

EL ESTADO ESPAÑOL EN LA CONSTITUCION DE 1978 Y EL APORTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A SU DEFINICION

Zarko Luksic S.
Abogado. Doctor en Derecho

INTRODUCCIÓN

Hay conciencia generalizada en los ámbitos académicos, políticos y culturales que la fórmula estatal centralizada en la actualidad está sometida a una severa crítica, no sólo en Europa sino que en el mundo entero. En este sentido el paradigmático Estado unitario-centralizado francés, que es heredado por numerosas naciones —entre ellas Chile—, es objeto de importantes transformaciones, destinadas a posibilitar una mayor descentralización en el campo económico, administrativo y político.

El Estado español hasta 1978 —con excepción de la corta experiencia de la II República, 1931-1936— ha sido un fiel ejemplo del modelo centralizado gallo a que hemos hecho referencia. Sin embargo, con ocasión de la dictación de la Constitución española de 1978, se da inicio a una nueva fórmula estatal que no es unitaria ni federal, sino que conserva rasgos de uno y otro modelo.

El modelo de Estado que se estrena en la Carta Fundamental española de 1978 adquiere notable interés para Chile, al menos por dos razones básicamente:

a) Por provenir de una experiencia estatal centralizada, en este sentido tanto el modelo español pre 1978 como el chileno son hijos del sistema centralizado-burocrático francés.

b) Porque en Chile se está dando, con particularidades obvias, un proceso de transición, de un régimen autoritario-militar a uno democrático, de carácter pactado. Situación que ya ha sido vivida por la nación española con indubitable éxito.

Además es preciso aclarar que a la hora de construir un modelo de signo descentralizado en el nivel administrativo como político es menester prescindir de la denominación del tipo estatal; más bien el acento hay que ponerlo en la funcionalidad y operatividad del sistema, cuestión que debe expresarse de manera realista y por sobre todo eficientemente, a través de reglas claras y ordenadas.

Por último, fundamental ha sido la labor desempeñada por el Tribunal Constitucional español —intérprete supremo de la Constitución— en orden a construir una doctrina del sistema autonómico: “Este Tribunal (Constitucional), en cuanto intérprete supremo de la Constitución, ha precisado diversos aspectos concernientes principales al derecho a la autonomía, al proceso autonómico y a la delimitación competencial” (F.J. 3 STC 100/1984).

1. IDEAS PREVIAS

Al comenzar es preciso señalar que el proceso de descentralización estatal iniciado en España estuvo precedido de dos hechos fundamentales.

En primer lugar había conciencia generalizada de que una vez fallecido el general Franco y recuperada la democracia en España, el siguiente paso era demoler el modelo de organización centralista del Estado que dicho régimen había apurado hasta sus últimas consecuencias ¹.

¹ Sobre los primeros pasos del proceso autonómico español, véase GARCÍA FERNÁNDEZ, J. “Crónica de la descentralización”, Revista de Estudios Políti-

El segundo es el acuerdo en los tratadistas de que las implicaciones políticas e históricas del país Vasco y Cataluña sirvieron de detonante en la construcción del nuevo modelo:

“El impulso fundamental para la transformación de la estructura centralista estatal ha provenido de las comunidades históricas vascas y catalanas”².

Sin embargo esta última afirmación es una verdad que sólo es a medias, ya que la demanda de descentralización política y administrativa no obedecerá exclusivamente a razones producidas por la cuestión nacionalista de algunas regiones, sino que más bien será asumida por grandes y diversos sectores de la sociedad civil que verán en este proceso regionalizador una respuesta a impostergables problemas que se venían acumulando como producto de la vetusta estructura estatal centralista.

En este sentido —siguiendo la experiencia ya iniciada en Europa— la descentralización es asumida desde una óptica funcional y operativa, y los motivos que determinarán su aplicación durante estas últimas décadas estarán dirigidos a resolver cuestiones como: a) la ordenación del territorio que permita la planificación de las infraestructuras globales; b) Los usos genéricos del espacio y la protección de la naturaleza; c) fomentar una política económica de desarrollo regional, y d) por último, dar efectiva respuesta a la crisis de las técnicas burocráticas que conlleva un sistema administrativo fuertemente centralizado³.

cos; este trabajo ha sido fraccionado y está contenido en los números 17, 18 y 19.

² SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA. “Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978”. *Revista de Derecho Político*, núm. 13, Primavera de 1982, Madrid, pp. 53-74.

³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Estudios sobre Autonomías Territoriales”, *Civitas*, 1985, Madrid, en “El nuevo regionalismo y sus fundamentos”, pp. 45 y ss.

A estas razones habría que añadir el indubitable interés de la sociedad española de profundizar, a través de mecanismos idóneos, en una mayor participación política en los niveles nacionales, regionales, y locales. Pero veamos qué tipo de Estado es el que se consagra en la norma constitucional de 1978.

2. DEFINICIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL

a) *La Constitución no define un modelo. Establece principios*

El modelo que establece la Constitución española de 1978 no define explícitamente la estructura territorial del Estado español. Dentro de las fórmulas conocidas hasta entonces —Estado unitario, federal y regional— el modelo elaborado por los constituyentes españoles de la Constitución de 1978 no encuentra una identificación precisa.

Como un dato de muestra de lo anteriormente mencionado, se encuentran los innumerables escritos que trataron de catalogar al modelo de Estado establecido en las normas constitucionales⁴. Eso sí que en lo que había unanimidad de criterio era que el modelo constitucional consagrado no correspondía al de un Estado unitario centralizado. Dentro de las interpretaciones diversas, al principio hubo gran aceptación en catalogarlo como una fórmula mixta:

“La forma de Estado establecida en la Constitución española presenta rasgos mixtos que comparte con el Estado unitario y el Estado federal; pero a la vez tiene perfiles jurídi-

⁴ Podemos indicar al menos las siguientes denominaciones: Estado autonómico, Estado de las Comunidades Autónomas, Estado unitario-regional, Estado federo-regional, Estado compuesto, Estado regional, Estado de estructura compleja. Véase LÓPEZ RODÓ, . *Estado y Comunidades Autónomas*. Publicaciones Abello, Madrid, 1984, p. 24 y ss. LOJENDIO E IRURE, I.M. “El modelo autonómico de la Constitución de 1978”, en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto del País Vasco*, Oñati, 1983, pp. 66-69.

cos que le caracterizan hasta cierto punto —aunque quizá no hasta el grado de justificar la acuñación de una nueva categoría para definirlo— y que son más próximos al Estado regional”⁵.

