objeto de la interpretación del Tribunal Constitucional.

Respecto de la cláusula residual, que atribuye al Estado las competencias no asumidas por las comunidades autónomas, el Tribunal afirma que su aplicación requiere que el problema de la atribución competencial no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios (STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 2), mientras que las cláusulas de prevalencia del derecho estatal, en caso de conflicto, sobre el derecho de las comunidades autónomas, en lo que no haya sido atribuido a la competencia exclusiva de éstas, no están destinadas a resolver contradicciones entre bases y normativa autonómica de desarrollo, por lo que tendrán que ser resueltas por el Tribunal Constitucional de acuerdo con las reglas de la distribución de competencias (STC 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 4), con lo cual las cláusulas de prevalencia quedan prácticamente sin contenido.

Finalmente, la STC 118/1996, de 27 de junio (FJ 6), y la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 12c), culminando un proceso de evolución jurisprudencial, fijan la última doctrina sobre la cláusula de supletoriedad, que circunscribe la supletoriedad del derecho estatal a la decisión del aplicador del derecho autonómico cuando encuentra una laguna y recurre, por propia decisión, a las normas dictadas por el Estado, pero sin que éste resulte habilitado con carácter general para dictar normas supletorias en ámbitos de competencia autonómica.

Continuando con un precepto constitucional susceptible, *a priori*, de tener una incidencia en el ejercicio competencial, es necesario referirse a la vía armonizadora del artículo 150.3 CE. Esta disposición es interpretada por el Tribunal como una norma de cierre del sistema, de aplicación excepcional, de la cual sólo se podrá hacer uso cuando el legislador estatal no disponga de otras vías constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o cuando éstas sean insuficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 3).

## 1.6. DELIMITACIÓN DEL RÉGIMEN DE AUTOGOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### 1.6.1. Criterios aplicables al régimen de descentralización territorial

Si pasamos a analizar la doctrina constitucional desde la perspectiva de las comunidades autónomas, puede ponerse en relieve, primeramente, que el Tribunal Constitucional enmarca su régimen de descentralización política con cinco grandes principios estructurales que presiden la organización territorial del Estado y que resume la STC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ 4): unidad, que implica la existencia de una organización —Estado— para todo el territorio nacional; autonomía, que se integra en el principio de unidad y que exige que se dote a cada ente territorial de las competencias necesarias para satisfacer el propio interés; solidaridad, que requiere que las comunidades autónomas se abstengan de adoptar decisiones que perjudiquen el interés general; igualdad, que se predica de los ciudadanos y no excluye la diversidad de posiciones jurídicas de las comunidades autónomas; y lealtad constitucional, que exige que las decisiones tomadas por el Estado y las comunidades autónomas tengan como referencia la satisfacción de los intereses generales.

Admitiendo que de la Constitución deriva una potencial heterogeneidad del sistema de descentralización política, manifestada en el hecho de que las comunidades autónomas pueden ser desiguales en el procedimiento de acceso a la autonomía y en su complejo competencial (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2), el Tribunal Constitucional apunta tres ideas esenciales como caracterizadoras del autogobierno autonómico: la naturaleza política de la autonomía, ya que comporta potestades legislativas y gubernamentales (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3); su carácter limitado, ya que no equivale a la soberanía (STC 69/1982, de 23 de noviembre, FJ 1), y, finalmente, la necesidad de que las comunidades sean dotadas de todas las competencias propias y exclusivas que hagan falta para satisfacer el interés respectivo (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). Consecuencia necesaria del autogobierno político es la capacidad de las comunidades autónomas para elaborar sus políticas públicas en materias de su competencia (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2, y 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7). Esta capacidad de llevar a cabo políticas propias conduce a un aspecto clave de la estructuración del Estado autonómico: los ciudadanos residentes en los diferentes territorios autonómicos pueden estar sometidos a regímenes jurídicos diferenciados y, por lo tanto, pueden tener diferentes derechos, sin que eso infrinja el principio de igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 13).

#### 1.6.2. Referencia específica a algunos ámbitos materiales de competencia autonómica

Si bien también son muy numerosos los pronunciamientos constitucionales sobre los ámbitos materiales de competencia autonómica, se pueden destacar algunos que ofrecen una lectura abierta y flexible del ámbito competencial de las comunidades autónomas en ámbitos que eran susceptibles de haber sido considerados como de competencia exclusiva del Estado. Por su importancia, se puede citar la creación, frente al título competencial estatal en materia de Administración de justicia del artículo 149.1.5 CE, del concepto de *administración de la Administración de justicia*, como ámbito comprensivo de la acción pública sobre los medios personales y materiales destinados al servicio de la Administración de justicia, que, en la medida en que no resultan un elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del poder judicial, pueden recaer en el ámbito competencial de las comunidades autónomas (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 6, y 62/1990, de 30 de marzo, FJ 4). En segundo lugar, ante la dicción literal del artículo 149.1.8 CE, es notable la flexibilidad con que se han interpretado las facultades de desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales de las comunidades autónomas que permiten que las que estén dotadas de estos derechos regulen instituciones conexas con las reguladas en su Compilación, en el marco de una innovación de sus contenidos y sin vincularse, por lo tanto, rígidamente a la normación del contenido existente (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 3, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 76). También es destacable, en relación con la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.17 CE, sobre régimen económico de la Seguridad Social, el reconocimiento de que las comunidades autónomas con competencia en materia de asistencia social pueden otorgar ayudas a colectivos de personas que, incluso percibiendo prestaciones asistenciales del sistema de la Seguridad Social, se encuentran en situación de necesidad, siempre que el otorgamiento no produzca una perturbación de este sistema o de su régimen económico (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 7). Por último, aunque no haga referencia tanto a la titularidad o al ejercicio competencial como a los efectos de este ejercicio, cobra una especial relevancia el pronunciamiento de la STC 120/1998, de 15 de junio, FJ 4, que señala que resulta constitucionalmente viable que las normas de las comunidades autónomas dictadas en el marco de sus competencias operen como complemento válido de las leyes penales en blanco.

### 1.6.3. Ámbito institucional

Si nos trasladamos al ámbito institucional autonómico, el punto más destacado de la reciente jurisprudencia constitucional es la declaración que, enfrente de la



necesaria presencia de gobiernos autonómicos y de la posible existencia, generalizada en la práctica, de asambleas legislativas de las comunidades autónomas, éstas no cuentan, en cambio, con poder judicial, afirmación que se sustenta en la rotunda declaración de principios que la estructura territorial del Estado es indiferente para el poder judicial como poder del Estado (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 42).

Continuando con el ámbito organizativo, el Tribunal Constitucional, partiendo del principio que la competencia para la libre organización de la Administración autonómica es inherente a la autonomía (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3), elabora una jurisprudencia que se centra, esencialmente, en dos ámbitos: la organización consultiva y los órganos de tutela de derechos de los ciudadanos autonómicos. Con respecto a la primera, la STC 204/1992, de 26 de noviembre (FJ 4), admite que las comunidades autónomas pueden establecer órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado, siempre que sus competencias se ciñan a la esfera de las atribuciones autonómicas. Esta función consultiva encuentra un límite, sin embargo, cuando se inserta en el ámbito del procedimiento legislativo y, al mismo tiempo, tiene carácter vinculante, dado que esta vinculatoriedad puede lesionar los derechos de participación política o puede perjudicar el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley del propio Tribunal Constitucional (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 32).

Respecto de los órganos de tutela de los derechos de los ciudadanos autonómicos, la jurisprudencia constitucional delimita su ámbito de actuación por oposición al que interpreta que corresponde a la institución estatal del Defensor del Pueblo, que se constituye como límite infranqueable para las instituciones autonómicas análogas, que no pueden supervisar la actuación de los organismos de la Administración del Estado con sede en la comunidad autónoma (STC 142/1988, de 12 de julio, FJ 3), ni pueden atribuirse con exclusividad la supervisión de la Administración autonómica (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 33).

#### 1.6.4. Financiamiento

El financiamiento es una pieza clave para la efectividad práctica de la autonomía política. Así lo pone de manifiesto la doctrina constitucional, que califica la autonomía financiera como un instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3), en una doble vertiente: la libertad para fijar la cuantificación y el destino del gasto público (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7), y la suficiencia de ingresos (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3), suficiencia que el Tribunal Constitucional no identifica con un derecho de las

comunidades autónomas a recibir un determinado financiamiento, sino que significa que la suma global de los recursos existentes debe repartirse respetando los principios de solidaridad y coordinación (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5). Finalmente, un aspecto esencial del sistema de financiamiento autonómico *común* es su multilateralidad, y ello significa que las decisiones sobre aquél se tienen que adoptar en un órgano en que estén representadas las comunidades autónomas y el Estado, dado que están en juego tanto la suficiencia financiera de aquéllas como la de éste, si bien este marco multilateral tiene que integrarse con las funciones que corresponden a los órganos de relación bilateral Estado-comunidad autónoma en el ámbito del financiamiento (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 130).

La importancia de los aspectos relativos al financiamiento se refleja también en el hecho de que este es un instrumento que permite articular las políticas públicas, estatales y autonómicas. En este marco, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la facultad de gastar no constituye un título competencial autónomo (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1), y, dado que una de las manifestaciones de la facultad de gastar es el ejercicio de la actividad de fomento, la afirmación jurisprudencial citada conduce a una minuciosa doctrina sobre las potestades subvencionales que se fundamenta en la siguiente idea principal: la subvención no es un concepto que delimite competencias (STC 39/1982, de 30 de junio, FJ 5). De acuerdo con esto, el Tribunal Constitucional afirma que, si bien el Estado puede asignar fondos públicos a finalidades diversas, cuando lo haga tiene que respetar el orden competencial tanto en la programación como en la ejecución del gasto (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7), en función del alcance y la intensidad de las competencias autonómicas en la materia en que se pretenda ejercer la actividad de fomento (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8).

#### 1.6.5. Dimensión territorial de las competencias

Un aspecto vinculado indisolublemente al ejercicio de las competencias autonómicas es el territorio sobre el cual pueden desplegar sus efectos. En relación con este aspecto, vuelve a ser decisiva la doctrina constitucional, que acepta que los límites territoriales de la comunidad autónoma no son, necesariamente, una frontera infranqueable para que las competencias autonómicas produzcan sus efectos, ya que el Tribunal admite que las comunidades autónomas pueden adoptar decisiones que comporten consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional (STC

37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; 31/2010, de 28 de junio, FJ 63, y 1/2011, de 4 de febrero, FJ 6).

También la actuación autonómica puede llegar a desplegarse fuera de las fronteras del Estado, siempre que respete determinados límites: el *ius contrahendi* estatal, la no-generación de obligaciones o responsabilidad frente a poderes públicos extranjeros, la no-incidencia en la política exterior del Estado y la no-perturbación de la reserva estatal en materia de relaciones internacionales (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 6, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 125). Este reconocimiento de la posibilidad de intervención autonómica más allá de las fronteras del Estado enlaza con la doctrina constitucional que considera que la existencia de ámbitos en que estén involucrados aspectos relacionados con otros países o ciudadanos extranjeros, no determina necesariamente que la competencia que se tenga que ejercer resulte atribuida a la materia *relaciones internacionales* (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 8).

