



Estrasburgo, 1 de agosto de 2011

CDL-JU(2011)016  
Sólo en esp.

**COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO**  
**(COMISIÓN DE VENECIA)**

**CONFERENCIA**

**SOBRE**

**"LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA JUSTICIA  
CONSTITUCIONAL: REFLEXIÓN EN TORNO AL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA"**

**SANTA CRUZ, BOLIVIA, 8 DE JULIO DE 2011**

**PONENCIA**

**"EL ESTADO AUTONÓMICO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y  
EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL"**

**por**

**Sr. Eugenio Gay Montalvo**  
**(Vicepresidente del Tribunal Constitucional España)**

- I. Introducción.
- II. Breve apunte histórico.
- III. El diseño constitucional del Estado Autnómico en la Constitución Española de 1978 (descripción):
  - Los rasgos característicos del Estado Autnómico: principios y mecanismos para garantizar el equilibrio entre unidad y pluralidad (autonomía).
  - La garantía constitucional del derecho de autonomía.
- IV. Los Estatutos de Autonomía como pieza esencial del Estado Autnómico.
  - La distribución de competencias: Pius de la autonomía/límite de la autonomía de las CCAA.
  -
- V. El Tribunal Constitucional como garante del modelo de Estado Autnómico.
- VI. A modo de conclusión.
- VII. Breve nota bibliográfica.

## *I. Introducción.*

El objeto de este documento de trabajo es sistematizar, con una vocación ciertamente descriptiva, las características y las nociones clave que describen el modelo territorial del Estado Español derivado del art. 2 de la Constitución Española (CE) y de su Título VIII; modelo sobre el que se ha abierto en estos últimos tiempos un periodo de reflexión y debate acerca de la necesidad de su reforma.<sup>1</sup>

La premisa de la que debemos partir es el carácter complejo, compuesto y descentralizado del Estado Español. Ya en el Preámbulo de la Constitución Española de 1978 se proclama la voluntad de “*proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones*”. Se pone el acento, así, en la existencia de una diversidad de culturas, de una pluralidad de lenguas e instituciones que merece ser protegida; lo que tendrá su reflejo en el propio Título Preliminar de la CE ( art. 2 CE) al reconocerse y garantizarse el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la (indisoluble) Nación española, así como en el Título VIII de la CE dedicado a la organización territorial del Estado. Se recogen, como enseguida abordaremos, los precedentes de la Constitución Republicana de 1931 y del Estado preautonómico surgido tras la muerte de Franco, superando una cierta tradición centralista que sólo en determinados periodos (coincidentes con gobiernos liberales) se tornaba en descentralización política<sup>2</sup>.

## *II. Breve apunte histórico.*

Tal como se acaba de apuntar la Constitución Republicana de 1931 constituye el referente más cercano y completo de la Constitución de 1978 tanto en materia de organización territorial como en materia de reconocimiento de derechos. En lo que aquí interesa la Constitución Republicana

---

<sup>1</sup> La ola de reformas de los EEAA y la reconsideración del modelo autonómico ha suscitado un gran debate doctrinal del que apuntamos aquí algunos títulos, sin ánimo de ser exhaustivos: el número especial de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*.- n. 15 (2010) recoge aportaciones de Joaquín TORNOS MAS, Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Germán FERNÁNDEZ FARRERAS o Enoch ALBERTÍ ROVIRA .Pueden consultarse también, aparte de las mencionadas en la NOTA BIBLIOGRÁFICA, y entre otras muchas, las aportaciones de MENDIZABAL ALLENDE, Rafael- “La sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña” en el *Diario La Ley*, n. 7489 (2010); de DE LA QUADRA-SALCEDO y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. “Paisaje después de la batalla: la sentencia del TC sobre el Estatuto de Cataluña”, en *Claves de la Razon Práctica*, 206 (2010).

<sup>2</sup> En realidad, como apuntan algunos autores, la estructura territorial del poder en la España decimonónica resultaba esencialmente local, si bien existían diversos intentos de centralización “administrativa” a través de las figuras de los Gobernadores Civiles. Este localismo incide, lógicamente, en la fuerza del Estado Nación, como demuestran la pervivencia de de regímenes forales (con un sistema de autogobierno económico administrativo) que han tenido su reflejo también en la CE de 1978. Por todo ello, las diversas Constituciones del S.XIX fueron especialmente centralistas, excepto el intento fracasado de República Federal en 1873, que coincide con el surgimiento a finales del SXIX de corrientes nacionalistas catalana y vascas. En palabras de AJA, E., “*la construcción del Estado moderno en España, ha seguido en su mayor parte una vía a la vez autoritaria y centralista, y estos dos caracteres iban tan unidos que cada vez que surgía un breve período de libertad —las Cortes de Cádiz, el trienio liberal, la revolución septembrina...— renacían también las ideas de descentralización. Pero la democracia y la autonomía han sido en la historia reciente de España flores de vida muy breve y de muerte casi siempre violenta*” en “El Estado Autonómico en España a los 25 años de Constitución”, *Derecho Constitucional para el Siglo XXI*. Tomo II. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Ed. Thompson-Aranzadi, Navarra, 2006.