Por otra parte, hay quienes se resisten a buscarle una definición rígida al Estado español y dejan abierta la posibilidad de que éste se convierta en uno u otro modelo. La razón de esta tesis —que por lo demás es acertada— radica en que la norma constitucional más que establecer una denominación de Estado ha dispuesto la presencia de principios donde se asienta el nuevo modelo; éstos son: el de voluntariedad y el de autodisposición. Un autor, al respecto, T. R. Fernández, señala lo siguiente:

“De los principios de voluntariedad y autodisposición tanto se podía salir con un Estado unitario clásico, con las tres excepciones repetidas (Cataluña, el País Vasco y Galicia), si nadie se decidía a seguir idéntico camino, como un Estado regional o cuasifederal si, por el contrario, todos convenían en seguir los pasos vascos y catalanes”⁶.

En este sentido se expresa también el Tribunal Constitucional al declarar en la STC 32/81 F.J. 3; JC II, 234, que la Constitución no contiene o impone una estructura territorial del Estado, sino que más bien ésta

“prefigura una distribución territorial del poder político”.

El Tribunal refleja la posición de la Constitución respecto del extremo en el que la misma, sin ser neutral, tampoco se definía nítidamente.

Hay autores como Muñoz Machado que simplemente se resisten a encuadrar en algún molde conocido al modelo español, no porque sea incataloga-

ble, ni “por carencia de planteamientos o (que sea) fruto del consenso”, sino que simplemente

“no es hoy una cuestión que revista la trascendencia de otro tiempo”⁷.

Ante la disparidad de posiciones y criterios incluso hay algún autor —Cruz Villalón— que en un original y profundo artículo previene de la posible “desconstitucionalización de la forma de Estado”⁸.

En este tema, como ya hemos adelantado, de gran trascendencia ha sido el papel del Tribunal Constitucional quien, en su labor de intérprete supremo de la Constitución —Art. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)—, en sendas sentencias ha ido construyendo una doctrina sobre el modelo de Estado español. En este sentido en una de ellas comienza —es una de las primeras— delimitando el término Estado, al señalar que éste

“es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente ambigüa. En ocasiones... el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política... y en otras se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos...”

(STC 32/1981, F.J. 5).

⁷ MUÑOZ MACHADO, S. “Derecho Público”... ob. cit., p. 154.

⁸ CRUZ VILLALÓN, P. “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, edición monográfica núm. 4, 1982, p. 53 y ss. El autor después de un minucioso análisis llega a concluir que la Constitución de 1978 ha operado —a través de la aplicación del principio dispositivo— una desconstitucionalización de la estructura del Estado. Una respuesta contraria a tal análisis la encontramos en la brillante exposición de GARCÍA DE ENTERRÍA en: “Estudios Sobre Autonomías Territoriales”, pp. 107-111.

⁵ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA. “Sobre el modelo de... ob. cit., p. 55.

⁶ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. “El Estado de las Autonomías... ob. cit., p. 69.

Hecha esta fundamental precisión, más adelante este mismo Tribunal realizará un notable avance en la construcción de la doctrina autonómica, al decir que la Constitución no sólo "prefigura una distribución del poder político", sino que además se referirá a

"la forma territorial del Estado que se implanta en la Constitución". (STC 18/1982, F.J. 14).

Más adelante, ya avanzado el proceso autonómico y nutrido de una poderosa producción doctrinal, el máximo Tribunal calificará de diversas formas el modelo de estructura territorial del Estado español y así le llamará: "Estado Autonómico", "Estado de Autonomías Territoriales" o "Estados de las Comunidades Autónomas":

"El régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico público de las entidades territoriales que la integran" y añade que la pluralidad y la capacidad de autogobierno son "notas que caracterizan al Estado de las autonomías" (STC 76/1983, sobre la LOAPA, F.J. 2). En otra Sentencia el Tribunal señala: "La raíz misma del Estado autonómico postula la necesaria articulación entre unidad y diversidad". (STC 100/1984, F.J. 3, de 8 de noviembre de 1984, sobre la incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla-León). (Véase también 15/1988 F.J. 4, de 10 de febrero).

b) *El Estado Autonómico. Tipo de Estado Compuesto*

También el Tribunal Constitucional ha utilizado, al momento de emplear un término denominativo del Estado Español, la expresión de "Estado Compuesto", "institución compleja" y de "estructura... plural", denominaciones que pretenden recalcar que: la estructura territorial del Estado que establece la actual Constitución designa un modelo que no es unitario, pues consagra la autonomía de algunos entes territoriales y tiene una pluralidad de ordenamientos.

Las Sentencias que más ilustran el empleo por el Tribunal Constitucional del adjetivo "compuesto" a la hora de buscar una denominación a la estructura territorial estatal son las siguientes:

"El precepto transcrito (art. 137 de la C.E.)⁹ refleja una concepción amplia y compleja del Estado compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía" (STC 4/1981 F.J. 3). También señala que el modelo español tiene peculiaridades "propias de un Estado de estructura plural" (STC 146/1986 F.J. 3); pero más explícito es esta otra Sentencia: "Al consagrar ésta (la Constitución española) como fundamento, de una parte, el principio de unidad indisoluble de la nación española y, de la otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determinan implícitamente la forma 'compuesta del Estado' en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales". (STC 35/82 F.J. 2; véase también STC 1/82 F.J. 1; 29/86 F.J. 4).

En cuanto a la definición de un Estado compuesto, no es fácil tarea. Es preciso significar que la expresión de "Estado Compuesto" antiguamente se utilizaba para distinguir: Uniones Personales, Uniones Reales y las Confederaciones (García Pelayo)⁹. A estas alturas del siglo XX estas formas de organización estatal son prácticamente inexistentes (A. Hauriou las denomina "formas arcaicas de Estados Compuestos")¹⁰. Sin

⁹ Este artículo señala: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

⁹ GARCÍA PELAYO, M. "Derecho Constitucional Comparado". Alianza Editorial, Madrid, 1984, p. 209 y ss.

¹⁰ HAURIUO, A. Este autor denominaba como Estado Compuesto a los siguientes modelos: Unión Personal, Unión

embargo en la actualidad la expresión, de acuerdo a su origen semántico y el contexto en que es utilizado por los diversos autores (García de Enterría, Tomás y Valiente, García Pelayo, E. Aja, Alberti entre los españoles, y A. Hauriou, Gizzi, Stern, Bitter entre los extranjeros)¹¹, se podría inferir que es: aquel que engloba en los límites de su territorio entidades territoriales que gozan de una autonomía y administración propia derivada directamente de la Constitución del Estado. Pero además de las entidades territoriales existe un poder central cuyas competencias el Estado tiene repartidas entre las entidades que ejercen sus competencias en todo el territorio. Es en este sentido también cuando se utiliza la expresión de "Estado plural"; Giannini señala:

"Los Estados federales y los regionales consisten en que ambos son clasificables dentro del pluralismo"¹².