Siguiendo con la dimensión territorial de las competencias autonómicas, un caso específico lo conforman los supuestos en los que el objeto de la actuación autonómica se sitúa simultáneamente dentro y fuera del territorio autonómico: es lo que se define con el concepto de *supraterritorialidad*. Esta, para el Tribunal Constitucional, no es, por regla general, un factor de atribución de competencias al Estado (STC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4), si bien admite que, excepcionalmente, podrá producirse un traslado de la titularidad de la competencia autonómica al Estado bajo determinadas condiciones fijadas de forma minuciosa por la doctrina constitucional: la actividad no debe ser susceptible de fraccionamiento y, incluso en este caso, no debe poder llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, sino que tiene que requerir un grado de homogeneidad que exija su atribución a un único titular, que forzosamente tiene que ser el Estado, o cuando haya que recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias comunidades autónomas (STC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6; 31/2010, de 28 de junio, FJ 63, y 1/2011, de 14 de febrero, FJ 6).

#### 1.6.6. Símbolos identitarios

En el ámbito de los símbolos identitarios del autogobierno, la jurisprudencia constitucional es notablemente extensa en uno de los elementos que fundamentan y dan razón de ser al autogobierno de algunas comunidades autónomas: la lengua propia diferente del castellano. A pesar de la relevancia del factor lingüístico para la descentralización política en las comunidades que cuentan con lengua propia, la jurisprudencia constitucional niega que se pueda establecer un deber general de su

conocimiento paralelo al que se establece respecto del conocimiento del castellano en el artículo 3.1 CE (STC 84/1986, de 26 de junio, FJ 2, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 14).

Los estatutos de autonomía sí que tienen reservado, en cambio, un papel importante respecto de la lengua propia de la comunidad autónoma, ya que pueden establecer su oficialidad, concepto que ha sido vinculado, por la doctrina constitucional, a su reconocimiento por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con un alcance territorial en la medida que el carácter oficial de una lengua vincula a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2).

La doctrina constitucional en materia de lengua se completa en dos de los ámbitos principales ligados a la actuación de los poderes públicos autonómicos: la enseñanza y la Administración pública. En el primero de los ámbitos, el Tribunal Constitucional ha puesto énfasis en la inexistencia de un derecho de los padres a que sus hijos reciban la educación en la lengua de su preferencia en el centro docente público de su elección (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9); en consecuencia, esta afirmación lleva a la legitimidad de que la lengua propia de la comunidad autónoma sea el centro de gravedad del modelo de bilingüismo y, más concretamente, sea la lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, si bien el Tribunal Constitucional sostiene que esta condición es predicable con igual título del castellano, en tanto que lengua oficial (STC 337/1994, de 23 diciembre, FJ 10, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 14).

Respecto del régimen jurídico de la Administración pública, el Tribunal Constitucional admite la constitucionalidad de la exigencia de acreditación del conocimiento de la lengua autonómica en el acceso a la función pública, siempre que no se utilice de manera irrazonable y desproporcionada (STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 2, 3 y 4), pero rechaza que el carácter oficial de las lenguas de la comunidad autónoma pueda justificar que se declare como preferente de las administraciones públicas una de aquellas lenguas (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 14).

## 1.7. CRITERIOS PARA LA INTERPRETACIÓN DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La interpretación del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas se completa con la formulación de varios principios y criterios interpretativos que coadyuvan a resolver los problemas de articulación competencial. Así, en primer lugar, el Tribunal Constitucional reitera, de forma constante, la importancia del principio de colaboración entre Estado y comunidades autónomas, implícito en la forma de organización territorial del Estado y que califica de imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las autonomías (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14, y 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11 y 14).

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional caracteriza las competencias autonómicas con notas tendentes a afianzar la capacidad de autogobierno autonómico: indisponibilidad (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 3), irrenunciabilidad (STC 331/2005, de 15 de diciembre, FJ 9) y posibilidad de ejercicio inmediato, a no ser que el traspaso de servicios sea condición de su pleno ejercicio según la naturaleza de la competencia (STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 3).

El Tribunal Constitucional también ha fijado otros criterios a partir del análisis de los factores que pueden repercutir en el sistema de reparto competencial y ha descartado los que no son admisibles constitucionalmente. El más importante de estos criterios excluye que el derecho de la Unión Europea pueda incidir en la distribución de competencias; en efecto, desde la STC 252/1988, de 20 de diciembre (FJ 2), el Alto Tribunal ha sostenido que la integración en las Comunidades Europeas y la ejecución del derecho comunitario no alteren el orden de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, lo que implica que la translación de la normativa comunitaria al derecho interno tiene que seguir los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias (STC 115/1991, de 23 de mayo, FJ 1). El segundo de los criterios, elaborado a partir de la consideración de los supuestos en los que el ejercicio competencial afectaba partes del territorio de naturaleza dominical, indica que el dominio público no es un criterio de delimitación competencial (STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 21).

El último de los criterios jurisprudenciales ha sido utilizado frecuentemente en la resolución de controversias competenciales en las que cada una de las administraciones implicadas alega de forma legítima, en relación con un ámbito material determinado, alguna de las competencias que le corresponden. Se trata del criterio de la especificidad, en virtud del cual la competencia genérica cede ante la competencia específica (desde la inicial STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 3, hasta la reciente STC 129/2010, de 29 de noviembre, FJ 3), si bien —y aparece otra vez la excepción a la regla— no se puede atribuir un valor absoluto a este criterio (STC 213/1988, de 11 de noviembre, FJ 3, y 18/2011, de 3 de marzo, FJ 6).

## 1.8. LA CONFIGURACIÓN DEL ÓRGANO DE RESOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS COMPETENCIALES Y DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

La referencia a las controversias competenciales lleva indefectiblemente a referirse al órgano que las tiene que resolver. Si esencial es la tarea de cualquier órgano de resolución de conflictos territoriales en un estado políticamente descentralizado, esta adjetivación cobra una notabilísima relevancia, como estamos viendo, en el caso del Tribunal Constitucional español; de aquí la importancia de los aspectos relativos a la composición de este órgano y a los actores legitimados en los procesos constitucionales que se sustancian delante de él. En dicho sentido, ha sido objeto de pronunciamiento constitucional la participación autonómica en la composición del Tribunal Constitucional instrumentada a través del Senado, que tendría que escoger a los magistrados que le corresponden entre los candidatos presentados por las asambleas legislativas autonómicas. Esta regulación fue declarada ajustada a la Constitución por la STC 49/2008, de 9 de abril, y la STC 101/2008, de 24 de julio, con el argumento principal de que la participación autonómica se limitaba a la fase de presentación de candidatos y no implicaba que el Senado dejara de ser titular del ejercicio material de una de sus funciones constitucionales. No obstante, la segunda de las sentencias indicadas apunta una idea que debilita la participación autonómica, pues sostiene que el Senado puede escoger a otros candidatos surgidos de su seno cuando juzgue que los candidatos propuestos son inidóneos por razones de estricta discrecionalidad política (STC 101/2008, de 24 de julio, FJ 9).

Es preciso destacar, igualmente, la importancia de la doctrina constitucional sobre los actores legitimados en los procesos constitucionales si tenemos en cuenta que esta legitimación comportará la facultad de impulsar la actuación del Tribunal Constitucional a través de la cual éste fijará su jurisprudencia. En primer lugar, no se puede obviar que el Tribunal Constitucional ha interpretado, de una forma que se podría valorar como amplia, la legitimación de las comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad, entendiendo que esta legitimación está al servicio de la depuración del ordenamiento jurídico y se extiende a todos los supuestos en los que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 1, y 110/2011, de 22 de junio, FJ 2). En segundo lugar, también amplia ha sido la interpretación del

Tribunal Constitucional respecto de la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 1; 274/2000, de 4 de noviembre, FJ 2, y 137/2010, de 16 de diciembre, FJ 2 y 3), que no se ha entendido restringida a la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución, sino inclusiva de la tutela global de todo el ordenamiento jurídico constitucional, lo que ha comportado que, al lado del Estado y de las comunidades autónomas, se haya añadido un tercer actor legitimado en los procesos constitucionales de carácter competencial.

## 1.9. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

### 1.9.1. De los pronunciamientos iniciales a la STC 247/2007, de 12 de diciembre

Hemos dejado para el final la referencia a la doctrina constitucional sobre un elemento esencial del proceso de descentralización política, los estatutos de autonomía, atendiendo al hecho que ha sido en la jurisprudencia más reciente donde se ha fijado con detalle el alcance que puede tener la función que les encomienda la Constitución. Recordamos que, si bien en su primera jurisprudencia el Tribunal Constitucional creó el concepto de *bloque de la constitucionalidad*, del cual formarían parte los estatutos de autonomía (STC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 3), integrándose, por tanto, en el conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de constitucionalidad de las leyes (STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1), no ha sido hasta sentencias recientes que el Alto Tribunal se ha pronuncia, de manera global y sistematizada, sobre el alcance de la función que corresponde a los estatutos de autonomía en la configuración del régimen de autogobierno previsto constitucionalmente.

En concreto, la STC 247/2007, de 12 de diciembre, analiza de forma global la posición y función de los estatutos de autonomía en el sistema constitucional de fuentes (FJ 5 y 6) y su contenido constitucionalmente lícito (FJ 11 y 12). Esta Sentencia, en un minucioso planteamiento teórico previo al análisis concreto de la controversia constitucional que resuelve, parece otorgar, aparentemente, una notable función a los estatutos de autonomía (FJ 6), a los que califica de normas de elaboración paccionada, subordinadas a la Constitución pero que también la complementan y dotadas de una rigidez que es garantía de la autonomía y que se manifiesta especialmente respecto de las leyes orgánicas, de modo que una hipotética colisión con ellas no incidiría necesariamente sobre la validez de las normas estatutarias, sino que podría afectar sólo a su eficacia, aspecto que corresponde

determinar al Tribunal Constitucional. Es, también, especialmente relevante la doctrina sobre la delimitación competencial que puede llevar a cabo el Estatuto de autonomía que puede realizar su función atributiva de competencias, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y las competencias autonómicas, hasta el punto, según el Tribunal, de incidir en el alcance de las primeras con el límite del artículo 149.1 CE, que supone la interdicción de la desnaturalización del contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución (FJ 10).

Respecto del contenido constitucionalmente admisible de los estatutos de autonomía, un aspecto controvertido era la posibilidad de que éstos regularan derechos subjetivos. El Tribunal Constitucional ha resuelto esta cuestión distinguiendo entre derechos vinculados al ámbito institucional autonómico, que constituirían auténticos derechos públicos subjetivos, y derechos vinculados al ámbito competencial, que tendrían que entenderse como mandamientos dirigidos a los poderes públicos autonómicos que requerirían la colaboración del legislador autonómico para alcanzar la naturaleza de derechos subjetivos (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 15).

#### 1.9.2. La STC 31/2010, de 28 de junio: inescindibilidad entre Constitución e interpretación del Tribunal Constitucional

Unos tres años y medio después de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve una de las impugnaciones formuladas contra el Estatuto de autonomía de Cataluña del año 2006, no se aparta de forma expresa de la doctrina sobre los estatutos de autonomía contenida en la Sentencia anterior, pero con notable sutileza parece *olvidar* aquellas notas que parecían otorgar un papel relevante a los estatutos de autonomía en la configuración del modelo de descentralización política, y menciona otros que apuntan a un papel más devaluado.

En primer lugar, se parte de una negación: las funciones materialmente constitucionales que tradicionalmente se han atribuido a los estatutos de autonomía no les dan un valor normativo añadido, sino que sólo tienen un alcance doctrinal (FJ 3).