configuró al Estado Español como un *Estado integral* compatible con la autonomía de Municipios y Regiones. Se pretendía dar respuesta, así, a las demandas de autogobierno de Cataluña y del País Vasco<sup>3</sup> a través de la configuración de un Estado descentralizado políticamente que reconocía a las Regiones la facultad de legislar y ejecutar en determinadas materias, sin especificar, sin embargo, cuáles eran estas regiones —de la misma manera que en la Constitución de 1978 se alude a las CCAA *que se constituyan*—. El ejercicio de este derecho se dejaba a la voluntad de los territorios implicados en lo que se ha conocido como *principio dispositivo* de la organización territorial del Estado español. La clave del modelo *autonómico* establecido en la Constitución de 1931 era, como también lo será en la Constitución de 1978, el Estatuto de Autonomía, norma aprobada por el Parlamento Estatal que *constituía* a la Región en Comunidad Autónoma. El Estatuto de Autonomía, por decirlo de otra manera, concretaba y realizaba el derecho a la autonomía convirtiéndose, de un lado, en norma configuradora del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma y, de otro, en norma estatal que integraba ambos ordenamientos (regional y estatal). De acuerdo con el principio dispositivo, los Estatutos de Autonomía eran las normas atributivas de competencia, sistema que se cerraba con una cláusula residual y una cláusula de prevalencia. Todos estos elementos han sido incorporados a la Constitución Española de 1978.

Otro fenómeno que, desarrollado en paralelo al proceso constituyente, condicionó en cierta forma el mapa autonómico español fue la extensión de los regímenes provisionales de Autonomía (regímenes pre-autonómicos) a los que habían accedido Cataluña<sup>4</sup> y País Vasco a todo el territorio español mediante los Decretos Leyes de 1977.

Por lo que respecta al proceso constituyente, en lo referido a la materia relativa a la organización territorial, no puede obviarse que la redacción del art. 2 CE fue fruto de intensas negociaciones en la búsqueda de un consenso que llevó a plasmar lo que muchos han visto como una cierta diferenciación entre “nacionalidades” (referidas a los territorios que accederían directamente al máximo techo constitucional) y “regiones” (en relación a los territorios que accederían a la autonomía por la vía del art. 143.2 CE). En cualquier caso, la necesidad de negociación y la imposibilidad de cerrar el modelo autonómico en la propia Constitución ha suscitado afirmaciones como la de CRUZ VILLALÓN<sup>5</sup> que aludía a una cierta “*desconstitucionalización de la forma territorial del Estado*” en tanto en cuanto la Constitución se remitía a los Estatutos de Autonomía para que fuesen estas normas las que delimitasen la forma o estructuración del gobierno autonómico así como las competencias asumidas (y por tanto, el nivel de autogobierno)<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R.- *El constitucionalismo. Proceso de formación y fundamentos del Derecho constitucional*, Ed. Marcial Pons (3ª edición), Madrid, 2005. (págs. 175 a 216).

<sup>4</sup> El 29 de septiembre de 1977 se restablecía provisionalmente la Generalitat de Cataluña, con el retorno de Josep Tarradellas del exilio.

<sup>5</sup> Magistrado del Tribunal Constitucional en el periodo 1992-2001.

<sup>6</sup> Suele hacerse referencia en numerosas ocasiones a la expresión utilizada por CRUZ VILLALÓN, por ejemplo en JIMÉNEZ ASENSIO o PÉREZ ROYO (Vid. nota bibliográfica final).

### **III. El diseño constitucional del Estado Autonómico en la Constitución Española de 1978 (descripción):**

Como ha quedado apuntado, la CE de 1978 asumió la determinación del modelo territorial de una forma ciertamente abierta y dando carta de naturaleza al principio dispositivo. Merece ser destacado que el derecho a la autonomía es el primer derecho que se reconoce en la Constitución Española, en el Título Preliminar (ubicación que, como se verá, tiene su razón de ser), antes incluso de acometer la regulación de los derechos fundamentales en el Título Primero. Y es importante remarcar este aspecto porque la organización territorial del Estado Español viene condicionada -impuesta- por el reconocimiento de ese derecho.