Como decíamos más arriba, el Tribunal Constitucional también utiliza el término "plural" o "compuesto" indistintamente en una Sentencia sobre reconversión y reindustrialización en Galicia, donde se señala que "la exigencia que el

orden económico nacional sea uno en todo el ámbito de Estado es imperioso en una"

"estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta" (STC 29/1986 del 20 de febrero).

Lo interesante de la expresión "compuesto" o "plural" nos sirve para incluir en él los Estados Federales clásicos, el Estado Regional, el Estado autonómico, e incluso una fórmula de Estado que se denomine unitario, pero que esté significativamente descentralizado y en donde haya una pluralidad de ordenamientos, casos de Bélgica y Portugal¹³. Quizá el de mayor interés lo constituya la significativa experiencia que ha comenzado a echarse a andar en el país símbolo y

¹³ El art. 6 de la Constitución de Portugal de 1976 convierte a las islas "Azores y a las Madeiras en regiones autónomas, dotadas de Estatutos político-administrativos y de órganos de Gobierno propio. Portugal, y de acuerdo con una doctrina inpublicista más correcta, es un Estado unitario-regional (a pesar de que esta designación no está expresamente consagrada en la letra constitucional)"; esta cita está tomada de MIRANDA, J. en "A lei Regional No Direito Português Da Descentralização". Ponencia escrita (mimeografiada) presentada en el IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional celebrado en Madrid, octubre de 1988. En Gran Bretaña los nacionalismos de Gales y Escocia, al finalizar la década del sesenta y comienzo de la década del setenta, provocaron, en gran medida, la elaboración de las leyes "devolution" a dichas regiones; lamentablemente al ser sometidas a referéndum no fueron aprobadas, abortando así un interesante proceso de descentralización. En Bélgica es de destacar la revisión constitucional de 1970, que por motivos culturales divide el territorio en cuatro regiones, la de lengua francesa, la de lengua holandesa, la región bilingüe de Bruselas y la región de lengua alemana; también se descentraliza administrativamente el territorio belga en tres regiones (art. 107), flamenca, valona y bruselese.

Real, la Confederación y el Estado Federal. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Ariel, Barcelona, 1980, p. 184 y ss.

¹¹ Como veremos en las notas, la denominación de Estado Compuesto en España es utilizada por diversos autores, entre ellos: GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., Curso de Derecho Administrativo, Vol. I., cuarta edición, Civitas, Madrid, 1988, p. 280. TOMÁS Y VALIENTE, F. "Informe del Tribunal Constitucional español en: Tribunales Constitucionales Europeos"... ob. cit., p. 173; AJA E., TORNOS, J., FONT, T., PERULLES, J. M. y ALBERTI, E., en: "El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas", Tecnos, Madrid, 1985.

¹² GIANNINI MASSIMO, S. "Las Regiones en Italia". Cuadernos Civitas. Traducción de Codina J. R. y Soriano J. E., Madrid, 1984, p. 14.

cuna del centralismo, me refiero al Estado francés. Este último por Ley 82/214 del 2 de marzo de 1982 da comienzo a un proceso descentralizador político y administrativo en las comunas, departamentos y regiones.

3. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

a) *Ideas previas*

La fórmula contemplada en la norma constitucional no define de manera rígida el tipo de Estado, de modo que no establece un diseño acabado de la nueva organización política hacia la que se encamina, pero, en cambio, sí establece algunas reglas y principios por los cuales se irá construyendo una determinada forma de Estado. En este sentido el Tribunal Constitucional en las primeras sentencias no se definió por un modelo determinado, sino que solamente se limitó a explicitar que "... La Constitución prefigura una distribución territorial del poder político..." (STC 32/1981 F.J. 3).

Con posterioridad en el tiempo en otras Sentencias el Tribunal Constitucional ya no prefigurará sino que establecerá un determinado modelo de Estado, el Autonómico, como hemos visto más atrás. (STC 18/82, F.J. 14).

En lo que sí la doctrina tiene una interpretación comúnmente aceptada es que la Constitución española de 1978 habría decidido una radical transformación del modelo de Estado en el que ha vivido la sociedad española durante cerca de dos centurias.

Históricamente la formulación del Estado Español se ha ido desarrollando en torno a dos principios que se han mantenido en permanente tensión —unidad y autonomía—. Esta realidad histórica, étnica y sociológica estará presente en el debate constituyente¹⁴; concretamente el artículo 2 del título preliminar de la Constitución de 1978 es fruto de un con-

senso de los grupos políticos y como dirá un autor "es el resultado de muchos y amplios debates que se iniciaron mucho antes de la discusión de la Constitución"¹⁵. Iniciado el proceso de transición a la democracia y concretamente llegada la hora de la constituyente, la adecuada articulación de la unidad nacional con la autonomía de las nacionalidades y regiones, como medio de conseguir una redistribución del poder a través de una nueva estructura del Estado, se convirtió en la preocupación central y común de todos los grupos políticos. En este sentido con mucha certeza García de Enterría señala que:

"Nuestro país (España) se juega literalmente su propia subsistencia sobre la opción autonomista de la Constitución"¹⁶.

66, 12 de mayo 1978) y Bandres (D. S.C., núm. 40, 19 de agosto 1978); este último proponía el siguiente precepto: "La Constitución se fundamenta en la pluralidad del Estado español, la solidaridad entre los pueblos, el derecho a la autonomía de las regiones y naciones que lo integran y el derecho a la autodeterminación de estas últimas". Por otro lado, uno de los miembros de la ponencia constituyente que elaboró el Anteproyecto de Constitución, M. Fraga Iribarne, proponía lo siguiente: "El Estado español, uno e indivisible, reconoce y fomenta las autonomías regionales, provinciales y locales, practica en sus propios servicios la más amplia descentralización y tendrá en cuenta en toda su legislación los principios de autonomía y descentralización", en la Constitución de 1978 a vista ponente, "Documentación Administrativa" núm. 180, octubre-diciembre 1978, p. 13.

¹⁵ GONZÁLEZ SEARES, D.S.S., núm. 40, 19 agosto 1978.

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "Estudios sobre autonomías"... ob cit. "Estudio preliminar de la obra colectiva. 'La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española'", p. 380.