En el ámbito de las relaciones con las leyes orgánicas, se afirma, en contraposición con la distinción entre validez y eficacia de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que la ley orgánica es condición de la invalidez causada desde la Constitución respecto de aquellas normas que infringen mediatamente la distribución competencial (FJ 3). En los aspectos competenciales, se ignora el planteamiento que



el Estatuto de autonomía puede realizar su función atributiva de competencias incidiendo en el alcance de las competencias estatales, y sólo se recuerda que el Estatuto no es norma atributiva de estas competencias, aunque algunas de ellas son mediatamente determinadas por los estatutos, en el seno y en el *quantum* (FJ 4).

Finalmente, se desbrozan con minuciosidad los límites que no pueden rebasar los contenidos estatutarios (FJ 6): cuantitativos, ya que su especial rigidez supone una petrificación de su contenido que podría vulnerar el derecho a la participación política, y cualitativos, que implican que el Estatuto no puede definir categorías y conceptos constitucionales, como el de *competencia* y las potestades que ésta comprende o los conceptos relativos a las materias competenciales, pues se trata de presupuestos de la definición del sistema reservados a la Constitución (FJ 57 y 58) y corresponde, por lo tanto, a su intérprete supremo la definición de las categorías y principios constitucionales (FJ 57) y la interpretación del contenido y alcance de las materias y submaterias (FJ 64). Esta teorización convierte a los estatutos de autonomía en instrumentos meramente descriptivos de las potestades comprendidas en las competencias atribuidas a las comunidades autónomas (FJ 58) y también de las materias y submaterias sobre las cuales aquéllas recaen (FJ 64).

En el ámbito del financiamiento, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional limitan la eficacia del Estatuto de autonomía para incidir en los mecanismos de nivelación y de solidaridad. En primer lugar, declara la inconstitucionalidad del criterio de «el *esfuerzo* fiscal también similar» que tendrían que hacer otras comunidades autónomas como condición para la aportación de la Generalitat a la solidaridad y a la nivelación de servicios, por tratarse de una cuestión que tiene que regular el Estado en el marco del sistema multilateral de cooperación y coordinación (FJ 134). En segundo lugar, la Sentencia limita la garantía de no-alteración de la posición autonómica en la ordenación de rentas por cápita por efecto de los mecanismos de nivelación, a la aportación que realice la comunidad autónoma como consecuencia de su participación en dichos mecanismos (FJ 134).

La STC 31/2010 también modula el principio de bilateralidad en la relación Generalitat-Estado y lo interpreta como una manifestación del principio de cooperación, que, aparte de comprometer únicamente en el ámbito político, ni implica una negociación entre entes políticos en situación de igualdad ni excluye la multilateralidad (FJ 13, 110, 115 y 135).

Igualmente, la Sentencia se pronuncia sobre lo que se ha calificado como *elementos simbólicos* o *identitarios* del autogobierno, que circunscribe de forma estricta al marco constitucional. Así, la referencia al «derecho inalienable de Cataluña al autogobierno» se identifica con el derecho que el artículo 2 CE reconoce a las

«nacionalidades y regiones» (FJ 8); la afirmación que los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña se interpreta como una pauta para el ejercicio de los poderes de la Generalitat (FJ 9); la expresión «pueblo de Cataluña» es contrapuesta a la expresión «pueblo español», único titular de la soberanía nacional (FJ 9); los derechos históricos no pueden constituirse fundamento jurídico del autogobierno de Cataluña fuera de la Constitución (FJ 10) y, finalmente, el calificativo *nacionales* de los símbolos de Cataluña se vincula a símbolos propios de una nacionalidad (FJ 12).

Uno de los aspectos más significativos de la Sentencia es la pérdida de normatividad de los contenidos estatutarios, que requieren para su implementación la acción de las instituciones centrales del Estado, ya que el Tribunal Constitucional considera que los estatutos no están dotados de una fuerza obligacional para aquellas instituciones, que libremente podrán optar por desarrollarlas o no. Así lo declara en diversos ámbitos, con especial insistencia en las previsiones de participación en instituciones y procedimientos estatales, participación que, además, no podrá sustanciarse en órganos decisorios del Estado ni podrá impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de sus competencias (FJ 111, 113 y 114).

En cualquier caso, el aspecto central de la decisión del Tribunal es que da respuesta a un interrogante que se había planteado: ¿esta ingente obra jurisprudencial —que es ingente porque así lo *permite* la indefinición del texto constitucional— puede verse alterada por una norma constitucionalmente prevista para complementar el régimen de descentralización política territorial como es un estatuto de autonomía y en cuya aprobación concurren, entre otras, notas únicas como son la aprobación por tres cámaras representantes de la soberanía popular, dos de ellas de todo el Estado (Congreso y Senado) y de la comunidad autónoma (parlamento autonómico), y la aprobación de la voluntad de la ciudadanía de esta comunidad autónoma? La respuesta es negativa. Así se desprende, globalmente, de toda la fundamentación jurídica de la Sentencia y, específicamente, de la declaración que el juicio constitucional sobre el Estatuto tiene como punto de referencia los límites de la doctrina constitucional y el sentido que en ella han adquirido las categorías y los conceptos constitucionales en los que se fundamenta (FJ 64). El Tribunal, por lo tanto, en la resolución del proceso constitucional, no admite un *diálogo* con el legislador estatutario que conduzca a la posibilidad de modificar aspectos de su doctrina.

En definitiva, la Sentencia, vinculando constantemente Constitución y jurisdicción que la interpreta, manifiesta, de forma explícita, lo que la jurisprudencia constitucional ha dicho de forma implícita durante treinta años: la Constitución es inescindible de la interpretación que efectúa el Tribunal Constitucional (FJ 13, 57, 58, 60, 64, 77 y 108), que acaba configurándose, incluso, como un poder constituyente

prorrogado o sobrevenido (FJ 57). Consecuencia de ello es la consideración del Tribunal Constitucional como el único competente para la definición auténtica —e indiscutible— de las categorías y principios constitucionales (FJ 57), para determinar el contenido y alcance de las bases estatales (FJ 60), para definir qué son las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva comprendidas en las competencias autonómicas (FJ 58, 77 y 108) y también para fijar el contenido de las competencias estatales y las autonómicas, y de las materias sobre las cuales estas recaen (FJ 64). Ni siquiera admite el Alto Tribunal que los resultados de su tarea puedan ser incorporados a un estatuto de autonomía, ya que eso significaría apropiarse de la función más propia del Tribunal (FJ 58).

Un aspecto final culmina el enorme poder del Tribunal Constitucional: él es el único órgano —aparte, evidentemente, del poder constituyente derivado— que no resulta vinculado por su jurisprudencia, ya que ésta, aunque la Constitución no sea reformada, puede *evolucionar*, es decir, puede ser modificada o revisada por el propio Tribunal (FJ 58, 77 y 108) en base a un criterio tan interpretable como es «la adecuación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico» (FJ 57). Por lo tanto, volviendo al principio, se trata otra vez del binomio regla (la doctrina constitucional)-excepción (su *evolución*), si bien, en este caso, aplicado a la fuente primigenia que dota de contenido a la *indefinición* de la norma suprema: la propia jurisprudencia constitucional.

## 2. BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA INCIDENCIA DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO AUTONÓMICO

### 2.1. ESTUDIOS PREVIOS A LA APROBACIÓN DE LA NORMATIVA REGULADORA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: PLANTEAMIENTO DE CUESTIONES PREVISIBLEMENTE PROBLEMÁTICAS

La relevancia del papel que debía tener el Tribunal Constitucional en la configuración del Estado autonómico no pasó inadvertida, desde el primer momento, a la doctrina constitucionalista, que, cuando todavía no se había aprobado la ley reguladora del Alto Tribunal, ya vislumbraba algunas de las cuestiones más problemáticas. Así lo ponen de manifiesto tres artículos de Gumersindo Trujillo, Pablo Lucas Murillo de la Cueva y Manuel Aragón que publica la *Revista de Estudios Políticos* el año 1979 y en los que se formulan algunos de los puntos principales que serán objeto de debate en relación con la función interpretativa del Tribunal

Constitucional: su extraordinaria importancia por el hecho de insertarse en un marco constitucional abierto; su problemática relación con los principios de separación de poderes y de soberanía parlamentaria; la discusión sobre su naturaleza jurídica o política, y, por último, su alcance respecto de un hipotético control de la constitucionalidad de un estatuto de autonomía.

Gumersindo Trujillo<sup>3</sup> pone en relieve el protagonismo que tendrá la actividad interpretativa del Tribunal Constitucional por el hecho de que lo que llama *marco constitucional de compromiso* da una especial significación a la tarea a que está obligado el Tribunal de permanente actualización de la funcionalidad de la Constitución, que es lo que permite a ésta ser el marco de la convivencia democrática. En esta actividad, Trujillo apunta que existe un límite infranqueable para el Tribunal: el pluralismo básico del sistema, ya que cualquier política que intentase legitimarse mediante una interpretación constitucional que implicase la exclusión jurídica y política de las otras opciones, supondría la destrucción de la Constitución.

Pablo Lucas Murillo de la Cueva<sup>4</sup> analiza dos objeciones al examen de la constitucionalidad de las leyes: una de ellas conecta con el principio de separación de poderes y la otra, con el de soberanía parlamentaria. Respecto a la primera, razona que el examen de la constitucionalidad de las leyes no puede considerarse una intromisión inadmisibles en la esfera privativa del poder legislativo, porque la ejerce un órgano que, a pesar de su carácter jurisdiccional, no se encuadra en las estructuras del poder judicial, sino que es un órgano constitucional que se sitúa por encima de la separación de poderes i incide sobre el legislativo, el ejecutivo y el judicial para asegurar la supremacía de la Constitución.

Respecto de la segunda objeción, Lucas Murillo rechaza que el examen de la constitucionalidad de las leyes limite la soberanía parlamentaria, ya que ningún órgano constitucional es soberano —ni siquiera las cámaras parlamentarias— porque la Constitución sólo atribuye al pueblo la titularidad de la soberanía. Tampoco considera que se pueda afirmar que se trate de la limitación de un órgano democrático por otro que no lo es, ya que las instituciones titulares de la justicia constitucional se insertan en un ordenamiento democrático por voluntad del constituyente para garantizar precisamente el respeto a la democracia constitucional. Por último, Lucas Murillo reconoce que las controversias de que conoce el Tribunal presentan una vertiente política, dado que las normas constitucionales afectan a la organización, al ejercicio y

---

3. Gumersindo TRUJILLO, «Juicio de legitimidad e interpretación constitucional: cuestiones problemáticas en el horizonte constitucional español», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7 (1979).

4. Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7 (1979).

a la limitación del poder, vertiente que repercute en el conflicto jurídico; no obstante, el Tribunal Constitucional, al examinar la constitucionalidad de una ley, no realiza un juicio político, sino un juicio jurídico que se resuelve de acuerdo con las normas y los principios constitucionales.

Enlazando con esta última cuestión, en el tercero de los artículos publicados, Manuel Aragón<sup>5</sup> cree que el Tribunal Constitucional tendría que huir de cualquier actuación que diera lugar a considerarlo como un tribunal político, ya que tiene que aplicar un cuerpo de derecho —el ordenamiento constitucional— cuyo contenido político no impide su tratamiento exclusivamente jurídico. Desde otra perspectiva, plantea la conveniencia de otorgar un trato diferente a la colisión entre los estatutos y la Constitución, basándose en el procedimiento especial de elaboración de aquellos y en la carga política que los acompaña; premonitoriamente, señala que no redundaría en beneficio del Tribunal declarar la inconstitucionalidad de un estatuto en vigor, aspecto que podría ser evitado, a su parecer, mediante un control de la constitucionalidad de carácter preventivo.