Tras el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones (art. 2) se desarrolla la organización territorial de este Estado descentralizado en el Título VIII —así como en alguna que otra previsión constitucional ubicada en el Título Preliminar, como por ejemplo, lo relativo al régimen lingüístico (art. 3.2 CE) o a las banderas y enseñas propias de las CCAA (art. 4.2 CE)— cuya primera referencia lo es a la estructura compuesta del Estado. Así, el art. 137 CE establece que “*El Estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades tienen autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”. La constitución de las Comunidades Autónomas es algo que se prevé *pro futuro*, como concreto ejercicio del derecho a la autonomía previsto en el art. 2 CE y, precisamente por ello las normas constitucionales relativas a las CCAA tienen un carácter procedimental y abierto<sup>7</sup>.

En efecto, tras prever los principios generales sobre los que se apoya el modelo territorial descentralizado por el que ha optado la Constitución y referirse a la autonomía local de Municipios y Provincias, el Título VIII regula básicamente los sujetos que pueden ejercer el derecho a la autonomía y los diferentes procedimientos que pueden seguirse para constituirse como CCAA (con consecuencias jurídicas diversas) resultando, así, que tanto el acceso a la autonomía de las diferentes regiones como su contenido se dejan a la propia iniciativa de los territorios interesados (*principio dispositivo*), si bien una vez ejercido el derecho el proceso es irreversible.

En este punto es interesante destacar que en un primer momento se produjo, en palabras de cierto sector de la doctrina, una “*interpretación diferenciada del derecho a la autonomía*”<sup>8</sup> puesto que sólo determinadas Comunidades Autónomas, por el juego de la Disposición Transitoria 2<sup>a</sup><sup>9</sup>,

<sup>7</sup> Afirma PÉREZ ROYO que “*la estructura del Estado Español es, en consecuencia, el resultado de dos procesos: un proceso constituyente que culmina en 1978 en el que no se define la estructura del Estado pero se posibilita su definición; y un proceso estatuyente que ese inicia en 1979 y culmina en 1983 a través del cual acaba quedando definida la estructura del Estado dentro de las posibilidades y los límites previstos en la Constitución*”; PÉREZ ROYO, J.- *Curso de Derecho Constitucional*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2005 (décima edición).

<sup>8</sup> PÉREZ ROYO, J.- *Curso de Derecho Constitucional*, *op.cit.*

<sup>9</sup> Cuyo tenor literal es “*Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico*”.



la Disposición Adicional 1ª<sup>10</sup> y el art. 151 CE<sup>11</sup> accedieron inmediatamente al techo máximo de autonomía (desde una perspectiva competencial): se trataba de Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra y Andalucía. En estos casos, además, la Constitución diseñaba la organización institucional de las CCAA como una garantía constitucional de la autonomía (previéndose la existencia de una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno, un Presidente y un Tribunal de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, tal como dispone el art. 152 CE) así como un procedimiento específico de modificación o reforma del Estatuto.

El resto de territorios se enmarcaba en una autonomía *de segundo grado* pues, en lo que se configuraba como el procedimiento común regulado en los arts. 143<sup>12</sup>, 144 y 146 CE, la Comunidad Autónoma que resultase sólo podía asumir competencias en las materias previstas en el art. 148 CE<sup>13</sup> y únicamente podría ampliarlas (con el límite infranqueable de las materias

<sup>10</sup> D.A.1ª: "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía".

<sup>11</sup> Art. 151 CE: 1. *No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 148 cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, en los términos que establezca una Ley Orgánica.*

<sup>12</sup> El art. 143.1 CE establece una serie de requisitos para el ejercicio del derecho de autonomía previsto en el art. 2CE pues había de tratarse de provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, ser territorios insulares o provincias con entidad regional histórica.

<sup>13</sup> Art. 148 CE: 1. *Las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:*

1. *Organización de sus instituciones de autogobierno.*
2. *Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.*
3. *Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.*
4. *Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.*
5. *Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.*
6. *Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.*
7. *La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.*
8. *Los montes y aprovechamiento forestales.*
9. *La gestión en materia de protección del medio ambiente.*
10. *Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.*
11. *La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.*
12. *Ferías interiores.*
13. *El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.*
14. *La artesanía.*
15. *Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.*
16. *Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.*
17. *El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.*
18. *Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.*
19. *Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.*
20. *Asistencia social.*

que, según el art. 149.1 CE, corresponden en exclusiva al Estado) una vez transcurridos cinco años y mediante la reforma del Estatuto (art. 148.2 CE).