¹⁴ Sobre el debate constituyente se pueden consultar las diversas opiniones sobre el tema: por un lado las intervenciones de los representantes nacionalistas vascos, señores Letamendía (D.S.C., núm,

Como decíamos, el artículo 2 de la Constitución es producto de la síntesis de los principios de unidad y autonomía, síntesis que se lleva a la letra en virtud de un laborioso consenso entre los grupos políticos de entonces. En concreto este precepto señala:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble *unidad* de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la *autonomía* de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellos”.

Brevemente estudiaremos uno y otro principio en las siguientes páginas.

b) *El Principio de Autonomía*

La doctrina y el principio de autonomía

El concepto y significado de la autonomía no es algo nuevo dentro de la doctrina jurídica europea, pero al igual que otros conceptos jurídicos no está libre de ser objeto de numerosas interpretaciones dependiendo del momento histórico y del lugar en que es utilizado. Quizás sean los autores italianos quienes con mayor erudición han estudiado el término autonomía, entre otros Virga, Zanobini, Santi Romano, Giannini, Mortati, Gizzi, Paladin, La Pergola¹⁷. Za-

nobini define a la autonomía como aquella

“facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio”¹⁸.

Tal derecho no sólo es reconocido por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio como las demás leyes y reglamentos. Otro autor, Santi Romano, extiende la autonomía no sólo a la potestad de las regiones de darse normas, sino que además a la potestad de darse un ordenamiento jurídico¹⁹.

Para Zanobini la autonomía implica ante todo competencias legislativas por parte de las entidades regionales, diferenciándola de la autarquía sin más, y de la facultad constituyente propia de los estados miembros que integran un Estado Federal. En este sentido la expresión autarquía supone para otro autor italiano, Mortati,

“el especial poder, conferido sólo a entes colectivos, de dictar resoluciones ejecutorias de contenido variado (financieras, disciplinarias, sanitarias) en correspondencia a diversas necesidades y fines a satisfacer y

¹⁷ Véase VIRGA, “Diritto Costituzionale”, 9ª ed. Giuffrè, Milano, 1979, también del mismo autor *La Regione*, Giuffrè, Roma, 1948. ZANOBINI, “La amministrazione locale”, Cedam, Padova, 1935, (seconda edizione). SANTI ROMANO, *La voz “autonomía”, sacada de Fragmenti di un Dizionario Giuridico*, Milán, 1947, traducción al español. Buenos Aires, 1964. GIANNINI, M.S. “Autonomía”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1957, p. 876 y ss. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, II, novena edizione, Cedam, Padova, 1976. GIZZI, “Manuale di Diritto Regionale, quinta edizione, Giuffrè Editore, Milano, 1986. PALADIN, *Diritto Regionale*, Cedam, tersa edizione, Padova, 1979, LA PERGOLA. *Federa-*

lismo y Estado regional: “la técnica de las autonomías a la luz del Derecho Comparado”, *Revista de Política Comparada*, números 10-11, 1984, p. 191 y ss. SPAGNA MUSSO, *Curso di diritto regionale*, seconda edizione, Cedam, Padova, Antonio Milani, 1987. En España FERRANDO BADÍA hace un interesante análisis comparativo y diferenciador entre los conceptos de autonomía, autarquía y otros en su obra, *El Estado Unitario, el federal y el Estado Unitario*, edit. Tecnos, Madrid, 1978. También MUÑOZ MACHADO. “Derecho”... ob. cit. p. 187-199. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Estudios sobre las autonomías”... ob. cit.

¹⁸ ZANOBINI. “La amministrazione locale”... ob. cit. (Véase Ferrando Badía, p. 53).

¹⁹ SANTI ROMANO. *La voz “autonomía”*... ob. cit. nota 35.

susceptibles de hacerse valer en el orden general del Estado con la misma eficacia (la llamada ejecutoriedad) conferida a las resoluciones administrativas de este último”²⁰.

La diferencia con la autonomía derivaría en que esta última se refiere a la potestad normativa que tendría una entidad determinada, en cambio la autarquía se refiere al ejercicio ejecutivo de un ente que se manifiesta a través de resoluciones concretas y particulares.

En este aspecto la autarquía es más propia de una potestad administrativa ejecutiva, de allí que ésta se define como una especie de la descentralización administrativa.

La descentralización autárquica supone “una traslación de competencias de la administración directa a la indirecta del estado”²¹. Y la administración indirecta se basa en la existencia de una serie de personas jurídicas de derecho público que realizan actividades administrativas para el cumplimiento de fines públicos; estas personas de derecho público son las que dan lugar a la autarquía.

También es pertinente fijar las diferencias de la autonomía con la potestad constituyente propia de los estados miembros de un Estado Federal. Una de las características esenciales de la autonomía de las regiones y nacionalidades que garantiza el art. 2 de la Constitución española es la carencia de poder constituyente por parte de las comunidades autónomas. En este sentido la norma autonómica —cuyo marco jurídico propio se establece en los estatutos autonómicos: “norma institucional básica de cada comunidad autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento” (art. 147, 1 C.E.) es jerárquicamente inferior a la norma constitucional que emana del poder constituyente:

²⁰ MORTATI. “Istituzioni”... ob. cit. (sacado de MUÑOZ MACHADO, ob. cit.). Véase también VIRGA, La Regione... ob. cit. p. 6.

²¹ MUÑOZ MACHADO, S. “Derecho Público”... ob. cit. pág. 168.

“Desde el momento que los Estatutos Autonómicos son normas del Estado, del legislador estatal, el único poder constituyente que existe puede imponer cualquier límite al legislador incluso el de ofrecerle un único modelo de Estatuto de Autonomía” (De Otto)²².

No hay una autolimitación del poder constituyente de la nación sino un sistema en que la autonomía de éstas, nace de una fuente, la ley del Estado, que tiene su origen de modo directo y exclusivo en ese poder constituyente unitario. (La figura recién descrita lleva a De Otto a concluir que mediante reforma simple de la Constitución cabe derogar o modificar cualquier precepto de cualquier Estatuto de autonomía).

Ahora bien, de acuerdo a cierta doctrina italiana (Giannini), una entidad autonómica no sólo se limita en su capacidad legislativa, sino que ésta tiene también la fundamental tarea de dirección política, esto es: “la capacidad que el ente autonómico tiene de orientar y dirigir política y administrativamente su propia comunidad, de elegir por tanto opciones y directrices que pueden ser distintas de las adoptadas por los órganos estatales o incluso divergentes”²³; esta capacidad es denominada por la doctrina como de “dirección política” (*indirizzio politico*). Esta potestad de gobierno nace del derecho que tienen los ciudadanos a elegir a sus autoridades locales que conformarán el órgano gubernamental y legislativo. De esta manera el poder de dirección política de una entidad autonómica no proviene directamente del Estado sino que le viene atribuido por la propia comunidad expresada en el cuerpo electoral.