## 2.2. LA CLARIVIDENCIA DE TRES ARTÍCULOS DOCTRINALES DEL AÑO 1981

El año 1981, una vez ya aprobada y en vigor la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, pero antes de que éste iniciase su ingente tarea jurisprudencial, se publicaron tres estudios de tres juristas excepcionales: Manuel García-Pelayo, Ignacio de Otto y Eduardo García de Enterría. Con una clarividencia extraordinaria, los tres apuntan los problemas esenciales que planteará la justicia constitucional española.

García-Pelayo,<sup>6</sup> partiendo del principio que la primacía de la Constitución es jurídicamente imperfecta si no tiene garantía jurisdiccional y, concretamente, si la constitucionalidad de las decisiones de los poderes públicos no es enjuiciable por órganos diferentes de aquellos que son sus propios actores, distingue entre el poder constituyente y el poder constituido, división cuya efectividad no se limita al momento de la elaboración o del establecimiento de la Constitución, sino que tiene que manifestarse a lo largo de toda la vigencia de ésta, siendo función del Tribunal —al

---

5. Manuel ARAGÓN, «El control de la constitucionalidad en la Constitución española de 1978», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7 (1979).

6. Manuel GARCÍA-PELAYO, «El “status” del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1 (enero-abril 1981).

cual no considera poder constituyente— garantizar que los poderes constituidos actúan dentro del marco y de los límites establecidos por la decisión del constituyente.

García-Pelayo reconoce que el Tribunal Constitucional incide en la dirección política del Estado, dado que las demandas planteadas ante el Tribunal son muchas veces la formulación en términos de litigio jurídico de conflictos políticos, lo que conlleva que sus decisiones, incluso fundamentadas en parámetros jurídicos, tengan unos efectos políticos, en la medida en que el Tribunal puede excluir determinadas normas del orden jurídico. Ahora bien, el Tribunal no puede sustituir al Estado y a las comunidades autónomas —actores del proceso político constitucional— en el ejercicio de sus poderes de decisión y acción, pero sí que puede fijar el ámbito constitucional en el que tienen que moverse la decisión y acción de cada uno de ellos.

Ignacio de Otto<sup>7</sup> considera que el Tribunal Constitucional, que no dispone de legitimación popular directa y que se sitúa en una posición de superioridad respecto del poder legislativo, sólo podrá hacer que sus decisiones sean aceptadas si aparecen como aplicación del derecho, no como creación política de normas. Ignacio de Otto da un paso más respecto de las reflexiones de García-Pelayo y sostiene que la función de intérprete supremo de la Constitución es forzosamente una función constituyente, porque tendrá que decidir allí donde no ha decidido el poder constituyente, allí donde el texto constitucional no ofrece datos para una operación lógica. El problema radica en el modo en que se desarrolla la función: sería posible, para De Otto, que el Tribunal ejerciera una actividad política en la que, por medio de decisiones motivadas por una razón política, suplantara al poder constituyente, pero también podría actuar de otra manera: atendiendo a los principios estructurales de la Constitución, que constituyen un punto de partida válido para un razonamiento jurídico si son desarrollados a partir de la concepción de la Constitución como norma.

García de Enterría<sup>8</sup> analiza con una claridad extraordinaria el papel de la justicia constitucional partiendo de una afirmación rotunda: el tema del Tribunal Constitucional es aquél en el que la Constitución se juega sus posibilidades y su futuro. Para García de Enterría, toda la polémica sobre los tribunales constitucionales gira alrededor de dos cuestiones: la tensión entre política y derecho, que inquiere si los problemas políticos que se someten a la decisión del Tribunal pueden resolverse con los criterios de una decisión judicial; y, en segundo lugar, la procedencia de los criterios que fundamentan las decisiones constitucionales, si se tiene en cuenta que,

---

7. Ignacio de OTTO, «La posición del Tribunal Constitucional a partir de la doctrina de la interpretación constitucional», en Ignacio de OTTO, *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid, 1981.

8. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1 (enero-abril 1981).

precisamente, el Tribunal interviene cuando se comprueba una insuficiencia del texto constitucional.

García de Enterría —en coincidencia con Ignacio de Otto— encuentra la respuesta a la primera cuestión en el reconocimiento del carácter de norma jurídica a la Constitución, según proclama su artículo 9.1, siendo la creación del Tribunal Constitucional coherente con esta opción. El Tribunal decide conflictos políticos, pero su resolución se hace administrando el derecho con razones de rigurosa lógica jurídica, lo que supone que, si bien los jueces constitucionales no pueden perder de vista las consecuencias políticas de sus decisiones, sólo en la medida en que puedan imputar razonablemente a la norma suprema sus decisiones, tendrán autoridad para continuar siendo aceptados por la comunidad en el ejercicio de su poder.

Para responder a la segunda cuestión, que enlaza con la controversia del carácter excesivamente creador de la jurisprudencia constitucional, García de Enterría defiende que, aunque el juez, al aplicar la ley, aporta valores propios que significan un elemento innovador, el derecho no es el texto de la ley y nada más, sino la ley con toda su textura de principios y conceptos capaces de vida propia; en tal sentido, si bien la Constitución es una norma concentrada que utiliza conceptos abiertos, éstos están cargados de significado específico. El límite, para el juez constitucional, es la imposibilidad de alzarse con el papel de legislador o, cosa todavía más grave, de poder constituyente o de revisión constitucional.

García de Enterría, sin llegar a considerar que el Tribunal Constitucional ejerza una función constituyente, lo califica de comisionado del poder constituyente para la defensa de la Constitución que mantiene a todos los poderes constitucionales en su calidad estricta de poderes constituidos, pero sin que pueda configurar el sistema constitucional ni impedir su cambio: es en la facultad de acordar este cambio donde reside la nota de soberanía y lo que constituye el límite infranqueable de la justicia constitucional.

García de Enterría concluye con uno último y capital argumento en favor de la justicia constitucional: ésta se ha revelado como un formidable instrumento de integración política y social de la sociedad a la que sirve. Y, enlazando con este planteamiento, hace una afirmación final rotunda: ningún otro órgano constitucional se juega su vida día a día, como el Tribunal Constitucional, sobre el acierto de su función.

### 2.3. PRIMEROS ANÁLISIS DOCTRINALES DE LA INFLUENCIA DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL (1982-1990)

Una vez el Tribunal Constitucional empieza a elaborar su jurisprudencia a raíz de la notable conflictividad competencial que se le plantea, son diversos los trabajos doctrinales que tratan sobre su influencia en la configuración del Estado autonómico. En los análisis que se efectúan se continúa estudiando el valor de la jurisprudencia constitucional, con dos puntos esenciales de coincidencia en la doctrina: por una parte, se sostiene que la Constitución establece un modelo abierto de descentralización territorial del poder que requiere que sea concretado; en segundo lugar, es opinión compartida que el Tribunal Constitucional desarrolla un papel esencial en la concreción de aquel modelo.

Una primera apreciación relevante es la de Francisco Tomás y Valiente, que, en la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, llevada a cabo en Madrid en el año 1984, presenta un informe<sup>9</sup> en el que afirma que pocas materias hay tan necesitadas de la actividad creativa y «concretizadora» del intérprete supremo de la Constitución como su título VIII. Coinciden con este planteamiento Manuel Aragón, Javier Pérez Royo y Eduardo García de Enterría. Para Manuel Aragón,<sup>10</sup> el Tribunal Constitucional coopera en la tarea de reconcreción del modelo territorial de la Constitución, pero no puede asumirla en solitario, ya que el Tribunal está llamado a tutelar la distribución de competencias, pero no a definirla; Manuel Aragón afirma que las imprecisiones de la Constitución, que no han sido disipadas por los estatutos de autonomía, que también muestran un grado de indeterminación, requieren decisiones generales que especifiquen el modelo del Estado compuesto, decisiones que no pueden ser adoptadas ni por el Tribunal Constitucional ni tampoco, con carácter general, por el legislador. Las vías serían dos: la reforma constitucional —que Aragón descarta, por inoportuna— y la vía del consenso y acuerdo entre las fuerzas políticas y entre el Estado y las comunidades autónomas, que se configura como el único camino a seguir. En línea con las opiniones doctrinales que ponen en relieve la inconcreción del modelo constitucional de organización territorial, Pérez Royo<sup>11</sup> señala que se ha convertido en una especie de lugar común en la doctrina española hacer referencia a la ambigüedad del título VIII, ya que, si bien la Constitución apunta a un reconocimiento de la distribución territorial del poder, esta dirección está apuntada sin la concreción, no ya deseable, sino exigible. Para Pérez Royo, la jurisprudencia constitucional es

---

9. Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *Tribunales constitucionales europeos y autonomías territoriales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985. El mismo informe fue publicado, posteriormente, de forma independiente: Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988.

10. Manuel ARAGÓN, «¿Estado jurisdiccional autonómico?», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16 (1986).

11. Javier PÉREZ ROYO, «Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49 (enero-febrero 1986).



amplia y ha tocado cuestiones importantes del título VIII, siendo la más decisiva para la construcción del Estado autonómico la relativa a los criterios para la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas, si bien la contribución del Tribunal Constitucional a la construcción del Estado autonómico es fragmentaria y no sistemática, dado que sólo ha podido enfrentarse con el proceso de *sistematización* o *aclaración* del título VIII caso por caso. Finalmente, García de Enterría<sup>12</sup> considera el Tribunal Constitucional como el autor definitivo de la construcción del sistema autonómico, construcción que requiere un marco general que el Tribunal ha contribuido decisivamente a formular, ya que, ante la penuria del texto constitucional, lo ha elaborado prácticamente entero.

Enlazando con la idea del carácter *fragmentario* y *no sistemático* de la doctrina constitucional formulada por Pérez Royo, Francisco Tomás y Valiente y Carles Viver i Pi-Sunyer llevando a cabo unos razonamientos clarificadores de la existencia o inexistencia de un modelo abstracto por parte del Tribunal. Tomás y Valiente<sup>13</sup> apunta que, si bien el Tribunal no ha formulado construcciones cerradas, no era concebible una jurisprudencia, por casuística que fuera, sin un nivel de abstracción conceptual. Viver i Pi-Sunyer<sup>14</sup> sostiene que el Tribunal Constitucional no define de modo general y abstracto las materias sometidas a su consideración, sino que utiliza un enfoque interpretativo próximo al modelo denominado de concretización y, lo que es más relevante, en su razonamiento no suele revelar la preconcepción —que, para Viver i Pi-Sunyer, sin duda tiene— de lo que se califica como *programa normativo* de las reglas competenciales en litigio. Manuel Aragón,<sup>15</sup> por su parte, opina que el Tribunal, al resolver los asuntos, no lo hace de manera puramente casuística, sino en el marco de una doctrina sobre el Estado compuesto, que él, necesariamente, elabora y que tiene que referirse al modelo constitucional territorial.

Punto común en la doctrina es la convicción que la doctrina constitucional es especialmente relevante en el ámbito de la delimitación competencial. Así lo destacan Pedro Cruz Villalón,<sup>16</sup> que pone en relieve que la jurisprudencia constitucional sobre autonomías territoriales es sobre todo *doctrina competencial* que ha convertido al

---

12. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «La constitución y las autonomías territoriales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, núm. 25 (enero-abril 1989).

13. Francisco Tomás y Valiente, *Tribunales constitucionales europeos y autonomías territoriales*.

14. Carles VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel Derecho, 1989.

15. Manuel ARAGÓN, «¿Estado jurisdiccional autonómico?».

16. Pedro CRUZ VILLALÓN, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 3 y 4, *El Tribunal Constitucional y su jurisprudencia: actas del VI Congreso Nacional de Ciencia Política y Derecho Constitucional* (edición de J. J. Solozábal) (1988).