Así pues, en un segundo momento se puede afirmar la existencia de un Estado Autonómico Homogéneo, de una "*homogeneidad institucional autonómica*" en palabras del Tribunal Constitucional (SSTC 225/1998, de 25 de noviembre)<sup>14</sup>. En efecto, independientemente de las diferentes vías de acceso a la autonomía, todas las Comunidades llegan a tener el mismo nivel competencial (alcanzando el techo máximo). Se producía así una homogeneización de las diversas Comunidades que no derivaba necesariamente del Texto Constitucional y que se consolidó con los Pactos Autonómicos de 1981 y 1992 y mediante la transferencia de competencias que permitía el art. 150. 2 CE.

Aparte de las previsiones, más bien procedimentales, a que se ha hecho referencia, la regulación constitucional del modelo autonómico se basa en dos elementos clave: a) en primer lugar la figura de los Estatutos como norma institucional básica de las CCAA y b) en segundo lugar, la atribución de competencias mediante la fijación de dos listas, las competencias que pueden asumir las CCAA que acceden a la autonomía común y las competencias estatales reflejadas en el art. 149 CE sobre las que, en principio, las CCAA no podía incidir. Este sistema de distribución competencial cuenta con una doble cláusula de cierre del sistema: de un lado, la cláusula residual y la cláusula de supletoriedad del Derecho Estatal establecida en el art. 149.3 CE y, de otro, la posibilidad de ampliar la atribución competencial de las CCAA así como de armonizar su ejercicio a través de los mecanismos extraestatutarios previstos en el art. 150 CE.

De la regulación constitucional cabe destacar, también, la relativa a los recursos económicos de las CCAA. Así, el reconocimiento de autonomía política quedaría vaciado de contenido si no fuese acompañado no sólo de la atribución de competencias, sino de una autonomía financiera que deviene instrumento indispensable para la consecución de aquella (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 2). Por ello el art. 156 CE<sup>15</sup> dispone que las comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias (con el límite de la necesaria coordinación con la Hacienda Estatal) y en el art. 157 prevé diversos recursos para la financiación de las CCAA.

Finalmente la configuración del modelo territorial en el texto de la Norma Fundamental incluye la referencia a una serie de principios que forman parte del derecho/principio a la autonomía reconocido en el art. 2 CE y que han sido ampliamente desarrollados por el Tribunal Constitucional, a los que nos referimos seguidamente.

**- Los rasgos característicos del Estado Autonómico: principios y mecanismos para garantizar el equilibrio entre unidad y pluralidad (autonomía).**

---

<sup>14</sup> En la que el TC considera que la literalidad de la Constitución quedaba complementada y corregida por el desarrollo histórico realizado y éste consistía en la homogeneidad institucional autonómica, que les obliga a respetar unos principios comunes (en este caso, proporcionalidad) de forma independiente a la vía de acceso a su autonomía (pronunciamiento dictado en relación a la posible vulneración de la proporcionalidad del sistema electoral por cuanto en Canarias se establecía una barrera mínima de representación demasiado elevada).

<sup>15</sup> Previsión desarrollada legalmente por la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 22 de septiembre de 1980, modificada en diversas ocasiones.



La diversidad/pluralidad de entes con autonomía normativa típica de un Estado Compuesto requiere de la formulación de una serie de principios y de la articulación de una serie de mecanismos que garanticen la compatibilidad del ejercicio pleno de esa autonomía con la igualdad de los derechos de los ciudadanos españoles y con la unidad del Estado español. Los principios clave que derivan bien directamente de la Constitución, bien de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, son los siguientes:

### 1. Igualdad:

El art. 139.1 CE declara, en cuanto a organización territorial, que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. Lógicamente, esta igualdad no supone una uniformidad de regímenes jurídicos, pues de ser así se estaría negando la existencia de la autonomía política (que no meramente administrativa) que reconoce la Constitución a determinados entes territoriales. Lo que se quiere decir es que esa diversidad de regímenes no puede, en ningún caso, afectar a la igualdad substancial de derechos y obligaciones de los españoles. En efecto, tempranamente el Tribunal Constitucional (en su STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ2) se encargó de subrayar que este principio de igualdad no podía ser entendido como *“una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio español nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones(...). Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las CCAA no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (art. 53 y 149.1.1ª CE)”*.<sup>16</sup> Se trata, en definitiva, de preservar las condiciones básicas del ejercicio de los diversos derechos (cuya regulación se reserva el Estado como competencia exclusiva) resultando determinante, para ello, que las decisiones que se adopten en las CCAA se asienten sobre criterios de territorialidad y no sobre criterios personales que podrían dar lugar a discriminaciones por razón de procedencia u origen<sup>17</sup>.