Por último es preciso destacar que la potestad autonómica se encuentra limitada y enmarcada por la Constitución y las leyes de base o marcos. Por consiguiente, la autonomía debe entenderse en un contexto de unidad constitucional, en

²² DE OTTO Y PARDO, I. “Estudios sobre Derecho estatal y Autonómico”, Civitas, Madrid, 1986, pág. 36.

²³ GIANNINI, ob. cit.

que lo sustancial es precisamente que: las garantías del ejercicio de los poderes en que se sustancian las autonomías están prefiguradas en la Constitución, la que establece el diseño conforme al cual se reparten los poderes de dirección política y sus limitaciones respectivas.

a) *La Jurisprudencia Constitucional y el Principio de Autonomía*

Como en otras materias relativas al tema autonómico, el Tribunal Constitucional ha jugado un rol de primera magnitud a la hora de construir una doctrina interpretativa del principio de autonomía que se establece en los preceptos constitucionales —particularmente arts. 2 y 137 de la Constitución—²⁴. Así es como en la Sentencia que conoce de la Ley Orgánica 5/1983 (STC 100/1984), sobre la incorporación de la provincia de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla-León, el intérprete supremo de la Constitución expresa lo siguiente:

“Este Tribunal, en cuanto intérprete supremo de la Constitución (art. 1 de la LOTC), ha precisado diversos aspectos concernientes principalmente al derecho a la autonomía, al proceso autonómico y a la delimitación competencial a través de numerosas Sentencias” (F.J. 3).

Al comienzo de los trabajos del máximo Tribunal se notaba una cierta dificultad en precisar el significado del término autonomía que acompañaba algu-

nos preceptos constitucionales —arts. 2 y 137 C.E.—. Es así como en la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero de 1981, relativa a la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Legislación de Régimen Local, el Alto Tribunal señalaba:

“La autonomía es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio...” (F.J. 1 b); y “La Constitución no define qué es autonomía, pero...” (STC 100/1984, F.J. 3).

Sin embargo, no obstante la falta de definición constitucional —además que no podría ser de otra manera— y el carácter vago del principio, más adelante, en la misma Sentencia, el máximo Tribunal empieza a desarrollar una importante labor de delimitación del concepto de autonomía y lo hace, precisando, en primer lugar, que

“...la autonomía hace referencia... a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía...” (STC 4/1981, F.J. 3)²⁵.

Esta misma idea el Tribunal Constitucional la repetirá en otras Sentencias, donde pondrá de manifiesto que, aun cuando no defina la estructura territorial del Estado, si “la Constitución prefigura una distribución vertical del poder público”, donde las entidades territoriales gozaran de diversos niveles: “...el Estado titular de la soberanía”..., las Comunidades Autónomas se caracterizarán por su “autonomía política”, y los Municipios y las Provincias estarán dotadas sólo de “autonomía administrativa”. (STC 32/1981, F.J. 3).

Otro extremo que plantea el Tribunal en esta misma Sentencia es el relativo a que el concepto de autonomía no se contraponen al de unidad, el otro principio pilar del ordenamiento autonómico.

²⁴ El art. 2 de la Constitución española de 1978 señala: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. El art. 137 de la Constitución señala: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

²⁵ Aun cuando la Sentencia del Tribunal Constitucional hace referencia a la autonomía de los municipios y provincias, para objeto de este análisis tiene plena aplicación.

La Sentencia 25/1981 ya expresaba que "el derecho a la autonomía se da sobre la base de la unidad nacional" (F.J. 3), pero en una Resolución inmediatamente posterior, el máximo Tribunal lo aclara de manera definitiva:

"...en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución" (STC 32/1981, F.J. 3) (esta idea se reiterará en otras Sentencias, entre otras, SSTC 76/1983, F.J. 2; 27/1987, aunque en esta última se referirá a la autonomía provincial; 52/1988, F.J. 3).

La autonomía política de que gozan las Comunidades Autónomas —no así los casos de los Municipios y Provincias según el art. 137 de la Constitución—, al decir del Tribunal Constitucional, posibilita la existencia de una pluralidad de ordenamientos. Como veíamos anteriormente, esta configuración es una cuestión consustancial al carácter mismo de las autonomías —que define el modelo del Estado— desde el momento que este concepto implica para la entidad territorial que la detenta la capacidad para producir normas —partiendo por y siendo la más importante el propio Estatuto Autonómico, "norma institucional básica de las Comunidades Autónomas", al decir del propio Tribunal Constitucional (STC 18/1982, 99/1986)— de manera tal que tiene la facultad de "crear derecho" según un autor italiano citado más arriba, Zanobini²⁶:

"...la existencia de Entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos" (STC 88/1986, 1º de julio, F.J. 6).

Por último la idea de autonomía está íntimamente ligada al hecho de la diversidad —de las nacionalidades y regio-

nes— que acompaña la estructura estatal del territorio español, pues sin la diversidad no existiría verdadera pluralidad y capacidad de autogobierno, características peculiares del Estado compuesto español.

Entre las múltiples Sentencias que se ocupan del hecho diferencial merece una especial dedicación la STC 76/1983, de 5 de agosto, donde se promueve recurso previo de inconstitucionalidad en contra del texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)—la que en mi parecer, de manera certera, pretendía en algunos de sus extremos, definir de manera homogénea algunas expresiones establecidas en el texto constitucional y que atañen al tema autonómico—²⁷; en concreto ésta señalaba lo siguiente:

"Si régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico público de las entidades territoriales que lo integran, sin la primera no habrá unidad ni integración; sin la segunda no existirá verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno" (STC 76/1983, F.J. 2); reiterando esta idea en la Sentencia 99/1986, de 11 de julio, sobre el asunto de "Treviso", señala que "...la diversidad es consustancial a la actual configuración del Estado español..." (F.J. 9). También en SSTC 125/1984; 15/1988; la 53/1988 habla de "heterogeneidad".

²⁷ Sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) véase, LEGUINA VILLA, J., "Escritos sobre autonomías territoriales", Tecnos, Madrid, 1984, p. 93 y ss. "Sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional" STC 76/1983, de 5 de agosto, que declaró parte de la LOAPA inconstitucional, véase: GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "Estudios sobre..." ob. cit., pág. 463; sobre un aspecto más específico de esta Sentencia véase, TORNOS MAS: "La cláusula de prevalencia y el art. 4 de la LOAPA, REDA, núm. 37, 1983, p. 185 y ss.

²⁶ Véase nota 18.