Tribunal en una pieza esencial del sistema, y Carles Viver,<sup>17</sup> que sostiene que el Tribunal ejerce un papel fundamental en la delimitación de competencias.

En conexión íntima con la cuestión relativa al papel que juega el Tribunal Constitucional en la configuración del Estado autonómico, es objeto de análisis doctrinal cuál es el valor que hay que atribuir a la jurisprudencia constitucional. Es especialmente relevante el análisis de Santiago Muñoz Machado,<sup>18</sup> que defiende que la función interpretativa de la Constitución que el Tribunal Constitucional tiene atribuida es crucial para el proceso aplicativo de la Constitución, ya que asegura su supremacía, para su efectiva implantación y aceptación, y para hacer factible el libre juego democrático y la alternativa de diferentes opciones políticas; para Muñoz Machado, la importancia de la tarea interpretativa viene dada por la circunstancia que en ella hay una verdadera función creativa de derecho. Por su parte, Ignacio de Otto<sup>19</sup> razona que la fuerza vinculante de la doctrina constitucional resulta de la posición del Tribunal, que su Ley orgánica define como «intérprete supremo» de la Constitución, calificación que no se encuentra expresamente en la Constitución, pero que resume con una fórmula expresiva las funciones constitucionales del propio Tribunal, ya que si éste puede anular una ley por inconstitucional, eso quiere decir que su interpretación prevalece sobre la que haya hecho el legislador y sobre cualquier otra. Incluso, para Ignacio de Otto, el hecho de que la jurisprudencia constitucional se imponga a los tribunales ordinarios supone una equiparación de la doctrina del Tribunal Constitucional con la Constitución con respecto a su valor normativo para la jurisdicción ordinaria.

Una sentencia fundamental, la 76/1983, de 5 de agosto, que recayó sobre el Proyecto de ley orgánica de armonización del proceso autonómico, motiva el análisis de Pedro Cruz Villalón,<sup>20</sup> que pone en relieve que de la Sentencia deriva la existencia de un ámbito normativo —definido como *meramente interpretativo* de los preceptos constitucionales y prohibido al poder legislativo, pero no al Tribunal Constitucional— a través del cual se lleva a cabo una integración de la Constitución que no tiene que manifestarse necesariamente a través del poder constituyente *derivado* —el poder de revisión—, sino que puede hacerse a través del Tribunal Constitucional, evitando la entrada en funciones de un órgano *extraordinario*. Para Cruz Villalón, con este planteamiento el Tribunal desarrolla una argumentación potencialmente expansiva de

---

17. Carles VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal constitucional*.

18. Santiago MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las comunidades autónomas*, vol. II, Madrid, Civitas, 1984.

19. Ignacio de OTTO, *Derecho constitucional: Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel Derecho, 1987.

20. Pedro CRUZ VILLALÓN, «¿Reserva de Constitución? (comentario al fundamento jurídico cuarto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, núm. 9 (septiembre-diciembre 1983).

la posición del Tribunal Constitucional en relación con la del resto de los poderes constituidos y, particularmente, la del poder legislativo.

Santiago Muñoz Machado<sup>21</sup> introduce una matización importante: interpretar la Constitución o cualquier otra norma no es una función monopolizada por ninguna instancia, sino una tarea ejercida de ordinario por sus múltiples operadores, públicos y privados; el problema no es si se puede o no interpretar, sino el valor de esta interpretación. En la línea apuntada por Muñoz Machado, Carles Viver i Pi-Sunyer<sup>22</sup> señala que el Alto Tribunal no es el único de los órganos del Estado con capacidad para concretar uno de los aspectos indefinidos del título VIII de la Constitución —el contenido de las materias competenciales—, sino que esta tarea corresponde, con carácter ordinario, a los tribunales ordinarios, a los parlamentos, a los gobiernos y a las administraciones central y autonómicas, que son los órganos que realizan la tarea concretadora, mientras que el Tribunal Constitucional ejerce el papel de órgano extraordinario y de última instancia.

Finalmente, Francisco Rubio Llorente —para el que el problema de la interpretación de la Constitución es, como en los otros países con jurisdicción constitucional, el problema central del derecho constitucional—<sup>23</sup> apunta una cuestión bastante importante: la relevancia de las llamadas *sentencias interpretativas* en la medida en que impliquen la invalidación de contenidos normativos de la ley que las reglas habituales de interpretación permitirían deducir de aquélla, produciéndose una disociación entre la ley y sus contenidos normativos efectivamente vigentes.<sup>24</sup>

#### 2.4. EL DEBATE SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO JURISDICCIONAL (1991-1999)

Los diez años de funcionamiento del Tribunal Constitucional que se cumplen en 1991 motivan el inicio de un interesante periodo de reflexión sobre el papel de la jurisprudencia constitucional en la configuración del Estado autonómico. Un jurista vasco, Alberto Figueroa Laraudogoitia,<sup>25</sup> en una formulación que será punto de apoyo para análisis posteriores, afirma que el papel del Tribunal Constitucional ha hecho calificar al Estado como *Estado autonómico jurisdiccional*. Recordando este

---

21. Santiago MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las comunidades autónomas*.

22. Carles VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*.

23. Francisco RUBIO LLORENTE, «El bloque de la constitucionalidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27 (septiembre-diciembre 1989).

24. Francisco RUBIO LLORENTE, «La jurisdicción constitucional como forma de creación de derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, núm. 22 (enero-abril 1988).

25. Alberto FIGUEROA LARAUDOGOITIA, «Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado comunidades autónomas», en *Poder político y comunidades autónomas*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1991.

calificativo, Francisco Tomás y Valiente<sup>26</sup> y Luis López Guerra<sup>27</sup> analizan dos fases de construcción del Estado de las autonomías, correspondientes a los periodos 1978-1983 y 1983-1993. Para Tomás y Valiente, el Tribunal Constitucional, en aquella primera fase, se esforzó por contribuir al funcionamiento racional del sistema autonómico, haciendo inteligible lo que las normas constitucionales y estatutarias mostraban como difícilmente comprensible, si bien la función del Tribunal no era corregir el sistema constitucional autonómico o permitir que otros lo corrigieran, sino protegerlo e interpretarlo.

López Guerra valora que, como en la primera fase de desarrollo del Estado de las autonomías, en la etapa posterior la jurisprudencia del Tribunal juega un papel relevante, si bien la conflictividad competencial decrece y las materias con las que se enfrenta el Tribunal tienen un carácter más *localizado*, frente a las *grandes materias* de los años 1981 a 1983. López Guerra añade al argumento recurrente que justifica el gran volumen de jurisprudencia constitucional —la indefinición de las previsiones constitucionales— otro argumento relevante: la falta de foros de acuerdos entre el Estado y las comunidades autónomas.

Extraordinariamente rotundo se muestra Pedro Cruz Villalón<sup>28</sup> al afirmar que el Tribunal Constitucional ha asumido un tercer tipo de construcción del Estado de las autonomías, la jurisprudencial, en la cual considera que tiene que atribuirse el perfil definitivo de este Estado, en la medida en que el Tribunal se ha visto obligado, durante sus primeros diez años de funcionamiento, a asumir una actividad implantadora del Estado de las autonomías, más allá de su función conservadora de éste. En una formulación que se irá extendiendo por la doctrina, Cruz Villalón apunta que el protagonismo del Tribunal tendría que ceder en beneficio de un órgano más idóneo, como podría ser una nueva cámara de representación territorial.

Menos categórico se manifiesta Juan José Solozábal Echavarría,<sup>29</sup> que, a pesar de reconocer que la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción de la teoría jurídica del Estado de las autonomías es especialmente importante dada la flexibilidad e indeterminación del modelo constitucional, afirma que la función del Tribunal no es elaborar la teoría jurídica del Estado de las autonomías, sino decidir los conflictos que se le planteen y, de forma sólo incidental y en la medida

---

26. FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, «La primera fase de construcción del Estado de las autonomías (1978-1983)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (1993).

27. LUIS LÓPEZ GUERRA, «La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías (1983-1993)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (1993).

28. PEDRO CRUZ VILLALÓN, «La construcción jurisprudencial del Estado de las Autonomías», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31 (1991).

29. JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Estado autonómico y Tribunal Constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73 (julio-septiembre 1991).

en que sea necesario, realizar afirmaciones que permitan hablar de una elaboración teórica por parte del Tribunal de la forma de estado.

Para Solozábal existe un límite a la actuación aclaratoria, desarrolladora y adaptativa de la interpretación constitucional: no puede implicar una reforma de la Constitución, porque el Tribunal se encuentra sometido tanto al poder constituyente originario como al poder constituyente constituido; en consecuencia, el Tribunal tiene prohibida la asunción de cometidos constituyentes y, si bien podrá agotar las posibilidades de comprensión del ordenamiento constitucional, no podrá llevar a cabo intervenciones innovativas del mismo. Por último, Solozábal, enlazando con los primeros trabajos doctrinales, distingue entre el plano exclusivamente jurídico en que se mueve el intérprete constitucional y el plano de las decisiones de naturaleza política que debe adoptar el constituyente, por medio de una reforma constitucional, o los agentes políticos, por medio de un acuerdo en la verificación de prácticas que, respetando el bloque constitucional, pueda llegar hasta la actuación de una mutación constitucional. La separación entre estos dos planos se impone al Tribunal, que tiene que respetarla para mantenerse fiel al diseño constitucional, si no quiere exponerse a un rechazo de la politización de su actuación.

Otros análisis doctrinales, como los efectuados por Miguel Ángel Aparicio y Eliseo Aja, continúan valorando la incidencia de la jurisprudencia constitucional en la configuración del Estado autonómico. Miguel Ángel Aparicio<sup>30</sup> resalta la relevancia de esta jurisprudencia y afirma que, si ha existido algún primer actor-gestor en el desarrollo del Estado Autonomico, ha sido el Tribunal Constitucional. Más matizada es la valoración de Eliseo Aja,<sup>31</sup> que razona que, aunque la jurisprudencia constitucional resulta importante en la delimitación de las categorías competenciales y de numerosas competencias concretas, el Tribunal Constitucional no ha resultado decisivo en la orientación general del sistema autonómico, determinada por los pactos autonómicos, las reformas estatutarias y los *pactos de gobernabilidad*, excepto en los primeros años, cuando estaba en juego la puesta en marcha del sistema. Aja también pone en relieve una problemática a la que quizás no se había dado demasiada importancia a nivel doctrinal y que será recogida en posteriores análisis doctrinales: la notable tardanza en la resolución de los conflictos competenciales.

---

30. Miguel Ángel APARICIO PÉREZ, «Sobre la configuración del modelo territorial de Estado y el bloque de constitucionalidad», en Miguel Ángel GARCÍA HERRERA (coord.), *El constitucionalismo en la crisis del estado social*, Universidad del País Vasco, 1997.

31. Eliseo AJA, *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999.

Para cerrar este periodo, hay que hacer referencia al análisis extraordinariamente clarificador que elabora Álvaro Rodríguez Bereijo,<sup>32</sup> en el que destaca una idea principal: la jurisdicción constitucional tiene que comportar una interpretación creativa de desarrollo e impulso de la Constitución que asegure su estabilidad ante circunstancias históricas cambiantes y haga innecesaria su reforma. En consecuencia, para Rodríguez Bereijo sería erróneo sacralizar la jurisprudencia constitucional de modo que su cambio resultara imposible; al contrario, es legítimo y saludable que aquélla evolucione progresivamente, siempre que se haga con prudencia y de manera explícita y razonada para no generar inseguridad jurídica.