Ligado a lo anterior se encuentra el principio dispositivo que contempla la Constitución en favor de las nacionalidades y regiones que deseaban acceder a la autonomía. Es así como en la Sentencia 16/1984 de 6 de febrero, sobre la Ley Orgánica del Régimen de Amejoramiento del Fuero de Navarra (Lorafna), el máximo Tribunal precisará que el acceso a la autonomía está regulado en la Carta Fundamental a través de unos principios dispositivos que tienen la relevante misión de que por su mediación

“...el régimen autonómico se adecue en cada caso a las peculiaridades y características de... regiones y nacionalidades” (STC 16/1984, F.J. 2).

Esta idea el Tribunal la expresará en STC 37/1987 donde se reiterará que “La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias en el marco de la Constitución y el Estatuto”.

Como decíamos con anterioridad el principio de autonomía que contempla la Constitución para unos determinados entes territoriales está íntimamente unido a otro principio, cual es, según el texto constitucional, en su artículo 2, la “indisoluble unidad de la Nación Española”. En el próximo apartado estudiaremos la significación del concepto de unidad en el ordenamiento “compuesto” o “plural” que consagra el texto constitucional español.

b) *El Principio de Unidad y la Jurisprudencia Constitucional*

Como hemos advertido el art. 2 de la Constitución española establece una serie de contrapesos y equilibrios que permiten garantizar al mismo tiempo la unidad y diversidad del Estado español.

Para algún autor la significación constitucional de la unidad se proyecta en tres niveles:

a) La unidad no es sólo un contrapunto con la autonomía sino que es el punto de partida necesario para la existencia de la segunda.

b) Es un límite para la configuración y actuación de las Comunidades Autónomas.

c) Es la fundamentación última de los poderes y atribuciones que el Estado ostenta²⁸.

c) *Principio de unidad. Punto de partida de las autonomías*

En cuanto a que la unidad es el punto de partida necesario para la existencia de la autonomía, se entiende en la medida que ésta se enmarca dentro de un ordenamiento más general que la comprende; este marco superior es la propia Constitución (art. 147. 1). En la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981 de 2 de febrero de 1981, que ya hemos citado y que volvemos a citar por lo expresiva y clarificadora, se señala lo siguiente:

“La autonomía hace referencia a un poder limitado..., autonomía no es soberanía..., en ningún caso el principio autonomía puede oponerse al de unidad sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza el verdadero sentido” (fj. 1 b).

En este sentido el principio de unidad tiene una dimensión más amplia —no más preponderante desde un punto de vista jerárquico— que el principio de autonomía; esto se expresa, al menos, en dos elementos: el primero, a nivel territorial, la unidad como manifestación del Estado, en el sentido de una institución que abarca todo el territorio nacional. “Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional” (STC 4/1981, F.J. 3); por otra parte, segundo elemento, la unidad también invoca la idea de “unidad de la nación española”, cuyos poderes emanan del pueblo español. Nuevamente la STC 4/1981 es meridianamente clara en estos conceptos:

²⁸ MUÑOZ MACHADO, S. “Derecho Público”... ob. cit. p. 200. 47. DE OTTO Y PARDO, I. “Estudios sobre derecho...” ob. cit. pág. 108.

"La Constitución (artículos 1 y 2) parte de la unidad de la nación española, que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional" (F.J. 3)²⁹.

c') La unidad del Estado español también configura un límite a la autonomía de las comunidades territoriales; estos límites están establecidos en la Constitución, al convertir las exigencias unitarias del sistema en reglas limitativas de los poderes autonómicos de contenidos más concretos (el interés respectivo de cada Comunidad Autónoma frente al interés general, las condiciones de igualdad (art. 149.1.1º C.E.), la libertad de circulación, el principio de la "unidad de mercado", doctrina asentada por el Tribunal Constitucional, etc. (artículos 137 a 139).

d) *Principio de unidad y reparto de poderes*

El principio de unidad del Estado que consagra la Constitución también se ve reflejado en el reparto de poderes que el ordenamiento reserva a éste para que el sistema político entero y en su conjunto puedan funcionar en clave de unidad. De esta forma se previene ante situaciones no queridas por nadie destinadas a fragmentar el territorio nacional.

Entre los criterios o elementos que el Estado se reserva para dar cumplimiento a su objetivo unificador se encuentra el "interés general". Las exigencias del principio de unidad, en cuanto concierne a los poderes que en todo caso debe ostentar el Estado, se concretan de conformidad con los intereses generales que son el punto de referencia constitucional para concretar el contenido y alcance de aquellos poderes.

²⁹ El capítulo IV de la Segunda Parte está dedicado íntegramente al tema de la compartición competencial: legislación básica del Estado y legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas.

e) *Principio de unidad y la supremacía de la Constitución*

Además, el principio de unidad tiene por efecto que la Constitución quede frente a los poderes del Estado en una posición de supremacía; esta situación se verá reflejada en diversos preceptos que dispone la Constitución. Por un lado, la Norma Fundamental es la que garantiza la autonomía de que gozan las comunidades; es ella la que dispone los órganos gubernamentales y la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas:

"...a las Comunidades Autónomas... la Constitución otorga un 'status propio' y atribuye potencialmente la asunción de un elenco de competencias..." (STC 16/1988, F.J. 3, de 26 de abril sobre territorios forales).

Cuando las reglas estatales entran en colisión con las normas autonómicas, la Constitución ha establecido que dichas normas del Estado prevalecen ordinariamente sobre las de las Comunidades Autónomas; excepción a esta regla se produce cuando la competencia de la Comunidad Autónoma es exclusiva (art. 149. 3).

El Derecho del Estado se aplica como supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

f) *Principios, normas e instituciones. Garantías de unidad*

Además de lo dicho, es pertinente señalar, aunque lo hemos visto de manera colateral, el hecho de que la Carta Fundamental contiene una serie de principios —entre ellos los que hemos visto—, normas e instituciones que están destinados a dar fiel garantía al cumplimiento del principio de la unidad que establece el art. 2 de la Constitución española. En este sentido se manifiesta el jurista F. Tomás Valiente:

"En la Constitución hay principios, normas e instituciones que tienden a garantizar el momento unitario de la integración"³⁰.

³⁰ TOMÁS Y VALIENTE. "Tribunal Constitucional"... ob. cit. p. 138-139.

Dentro de los principios que se destacan en el texto constitucional estarían: la unidad del ordenamiento jurídico y, en él, la primacía de la Constitución como norma suprema del Estado. La STC 32/81 señala:

“...la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que en consecuencia sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad”, y en la STC 18/1982 se reconoce “El principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico...”

Por último, hay instituciones que preservan la unidad de España —entre otros, tales como las Cortes Generales (arts. 86 y ss.), el Senado (art. 69), el principio de unidad jurisdiccional del Poder Judicial (art. 117), el Tribunal Constitucional, que “tiene jurisdicción en todo el territorio español” (art. 161.1), la figura del Rey y la Corona en el ordenamiento Constitucional—. Por lo extenso que sería tratar cada una de estas instituciones, analizaremos brevemente sólo la figura del Rey y la Corona; al respecto, podríamos decir que el Rey es símbolo de unidad y permanencia del Estado, de allí que su título es de Rey de España. El artículo 56.1 señala: “El Rey es el Jefe del Estado; símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones...”. Además que simboliza igualmente al Estado español, único e indivisible, en relación con las Comunidades Autónomas, cuyos derechos ha de respetar el Rey (artículo 61.1).

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la figura del Rey, símbolo de la unidad de España, en las Sentencias 5 y 8/1987, ambas sobre el nombramiento del Rey de los Presidentes de la Comunidad Autónoma Vasca, los “Lendakaris”, Garai-koetxea y Ardanza. En la primera de

estas sentencias se señala que el nombramiento debe ser efectuado por el monarca por un imperativo de carácter constitucional (art. 152.1 C.E.) y/o estatutario, con lo que se ha querido hacer visible el nexo por medio del cual

“la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el art. 56 de la Norma Fundamental define al Rey como símbolo” (F.J. 5).

Por otra parte, la Corona representa la unidad del Estado frente a la división orgánica de poderes, por cuya razón se imputa al Rey una serie de actos (nombramientos del Presidente del Gobierno y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas —como hemos visto en las Sentencias 5 y 8/1987, anteriormente citadas—, convocatorias de Cortes, promulgación de las leyes, etcétera).

Por último, la Corona representa la unidad e indivisibilidad del Estado español, que se transmite hereditariamente, donde “a través del artículo 57.1 C.E. se asegura la sucesión en la continuidad misma de la naturaleza”³¹.

4. EL APOORTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA DEFINICIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

Para terminar, nos referiremos al trascendente papel que le ha tocado desempeñar al Tribunal Constitucional español en la tarea de construcción de una doctrina sobre el Estado Autonómico.

Como hemos dicho, el carácter sui generis del modelo estatal de la estructura territorial española obedece a múltiples factores —históricos, jurídicos, étnicos, políticos—. Y son éstos más algunos otros los que fijan los contornos del modelo que se gestó en la constituyente. También es sabido por los estudiosos del

³¹ SÁNCHEZ AGESTA. “Algunos caracteres generales de la Constitución de 1978”, *Revista de Derecho Público*, núm. 74, Madrid, 1979, p. 97. Véase además TOMÁS Y VALIENTE, *Tribunal Constitucional*, ob. cit. p. 139.

proceso jurídico constitucional y político español que desembocó en la Constitución de 1978 que éste estuvo preferentemente marcado por un signo, cual fue establecer y mantener el consenso entre las fuerzas políticas y sociales. En efecto, el consenso de ese día cruza el contenido del texto constitucional, fundamentalmente en el tema del ordenamiento autonómico, y particularmente respecto del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La mantención del advertido acuerdo político trajo como consecuencia ineludible que al momento de entrar en vigor el texto constitucional el modelo constitucional de la forma de Estado, desde el punto de vista de la distribución territorial del poder, estuviera signado por la "indefinición"; de allí que será natural que "ni se quiso denominar expresamente el modelo o tipo de Estado que se establecía, ni tampoco se organizó ese modelo, de manera que, pese a la ausencia de denominación, ésta se desprendiese inmediata e inequívocamente de las reglas procedimentales que lo regulaban"³².

La responsabilidad de las imprecisiones, vacíos y carencia de sistematicidad es más fruto del necesario y fundamental consenso político ya advertido que la manifestación de una técnica más o menos depurada. Las palabras de T.R. Fernández, poco tiempo después de entrar en vigor la Constitución, son elocuentes:

"El consenso logrado inicialmente en la Ponencia Constitucional ha conseguido convertir en norma constitucional vigente un sistema de distribución de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no satisface a nadie, ni a políticos ni a expertos, que no responde a ningún molde conocido, que no se ajusta al esquema teórico del Estado federal ni al Estado regional, que carece de la imprescin-

dible claridad y que ya desde ahora se revela claramente insuficiente para garantizar unas relaciones razonables entre los sujetos en presencia"³³.

En este sentido el mapa de la descentralización, la intensidad de ésta, la distribución y coordinación de las competencias entre los diferentes entes territoriales e incluso "la homogeneidad o heterogeneidad de la descentralización quedaron aplazadas para el futuro"³⁴.

El fenómeno recién descrito ha conducido irremediablemente a que la compleja y vital regulación del proceso autonómico, que se establece en la Constitución y los Estatutos, deba ser interpretada por la doctrina jurídica y particularmente por el Tribunal Constitucional, quien tiene la fundamental labor de ser "intérprete supremo de la Constitución" (art. 1 LOTC, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). En este sentido García de Enterría asigna al precepto que señala las competencias exclusivas del Estado, o sea, el art. 149 de la Constitución, un carácter de "verdaderamente decisivo para la distribución de competencias", y el jurista español Entrena Cuesta³⁵, también observará su carácter heterogéneo:

³³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. "Revista de Estudios de la Vida Local", núm. 201, enero-marzo, 1979, p. 10. Este mismo autor sin embargo, en un posterior trabajo, al hacer un "telegráfico" balance del Estado de las Autonomías le agrega algunas matizaciones, luego de decir que "el Estado de las Autonomías ha resultado un tanto disforme y poco o nada armonioso"; señala más adelante que "el mecanismo funciona sin mayores dificultades, pese a las notorias y notadas deficiencias iniciales de su diseño". "El Estado de las Autonomías: balance de su primera etapa", Revista Cuenta y Razón, núm. 30 octubre, 1987, p. 64.

³⁴ ARAGÓN M. "La jurisprudencia"... ob. cit. pág. 35.

³⁵ ENTRENA CUESTA R. en la obra colectiva dirigida por GARRIDO FALLA, "Comentarios a la Constitución", ob. cit. pág. 1614.

³² ARAGÓN, M. "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las autonomías territoriales", Revista Vasca de Administración Pública, núm. 10, vol. II, septiembre-diciembre, 1984, pág. 35.