Rodríguez Bereijo opina que la fundamentación de la Sentencia es su parte más importante, dado que permite conocer la razón jurídica que lleva al Tribunal a una decisión; en este sentido, las sentencias constitucionales tienen que ofrecer, como fruto de una discusión colectiva, las razones que las fundamentan, expuestas de manera coherente y completa, y conectadas con lo que siente la sociedad. Rodríguez Bereijo destaca tres pautas de interpretación constitucional que suponen otras tantas formas de respetar la posición del legislador: en primer lugar, la libre autodeterminación de éste para definir, dentro de la Constitución, sus opciones políticas, cosa que implica una máxima de autocontención en el enjuiciamiento constitucional; en segundo lugar, la presunción de constitucionalidad de la ley, que impone reservas frente a toda hipotética reintroducción del recurso previo de inconstitucionalidad; por último, la interpretación conforme a la Constitución de la ley objeto del proceso constitucional. Asociada con estas pautas interpretativas, es importante la idea que apunta que el Tribunal Constitucional no puede desconocer las realidades jurídicas preconstitucionales a la hora de entender las nociones de las que se vale la Constitución al reconocer derechos u ordenar institutos, dado que, como declara el propio Tribunal, la Constitución no surge en una situación de vacío jurídico, sino en una sociedad jurídicamente organizada.

Encontramos en el análisis de Rodríguez Bereijo el reconocimiento —reiterado, como hemos visto, en varios estudios doctrinales— que el Tribunal se enfrenta, en sus decisiones constitucionales, a problemas políticos, circunstancia que no tiene que impedir, sin embargo, que juzgue conforme a razones jurídicas, sin que tenga que sustituir la razón del derecho por la razón política. Y, sumándose a una opinión que va ganando peso doctrinal, afirma que corresponde a los actores políticos resolver las contiendas políticas, que a menudo se revisten de conflictos competenciales. Por último, enlazando con esta afirmación, formula una aguda reflexión: el control de

---

32. Álvaro RODRÍGUEZ BEREIJO, «Constitución y Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 91 (1996).

constitucionalidad de las leyes no es un instrumento útil porque las minorías, a manera de segunda oportunidad frente a la mayoría que hizo la ley, intenten hacer prosperar sus reproches políticos a ésta.

## 2.5. REFLEXIONES DOCTRINALES DESDE LA PERSPECTIVA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS (2000-2010)

En esta etapa, las reflexiones doctrinales tienen como objeto de análisis un periodo dilatado en el que el Tribunal Constitucional ha ejercido su función de intérprete supremo de la Constitución, cosa que permite —parafraseando un artículo de Juan José Solozábal—<sup>33</sup> tener una perspectiva suficiente para valorar la tarea jurisprudencial y confrontarla con los análisis efectuados en años anteriores. En tal sentido, la doctrina constitucionalista continúa apreciando la destacable contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico, a la vez que persiste en el análisis de la posición que ocupa la función interpretativa del Tribunal Constitucional y el valor que hay que atribuirle.

Hay coincidencia doctrinal en resaltar la trascendencia del papel del Tribunal Constitucional en la configuración del sistema de descentralización política del Estado autonómico, si bien con algunas matizaciones. Según Luis Aguiar de Luque y Pablo Pérez Tremps,<sup>34</sup> la tarea del Tribunal fue especialmente importante para dar lógica y coherencia jurídica a un modelo de organización territorial de la Constitución que se caracterizaba por su abertura. Carles Viver i Pi-Sunyer<sup>35</sup> considera que, aunque la jurisprudencia constitucional ha contribuido a perfilar aspectos que afectan a elementos estructurales del sistema y a precisar el alcance de algunos títulos competenciales, el Tribunal Constitucional no ha ejercido un papel primordial en la definición del modelo territorial de Estado, ya que ha actuado como *legislador negativo* y se ha limitado a analizar si la actividad de los poderes públicos cabía o no en el marco constitucional, sin cerrar el modelo a otras posibles concreciones. Germán Fernández Farreres,<sup>36</sup> reconociendo que la aportación del Tribunal Constitucional a la definición del sistema autonómico ha sido de primera magnitud, sostiene que su contribución a la conformación de la nueva estructura territorial del Estado ha sido,

---

33. Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «El Estado autonómico en perspectiva», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 124 (abril-junio 2004).

34. Luis AGUIAR DE LUQUE y Pablo PÉREZ TREMPs (dir.), *Veinte años de jurisdicción constitucional en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.

35. Carles VIVER I PI-SUNYER, «Tribunal Constitucional y Estado de las autonomías», en *Homenaje a la Constitución*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2004.

36. Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid, Iustel, 2005.

sobre todo, doctrina competencial. Coincidiendo en esta valoración con Francisco Rubio Llorente,<sup>37</sup> que también atribuye el protagonismo del Tribunal a la definición de los ámbitos competenciales, destaca igualmente su papel en el establecimiento del marco general de relación entre el Estado y las comunidades. Javier García Roca<sup>38</sup> considera que, en buena parte, la determinación del alcance del impreciso título VIII de la Constitución ha sido una lenta y prudente construcción jurisprudencial del Tribunal Constitucional, aunque valora como excesiva la afirmación que el Tribunal ha construido el Estado autonómico, ya que no fue menos decisivo el consenso entre las fuerzas políticas, vertebrado en los acuerdos autonómicos de 1981 y 1992, verdaderas convenciones constitucionales. Finalmente, Enoch Albertí Rovira y Luis López Guerra coinciden en señalar la relevancia de la función que ha ejercido el Alto Tribunal en el Estado de las autonomías; Albertí<sup>39</sup> sostiene que la contribución del Tribunal ha resultado esencial en la configuración del Estado autonómico, mientras que para López Guerra<sup>40</sup> se puede hablar de un *derecho constitucional jurisprudencial*, ya que las normas del texto fundamental son difícilmente comprensibles sin la interpretación del Tribunal Constitucional.

Son destacables las reflexiones de Javier García Roca<sup>41</sup> sobre la función del Tribunal Constitucional partiendo de la idea que éste parece poseer una posición constitucional propia como órgano constitucional y no constituyente, ni por defecto ni por comisión o delegación, posición que lo diferencia del poder constituyente —soberano— e igualmente del poder legislativo —constituido—, ya que, estando el Tribunal sometido al primero, también lo está al segundo cuando desarrolla la reserva constitucional del artículo 165 de la Constitución. Para García Roca, el Tribunal Constitucional no puede decidir en lugar del poder constituyente, ni puede ocupar sus silencios en los espacios constitucionales vacíos, pero propios del poder de hacer una Constitución o de modificarla; también tiene que respetar ciertas deferencias con el legislador democrático, desde la autocontención (*self restraint*), en particular la presunción de constitucionalidad de la ley, especialmente cuando existen varias opciones posibles para desarrollar la Constitución. Finalmente, García Roca apunta un

---

37. FRANCISCO RUBIO LLORENTE, «El Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24, núm. 71 (mayo-agosto 2004).

38. JAVIER GARCÍA ROCA, «La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España», a Pablo PÉREZ TREMPES (coord.), *La reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

39. ENOCH ALBERTÍ ROVIRA, «La intervención del Tribunal Constitucional en la construcción del estado autonómico español», en M. REVENGA, E. PAJARES y J. R. RODRÍGUEZ-DRINCOURT (coord.), *50 años de Corte Constitucional italiana, 25 años de Tribunal Constitucional español*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2007.

40. LUIS LÓPEZ GUERRA, «Algunes notes sobre el desenvolupament de la doctrina constitucionalista espanyola», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 41 (2010).

41. JAVIER GARCÍA ROCA, «La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España».



razonamiento interesante: en la medida en que el Tribunal está sometido, no sólo a la Constitución y a sus reformas —que no pueden ser objeto de control de la constitucionalidad—, sino también a su Ley orgánica (artículo 1.1), unas y otra podrán hacer —con diferente alcance— una derogación de sus competencias o una abrogación de su doctrina jurisprudencial.

En esta etapa, sigue reconociéndose que ante el Tribunal se plantean controversias que tienen un trasfondo político. Tres estudiosos coinciden en este planteamiento: Francisco Rubio Llorente,<sup>42</sup> que señala que, a partir del momento en que la decisión última sobre la validez o invalidez de las leyes queda en manos de los jueces, la argumentación juridicoconstitucional se convierte en una pieza esencial del debate político y las resoluciones constitucionales son utilizadas como elementos de apoyo o censura a unos u otros; Juan José Solozábal,<sup>43</sup> que opina que la capacidad integradora del Estado autonómico depende de la disposición de la sociedad a aceptar un tratamiento jurídico de sus diferencias, aunque éstas puedan afectar a cuestiones políticas, y, por último, Javier García Roca,<sup>44</sup> que observa que el Tribunal Constitucional ha apaciguado controversias jurídicas que encubrían serios conflictos políticos.

También coincide la doctrina en poner en relieve el carácter detallado y *pedagógico* de la fundamentación jurídica de las sentencias del Tribunal Constitucional. Según Luis Aguiar de Luque y Pablo Pérez Tremps,<sup>45</sup> llama la atención de las primeras sentencias del Tribunal la extensa argumentación en que se apoya el Tribunal para hacer prevalecer los aspectos interpretativos (e, incluso, *pedagógicos*) de su jurisprudencia; en el mismo sentido se pronuncian Germán Fernández Farreres,<sup>46</sup> para quien el afán pedagógico del Tribunal permitía hacer comprensibles los fundamentos de la nueva estructura territorial, y Luis López Guerra,<sup>47</sup> que, aparte de destacar el elemento de pedagogía presente en las resoluciones constitucionales, también resalta la frecuencia de los casos de *interpretación conforme* como método para conjugar la deferencia hacia el legislador con el respeto al texto constitucional.

Otro aspecto en el que la doctrina hace un énfasis especial es la acumulación de asuntos irresueltos en el Tribunal, hecho que es destacado por Rubio Llorente,<sup>48</sup>

---

42. Francisco RUBIO LLORENTE, «El Tribunal Constitucional».

43. Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «El Estado autonómico en perspectiva».

44. Javier GARCÍA ROCA, «La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España».

45. Luis AGUIAR DE LUQUE y Pablo PÉREZ TREMPs (dir.), *Veinte años de jurisdicción constitucional en España*.

46. Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*.

47. Luis LÓPEZ GUERRA, «Algunes notes sobre el desenvolupament de la doctrina constitucionalista espanyola».

48. Francisco RUBIO LLORENTE, «El Tribunal Constitucional».

que lo califica de gravísimo problema, y por Aja y Viver i Pi-Sunyer,<sup>49</sup> que resaltan que, en relación con esta problemática, no se puede olvidar que las sentencias que resuelven problemas competenciales suelen tener tanta o más importancia para la doctrina que oigan pro futuro, que para la resolución de casos concretos.

Para cerrar esta etapa y sirviendo de puente de enlace con el próximo e intenso periodo de análisis doctrinal que se iniciará a partir del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, Pedro Cruz Villalón<sup>50</sup> reflexiona sobre los procesos constitucionales pendientes que afectaban a reformas estatutarias y apunta una consideración interesante: estas reformas suponen que el elemento del cánón teóricamente subordinado (el Estatuto) se enriquece, mientras que el elemento teóricamente supremo (la Constitución) aparece pobre y lejano en el tiempo. Según Cruz Villalón, uno de los elementos del bloque de la constitucionalidad (el Estatuto) se ha construido en tensión con la doctrina constitucional vigente, de manera que el juez constitucional se verá compelido a mantener o a alterar su doctrina teniendo en cuenta que la pieza del parámetro que ha sido modificada es la subordinada.