"Posiblemente, una buena técnica legislativa (constituyente en este caso) hubiese aconsejado un tratamiento separado de materias tan diversas y tan relevantes todas ellas. La Constitución no lo ha hecho así, concentrando en un solo precepto una regulación sumamente compleja. Ello no significa sino que es más necesaria una cuidadosa disección y discernimiento por parte del intérprete (doctrinal en primer término, pero de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como criterio final, en definitiva) para separar y analizar substantivamente tan rico y variado contenido institucional"³⁶.

La opinión predicha es compartida por la gran mayoría de los autores³⁷, especialmente sobre la fundamental tarea que le ha tocado cumplir al órgano encargado de la jurisdicción constitucional en lo relativo a la constante labor de interpretación de lo que se ha denominado

³⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "Estudios sobre Autonomías"... ob. cit, p. 114.

³⁷ En este sentido entre otros, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. T.R. que resalta: "la prudencia iuris de que ha hecho gala el Tribunal Constitucional, que sentencia a sentencia ha sabido no sólo salir airoso de los continuos retos de que ha sido objeto en esta etapa (desde el comienzo de su labor 1981 hasta 1987), sino también, y sobre todo, construir una malla doctrinal tan sólida como elástica y encontrar sentido a unos preceptos constitucionales que, en este concreto tema, parecían no tenerlo y, desde luego, no tenían al menos, a primera vista". El Estado de las Autonomías... ob. cit. pp. 64-65.

³⁸ Sobre el significado del "Bloque de Constitucionalidad" el Tribunal Constitucional ha expresado:

"Para interpretar debidamente la normativa aplicable al caso, el "bloque de constitucionalidad", que ha de servir de base para enjuiciar la Ley impugnada, hay que partir del hecho de que la Constitución se remite con carácter general a

el "bloque de constitucionalidad"³⁸. Esta función interpretadora de la jurisprudencia constitucional, en lo que se refiere al tema de las autonomías territoriales, es, ante todo, "doctrina competencial" y es "en este ámbito... donde los conflictos competenciales han convertido al Tribunal Constitucional en una pieza esencial del sistema..." (Cruz Villalón)³⁹.

En este aspecto el Tribunal Constitucional también ha precisado clara y rotundamente su función monopólica, por decir un nombre, al momento de la interpretación de los preceptos constitucionales, en especial los asuntos relativos al tema autonómico:

"Este Tribunal, en cuanto intérprete supremo de la Constitución (art. 1 de la LOTC), ha precisado diversos aspectos concernientes principalmente al derecho a la autonomía, al proceso autonómico y a la delimitación competencial, a través de numerosas Sentencias". (STC 100/1984, de 8 de noviembre de 1984, F.J. 3, sobre la incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla-León).

los estatutos para que éstos determinen las competencias autonómicas", STC 10/1982, 23 de marzo, sobre radio y televisión, F.J. 2; también ha establecido que el: "bloque de constitucionalidad, formado de acuerdo con el art. 28 de la LOTC, por la propia Constitución y los Estatutos Autonómicos"; STC 38/1983, de 28 de abril, sobre coordinación y planificación sanitaria, F.J. 3. En mi parecer también estarían incluidas dentro del bloque de constitucionalidad, por las facultades que contienen y los efectos jurídicos que produce sus resoluciones, las resoluciones que el Tribunal Constitucional fallan sobre materias autonómicas.

³⁹ CRUZ VILLALÓN P. "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Autonomías Territoriales", Revista Jurídica de Castilla-La Mancha. El Tribunal Constitucional y su jurisprudencia (Actas del VI Congreso Nacional de Ciencia Política y Derecho Constitucional) abril-agosto 1988, núms. 3 y 4, Toledo.

Esta idea se corroborará en algunas importantes Sentencias —anteriores y posteriores a la recién citada— donde se resuelven asuntos relativos al tema autonómico, siendo entre ellas la de mayor importancia la STC 76/1983 de 5 de agosto de 1983, sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, más conocido como LOAPA⁴⁰. En esta importante Sentencia el Tribunal impide que una norma dictada en las Cortes —órganos legislativos— pueda interpretar determinados preceptos constitucionales —entre los más destacados por su importancia arts. 150.3, 155, 149.3, etc.— que atañen al tema autonómico. El máximo tribunal con esta sentencia se opone a que una norma se “interpusiera entre la Constitución y los Estatutos”⁴¹.

Para concluir, podemos señalar que la importancia del Tribunal Constitucional en el sistema de delimitación competencial español es tan decisiva, que en la actualidad es imposible analizar el tema de las autonomías sin previamente revisar y estudiar las numerosas sentencias que ha dictado el “intérprete supremo de la Constitución” sobre asuntos autonómicos⁴².

⁴⁰ Sobre la Sentencia 76/1983 de 5 de agosto, sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, se han escrito diversos trabajos; entre los más destacados: GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Estudios sobre Autonomías Territoriales”, ob. cit. p. 463 y ss.; LEGUINA, JESÚS. Escritos sobre autonomías territoriales, Tecnos, Madrid, 1984, p. 93 y ss. Desde un punto de vista más específico: TORNOS MAS, J. “La cláusula de prevalencia” y el artículo 4º de la LOAPA, REDA, núm. 37, 1983, p. 185 y ss.

⁴¹ CRUZ VILLALÓN, “La jurisprudencia”..., ob. cit. pág. 139.

⁴² Prácticamente todos los autores que se ocupan del tema autonómico manejan

Abreviaturas usadas:

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional español.

C.E.: Constitución Española.

F.J.: Fundamento Jurídico.

LOTCA: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

y citan las Sentencias del Tribunal Constitucional que se refieren al tema. Además son innumerables los comentarios de los autores sobre algunas Sentencias del Tribunal Constitucional que se refieren a aspectos de las autonomías. Ahora bien, entre los trabajos que se han ocupado sistemáticamente de la jurisprudencia constitucional sobre las autonomías territoriales, están entre otros: FERNÁNDEZ FARRERES G. “El sistema de conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” (sesión tercera) en la Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas), Volúmenes de las Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, I.E.F., Madrid, 1984, p. 91 y ss; ARAGÓN, M. “La jurisprudencia”... ob. cit.; TOMÁS Y VALIENTE, F. “Informe del Tribunal Constitucional”, en Tribunales Constitucionales Europeos y autonomías territoriales, VI Conferencia de Tribunales Constitucionales europeos-1984, Centro de Estudios Constitucionales-Tribunal Constitucional, Madrid 1985, p. 133 y ss. PÉREZ ROYO, J. “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”, Revista Estudios Políticos, núm. 49, enero-febrero, Madrid, 1986, p. 7 y ss.; y lo más reciente es el trabajo de CRUZ VILLALÓN, P. “La jurisprudencia, ob. cit. que abarca hasta las primeras sentencias de 1988.