## 2.6. LA DOCTRINA CONSTITUCIONALISTA DESPUÉS DE LA SENTENCIA SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA: EL DEBATE DOCTRINAL

La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, dictada sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por noventa y nueve diputados del Partido Popular contra el Estatuto de autonomía de Cataluña, ha removido las tranquilas aguas de la doctrina constitucionalista española y, quizás por primera vez, ha hecho que se configurasen unas opiniones doctrinales claramente diferenciadas que con el paso del tiempo seguramente podrán ser objeto de un análisis más esmerado que ahora, cuando la inmediatez de los estudios que se van publicando hace difícil tener la necesaria perspectiva para poder valorarlos y analizar con precisión.

Un sector doctrinal, sin entrar a cuestionar, ni en la mayoría de casos a valorar, el papel que se autoatribuye el Tribunal Constitucional de intérprete constitucional supremo, único e indiscutible —o, en todo caso, aceptándolo de forma tácita—, ni el valor que otorga a su doctrina, constata, simplemente, que la STC 31/2010 reafirma la

49. Eliseo AJA y Carles VIVER I PI-SUNYER, «Valoración de 25 años de autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 23, núm. 69 (septiembre-diciembre 2003).

50. Pedro CRUZ VILLALÓN, «La dificultat del Tribunal Constitucional com a garant de l'autonomia territorial», *Revista catalana de dret públic*, núm. 39 (2009).

condición del Tribunal como intérprete supremo de la Constitución y el valor de su jurisprudencia, que no puede ser removida en ninguna circunstancia por el legislador estatutario. Así, Santiago Muñoz Machado<sup>51</sup> afirma que las normas constitucionales aplicables a la organización territorial del Estado, interpretadas largamente por el Tribunal Constitucional, tienen una densidad muy consistente y no pueden ser removidas mediante normas estatutarias para incrementar las atribuciones de una comunidad autónoma o cambiar sus relaciones con los poderes del Estado. Para Manuel Rebollo Puig,<sup>52</sup> el Tribunal ha defendido la Constitución y su propia jurisprudencia sobre la organización territorial del Estado, jurisprudencia de la cual, sin perjuicio de algunos añadidos, no se ha apartado en absoluto. Luis Ortega<sup>53</sup> señala que hay una reivindicación de la exclusividad del Tribunal en la función interpretativa del sentido de los conceptos constitucionales, la cual permite, además, la introducción de un elemento evolutivo en función del cambio de las circunstancias históricas. Tomás de la Quadra-Salcedo Janini<sup>54</sup> destaca que el Tribunal Constitucional reafirma su papel de intérprete supremo de la Constitución frente a la idea que el legislador estatutario puede imponerle una interpretación, entre las constitucionalmente posibles, de las competencias reservadas al Estado por ser en este punto la Constitución una norma abierta.

Frente a este sector doctrinal se sitúan otros constitucionalistas que analizan con detalle la función interpretativa de la Constitución que se atribuye el Tribunal Constitucional en la Sentencia y su impacto en el Estado autonómico. En general, estos constitucionalistas consideran que el papel que se asigna el Tribunal lo convierte en un órgano casi constituyente. Por ejemplo, para Miguel Ángel Aparicio<sup>55</sup> el Tribunal no se sitúa como intérprete de la Constitución, sino como «comisario del poder constituyente» e, incluso, como poder constituyente directo, olvidándose que el Tribunal Constitucional es un poder constituido y que no puede dar ningún contenido a la Constitución si ésta no lo tiene en sí misma, ya que interpretar es descubrir, no inventar. Carles Viver<sup>56</sup> destaca que la Sentencia supone un cambio radical en la

---

51. Santiago MUÑOZ MACHADO, «El dogma de la Constitución inacabada», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90 (septiembre-diciembre 2010).

52. Manuel REBOLLO PUIG, «Elogio de los jueces», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15 (octubre 2010).

53. Luis ORTEGA ÁLVAREZ, «El debate competencial entre el Estado y las comunidades autónomas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151 (enero-marzo 2011).

54. Tomás de la QUADRA-SALCEDO JANINI, «El modelo competencial en la STC 31/2010, de 28 de junio», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15 (octubre 2010).

55. Miguel Ángel APARICIO PÉREZ, «Alguna consideración sobre la STC 31/2010 y el rol atribuido al Tribunal Constitucional», *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006* (diciembre 2010).

56. Carles VIVER I PI-SUNYER, «El Tribunal Constitucional, ¿"sempre, només... i indiscutible"? La funció constitucional dels estatuts en l'àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010», *Revista*

autoconcepción de la función constitucional del Tribunal, que pretende pasar del rol de legislador negativo al de intérprete o concretizador único e indiscutible de la Constitución, y eso en relación no sólo con la definición de las categorías constitucionales, sino también con el enjuiciamiento concreto de todos los preceptos estatutarios objeto del proceso constitucional. En la misma línea se pronuncian Mercè Barceló i Serramalera,<sup>57</sup> que afirma que se revela un nuevo concepto de *poder constituyente* del cual pasa a formar parte el Tribunal Constitucional; Joan Vintró Castells,<sup>58</sup> para quien el Tribunal Constitucional se autoatribuye una posición de prolongación del poder constituyente, y Enric Fossas Espadaler,<sup>59</sup> que cree que el Tribunal Constitucional se ha autoatribuido, pro futuro, una función de intérprete único, auténtico e indiscutible de la Constitución en el momento de su historia en que disfruta de menos *auctoritas*, función casi constituyente que, en caso de ejercerla, lo alejaría del papel normalmente reservado a la jurisdicción constitucional en una democracia constitucional.

Quizás se podría considerar que Rosario Tur Ausina y Enrique Álvarez Conde<sup>60</sup> se posicionan entre los dos bloques doctrinales al defender que la elaboración doctrinal de la Sentencia, aparte de sus aspectos positivos, plantea problemas juridicoconstitucionales importantes que afectan a la relación del Tribunal con los otros poderes públicos, a la consideración de la jurisprudencia como fuente del derecho y a la relación entre el poder constituyente y los poderes constituidos.

El debate doctrinal iniciado con el estudio de la Sentencia se manifiesta, además, en varios aspectos controvertidos: si forma parte o no del contenido de la Constitución la jurisprudencia constitucional; el carácter político o jurídico del juicio constitucional; el carácter conciso de la fundamentación de la Sentencia; el papel de los estatutos de autonomía en el proceso de descentralización política; la existencia o inexistencia de deferencia del Tribunal hacia el legislador estatutario; y, por último, la posibilidad de que los estatutos puedan impulsar un cambio de la jurisprudencia constitucional. Vemos-los uno a uno.

---

*d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12 (marzo 2011) (núm. especial sobre la sentència de l'Estatut d'autonomia de Catalunya).

57. Mercè BARCELÓ I SERRAMALERA, «Breus consideracions sobre la STC 31/2010», *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006* (diciembre 2010).

58. Joan VINTRÓ CASTELLS, «Valoración general de la STC 31/2010», *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006* (diciembre 2010).

59. Enric FOSSAS ESPADALER, «El Estatuto tras la sentencia», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27 (2010).

60. Rosario TUR AUSINA y Enrique ÁLVAREZ CONDE, *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Cataluña: La Sentencia de la perfecta libertad*, Pamplona, Aranzadi-Thomson Reuters, 2010.

En primer lugar, se manifiestan discrepancias respecto de si la doctrina constitucional integra o no el contenido de la Constitución. Carles Viver<sup>61</sup> sostiene que no es cierto que la Constitución sea lo que dice el texto constitucional más lo que el Tribunal Constitucional dice que dice, ni que la doctrina constitucional sea también Constitución y que el legislador e incluso las partes en un litigio tengan que debatir sobre la corrección de la doctrina constitucional y no sobre el contenido de la Constitución. Próxima a este razonamiento se muestra Mercè Barceló,<sup>62</sup> que pone en relieve que el parámetro de constitucionalidad que utiliza la Sentencia está constituido por las competencias estatales reinterpretadas de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, sin que formen parte las otras opciones que ofrece el texto constitucional. En oposición a estas opiniones, Francesc de Carreras<sup>63</sup> afirma que en los estados dotados de Tribunal Constitucional no es admisible considerar que la Constitución se reduce a la simple literalidad de su texto, sino que tiene que considerarse que también integra el patrimonio constitucional la interpretación que ha ido elaborando el Tribunal Constitucional, de modo que la jurisprudencia forma parte de la Constitución misma. Por su parte, Víctor Ferreres<sup>64</sup> opina que el hecho de que la Constitución se remita a los estatutos y a otras normas para cerrar la Constitución territorial, no significa que no diga nada sustancioso que pueda llegar a imponerse al legislador estatuyente, si bien lo que se extraiga de la Constitución dependerá de cómo se interprete ésta.

La *ratio decidendi* de la Sentencia también es controvertida desde la perspectiva de la tradicional opinión de la doctrina constitucionalista, que defendía que una de las características de las decisiones del Tribunal Constitucional era que, aunque las disputas que se le planteaban tenían un sustrato político, las tenía que resolver con razones jurídicas. En tal sentido, Miguel Ángel Aparicio<sup>65</sup> considera que la Sentencia sustituye el juicio jurídico por el juicio político, impidiendo que el pacto político y jurídico del nuevo Estatuto consiga sus resultados modernizadores; delante de eso, sostiene que es urgente la reforma, no sólo de la Constitución, sino también del Tribunal Constitucional. En una línea similar, aunque sin manifestar expresamente que nos encontramos ante un juicio político, se pronuncian Mercè Barceló<sup>66</sup> y Enoch

---

61. Carles VIVER I PI-SUNYER, «El Tribunal Constitucional, ¿“sempre, només... i indiscutible”?».

62. Mercè BARCELÓ I SERRAMALERA, «Breus consideracions sobre la STC 31/2010».

63. Francesc de CARRERAS, «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña? El Estado de las autonomías tras la sentencia del TC», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 206 (2010).

64. Víctor FERRERES COMELLA, «El Tribunal Constitucional ante el Estatuto», *Revista catalana de dret públic, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006* (diciembre 2010).

65. Miguel Ángel APARICIO PÉREZ, «Alguna consideración sobre la STC 31/2010».

66. Mercè BARCELÓ I SERRAMALERA, «Breus consideracions sobre la STC 31/2010».

Albertí.<sup>67</sup> La primera cree que la interpretación jurídica ha dado paso a la decisión arbitraria, entendida como una posibilidad de decisión no reglada según los cánones de la interpretación jurídica por el hecho de autoproclamarse el Tribunal poder constituyente, circunstancia que nos exime de realizar ningún esfuerzo para intentar entender la Sentencia desde los parámetros jurídicos comunmente aceptados. Enoch Albertí opina que se ha impuesto una línea de pensamiento constitucional, una determinada concepción del Estado autonómico, sobre otra que, hasta ahora, se creía que también podía estar amparada en la Constitución. En una línea opuesta, Juan José Solozábal<sup>68</sup> afirma que el Tribunal verifica un contraste entre la norma impugnada y la Constitución, sin pronunciarse sobre las intenciones o los propósitos que, en el plano político o jurídico, pudieran tener los autores de la norma.

Otro factor que es objeto de valoraciones diferentes es la concisión de la fundamentación de la Sentencia. Si en anteriores etapas existía coincidencia en el hecho de que la jurisprudencia constitucional recurría tradicionalmente a unos razonamientos extensos que tenían, incluso, un carácter *pedagógico*, la concisión argumentativa de la Sentencia 31/2010 es valorada de forma diferente. Enoch Albertí<sup>69</sup> afirma que la brevedad confiere a la Sentencia un tono apodíctico en un campo en que lo único obvio es que no hay nada obvio, lo que confiere a la decisión del Tribunal un tono excesivamente rotundo y tajante y que le resta capacidad de persuasión. En cambio, Francesc de Carreras<sup>70</sup> sostiene que los razonamientos del Tribunal son sucintos porque en la mayoría de los casos están fundados en la aplicación de jurisprudencia anterior, lo que permite que la Sentencia se lea con fluidez y no exija un sobreesfuerzo de comprensión. Juan José Solozábal,<sup>71</sup> por su parte, califica la Sentencia de clara y de argumentación directa y razona que, aunque es cierto que en el caso de los tribunales constitucionales la parquedad del derecho que imponen requiere una compensación discursiva, la justificación de su actuación resulta más de la legitimidad del derecho que aplican que de su capacidad de argumentación.

Un elemento más de discrepancia es la valoración de la función que la Sentencia atribuye a los estatutos de autonomía en la configuración del proceso de descentralización política y su capacidad para incidir en la jurisprudencia constitucional. Para varios constitucionalistas, la Sentencia refleja la devaluación de los estatutos de autonomía, que se revelan incapaces de influir en la tarea

---

67. Enoch ALBERTÍ ROVIRA, «La Sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'Estatut i l'Estat de les autonomies», *Revista catalana de dret públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006* (diciembre 2010).

68. Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «La sentencia sobre el Estatuto de Cataluña: una visión de conjunto», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151 (enero-marzo 2011).

69. Enoch ALBERTÍ ROVIRA, «La Sentència 31/2010: valoració general».

70. Francesc de CARRERAS, «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña?».

71. Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «La sentencia sobre el Estatuto de Cataluña».

interpretativa del Tribunal Constitucional. Coincide en apreciar esta devaluación de las normas estatutarias gran parte de la doctrina constitucionalista catalana, de entre la cual se puede citar a Carles Viver,<sup>72</sup> Enoch Abertí,<sup>73</sup> Joan Vintró,<sup>74</sup> Enric Fossas,<sup>75</sup> Xavier Arbós,<sup>76</sup> Marc Carrillo,<sup>77</sup> Manuel Gerpe,<sup>78</sup> Miguel Ángel Cabellos,<sup>79</sup> Josep Maria Castellà,<sup>80</sup> Antoni Bayona<sup>81</sup> y Mercè Corretja,<sup>82</sup> a los cuales hay que añadir Francisco Balaguer,<sup>83</sup> que considera que la Sentencia simplifica la función de las normas estatutarias al afirmar que no tienen un valor normativo añadido al que corresponde a las normas situadas extramuros de la Constitución formal. Con una valoración no coincidente —ya que no califica como devaluado el papel de los estatutos—, Luis Ortega<sup>84</sup> afirma que en materia competencial éstos pasan a ser considerados claramente como normas infraconstitucionales, sin que puedan incidir en el modelo competencial que se localiza en la Constitución y en la interpretación realizada por el Tribunal.

También es objeto de análisis doctrinal la existencia o inexistencia de deferencia del Tribunal hacia el legislador estatutario, tema íntimamente enlazado con la valoración de la función que la Sentencia otorga a los estatutos. Si era común en la doctrina constitucionalista que uno de los criterios esenciales que tenía que aplicar el Tribunal en el análisis de la constitucionalidad de las leyes era el de la deferencia hacia el legislador y, unido a este criterio, el de la presunción de la constitucionalidad

72. Carles VIVER I PI-SUNYER, «El Tribunal Constitucional, ¿“sempre, només... i indiscutible”?».

73. Enoch ALBERTÍ ROVIRA, «La Sentència 31/2010: valoració general».

74. Joan VINTRÓ CASTELLS, «Valoración general de la STC 31/2010».

75. Enric FOSSAS ESPADALER, «El Estatuto tras la sentencia».

76. Xavier ARBÓS MARÍN, «Una visió general», *Revista catalana de dret públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006* (diciembre 2010).

77. Marc CARRILLO, «Después de la sentencia, un Estatuto desactivado», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15 (octubre 2010).

78. Manuel GERPE LANDÍN y Miguel Ángel CABELLOS ESPIÉRREZ, «La regulación estatutaria del poder judicial y su tratamiento en la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 12 (marzo 2011) (núm. especial sobre la Sentencia del Estatuto de autonomía de Catalunya).

79. Manuel GERPE LANDÍN y Miguel Ángel CABELLOS ESPIÉRREZ, «La regulación estatutaria del poder judicial».

80. Josep Maria CASTELLÀ ANDREU, *La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, y su significado para el futuro del Estado autonómico*. Fundación Ciudadanía y Valores. Septiembre 2010.

81. Antoni BAYONA ROCAMORA, «El Tribunal Constitucional davant l'Estatut», *Revista catalana de dret públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006* (diciembre 2010).

82. Mercè CORRETJA TORRENS, «Els efectes de la sentència sobre la definició estatutària de les competències: la devaluació jurídica dels estatuts d'autonomia», *Revista catalana de dret públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006* (diciembre 2010).

83. Francisco BALAGUER CALLEJÓN, «El Estado autonómico en el contexto de la integración europea. Un comentario a la STC 31/2010, de 28 de junio», en Enrique ÁLVAREZ CONDE y Cecilia ROSADO VILLAVARDE (dir.), *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional*, Madrid, Instituto de Derecho Público y Universidad Rey Juan Carlos, 2011.

84. Luis ORTEGA, «La posición de los estatutos de autonomía con relación a las competencias estatales tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de autonomía de Catalunya», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90 (septiembre-diciembre 2010).

de su obra, en los análisis doctrinales de la Sentencia se ponen de manifiesto las discrepancias sobre si este criterio ha sido respetado. En tal sentido, Enoch Aberti<sup>85</sup> afirma que la deferencia que tendría que hacerse presente en la intervención del Tribunal Constitucional, que se manifestaría en términos de una presunción de constitucionalidad reforzada por las características de la norma objeto del proceso constitucional, no solo no se manifiesta, sino que la Sentencia ni siquiera mantiene la deferencia que se podría esperar respecto de las leyes ordinarias. Son de la misma opinión Mercè Barceló,<sup>86</sup> que opina que la Sentencia prescinde de la constante aceptada por la jurisprudencia que todo enjuiciamiento de la ley tiene que partir del principio de presunción de su constitucionalidad; Joan Vintró,<sup>87</sup> que afirma que el Alto Tribunal no ha sido deferente con un legislador de características tan singulares como el estatutario, ante el cual tendría que extremar la deferencia y el *self restraint*, y no alterar los términos jurídicos del pacto político estatutario, excepto en aquellos supuestos en que hubiera una indiscutible contradicción con la Constitución; y Antoni Bayona,<sup>88</sup> que cree que el Tribunal no sólo no aplica el principio de deferencia en su juicio de constitucionalidad, sino que se puede apreciar en sus argumentos una desconfianza y una aproximación preventiva hacia la norma que lo llevan a un activismo judicial que se llega a concretar en declaraciones interpretativas innecesarias.

En sentido opuesto, Francesc de Carreras<sup>89</sup> afirma que el carácter interpretativo de la Sentencia es una muestra de un exquisito respeto por el legislador estatutario, ya que declara nulos sólo catorce de los preceptos recurridos; coincide con esta apreciación Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo,<sup>90</sup> que destaca el enorme esfuerzo de la Sentencia por interpretar de la forma más positiva y deferente los términos del Estatuto de Cataluña, mientras que Juan José Solozábal<sup>91</sup> responde a la cuestión distinguiendo entre los aspectos que suponen una actitud *comprehensiva* (consultas populares, financiamiento o administración autonómica) y otros que implican una posición crítica (inmigración y pronunciamientos anulatorios de la Sentencia). Por su parte, Víctor Ferreres<sup>92</sup> matiza que el criterio de la deferencia será aplicable siempre que el legislador sea plenamente competente, caso en el que estará justificado sostener que el juez sólo tiene que invalidar la norma aprobada en

85. Enoch ALBERTÍ ROVIRA, «La Sentència 31/2010: valoració general».

86. Mercè BARCELÓ I SERRAMALERA, «Breus consideracions sobre la STC 31/2010».

87. Joan VINTRÓ CASTELLS, «Valoración general de la STC 31/2010».

88. Antoni BAYONA ROCAMORA, «El Tribunal Constitucional davant l'Estatut».

89. Francesc de CARRERAS, «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña?».

90. Tomás de la QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, «El Estatuto de Cataluña y el Estado autonómico tras las sentencias del Tribunal Constitucional», *Revista de Administración Pública*, núm. 184 (enero-abril 2011).

91. Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «La sentencia sobre el Estatuto de Cataluña».

92. Víctor FERRERES COMELLA, «El Tribunal Constitucional ante el Estatuto».



un proceso de tan alta intensidad democrática si está muy claro que es contraria a la Constitución; partiendo de este principio, Víctor Ferreres observa un bajo nivel de deferencia en la parte de la Sentencia en el que se examinan opciones del legislador estatuyente que se refieren a materias reservadas (o permitidas) en el Estatuto, como el tema de la lengua.

Finalmente, habiendo coincidencia doctrinal en la idea que la jurisprudencia constitucional puede evolucionar y cambiar, las divergencias surgen cuando se valora si la aprobación del Estatuto de autonomía de Cataluña por el legislador orgánico estatutario era un factor que podía impulsar este cambio de doctrina. Manuel Rebollo<sup>93</sup> señala que el Tribunal, con acierto, ha considerado que esta no era la ocasión para cambiar su doctrina cuando tantos aspectos resultaban bruscamente cuestionados y, en vez de una transformación gradual, se imponía un cambio abrupto. Con plena coincidencia, Francesc de Carreras<sup>94</sup> afirma que no es juicioso pensar que un Tribunal que tiene por norma, e incluso por obligación, ser prudente en los cambios de doctrina, efectuara un giro tan profundo como el que exigía el Estatuto catalán. Frente a los anteriores, Carles Viver<sup>95</sup> sostiene que, en los supuestos en los que el Tribunal ha reconocido que la Constitución amparaba varias alternativas, el legislador estatutario está legitimado para proponerle una revisión de su doctrina, sobre todo si se tiene en cuenta que en este caso la cuestión no afectaba directamente a derechos de los ciudadanos, sino al reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, y la propuesta de revisar la jurisprudencia previa nacía de un pacto entre los dos únicos destinatarios directos de una previsión constitucional especialmente abierta.

Como conclusión final de esta interesante etapa de análisis doctrinal iniciada a raíz del estudio de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, se podría afirmar que se ha roto la tradicional homogeneidad doctrinal que, al menos a nivel teórico, parecía existir sobre la función que cumplía el Tribunal Constitucional y el valor de su jurisprudencia en el Estado autonómico, y se han configurado posiciones doctrinales diversas e, incluso, alejadas en sus planteamientos. Sólo el tiempo dirá si son posibles puntos de coincidencia entre estas posiciones o si se trata de una divergencia definitiva en el debate doctrinal.

---

93. Manuel REBOLLO PUIG, «Elogio de los jueces».

94. Francesc de CARRERAS, «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña?».

95. Carles VIVER I PI-SUNYER, «El Tribunal Constitucional, ¿"sempre, només... i indiscutible"?».