A la igualdad también se refiere el art. 138.2 CE que posibilita la existencia de diferencias entre los Estatutos de las diferentes CCAA siempre que dichas diferencias no impliquen privilegios sociales o económicos (STC 247/2007, FJ 4); mientras que el art. 139.2 CE se refiere a la vertiente económica del principio de igualdad al prohibir cualquier restricción a la libre circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio español —en lo que ha sido entendido como la necesaria unidad de mercado del Estado Español (STC 64/1990, de 5 de abril) que admite diversas intervenciones públicas en la regulación económica siempre que esta diversidad resulte proporcionada y no afecte a la igualdad básica de todos los españoles—.

En definitiva, el principio constitucional de igualdad *opera “en el ámbito de los ciudadanos, en concreto, de sus condiciones de vida, (...) Y es que la esfera de la ciudadanía, en sentido estricto, está conceptualmente separada de la esfera correspondiente a la configuración del poder político contenida en el art. 2 CE. Ello no obstante, dicha separación debe matizarse a partir de la consideración de que la estructura del poder se proyecta sobre los ciudadanos a través de las potestades que la Constitución atribuye, precisamente, a los diversos entes de naturaleza política, potestades que se ejercen en la esfera de la ciudadanía en la que sí opera el principio de igualdad imponiendo ciertos límites a la acción de los poderes públicos. En*

---

<sup>16</sup> Y en el mismo sentido las SSTC 76/1983, de 5 de agosto (LOAPA); 37/1987, de 26 de marzo y 150/1990, de 4 de octubre.

<sup>17</sup> Vid. en este sentido, DE OTTO Y PARDO, *Derecho constitucional (...), op.cit.*



*conclusión, el principio de igualdad incide en el despliegue del principio de autonomía pero no puede desvirtuarlo” (STC 247/2007, FJ 4).*

## 2. Solidaridad:

El propio art. 2 CE, al reconocer el derecho a la autonomía de las diversas nacionalidades y regiones que integran el Estado Español, reconoce y garantiza, asimismo, la solidaridad entre todas ellas. El principio de solidaridad se erige, pues, en corolario que *“complementa e integra los principios de unidad y de autonomía”* [STC 247/2007, FJ 4.b)] y permite su equilibrio.

La formulación general que de este principio se contiene en el art. 2 CE tiene su reflejo en el art. 138.1 CE que atribuye al Estado el deber de garantizar *“la realización efectiva del principio de solidaridad establecido en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”*. Perspectiva económica que se entiende completada con la previsión contenida en el art. 156 CE que prevé la autonomía financiera de las CCAA para el desarrollo de sus competencias *“con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda Estatal y de solidaridad entre los españoles”*. Se trata, en definitiva, de asegurar que los diferentes centros de poder político y económico *“se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general”* para no incidir de forma negativa en los intereses generales de la Nación ni disgregar su unidad.

El principio de solidaridad, sin embargo, no se proyecta sólo en el ámbito económico, sino que también debe entenderse como la prohibición de privilegios económicos o sociales como consecuencia de las diferencias existentes entre diferentes EEAA, y como la aspiración a unos resultados globales para todo el territorio español (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ3).

## 3. Coordinación y Cooperación:

La necesidad de cooperación entre las Administraciones de los diferentes niveles territoriales ha sido insistentemente recordada por este Tribunal, como elemento esencial de un Estado complejo *“que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar”* (STC 252/1988, de 20 de diciembre). En su STC 194/2004, de 4 de noviembre (que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por diversas CCAA contra la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres) recordaba el Tribunal Constitucional que *“el principio de colaboración fomenta la colaboración entre las Administraciones Públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio propias de los entes en relación”* (FJ 9, remitiéndose entre otras a las SSTC 76/1983 y 118/1998). Y precisamente por ello no existía óbice a que el legislador estatal hubiese creado un Consejo de la Red de Parques Naciones puesto que carecía de funciones decisorias que pudiesen condicionar el ejercicio de las Comunidades Autónomas. En esta misma línea, por citar otro ejemplo, el ATC 246/2009, de 29 de septiembre (al resolver una cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de de mujeres y hombres) subraya que la previsión legal de establecer sanciones administrativas a la publicidad sexista o que banalice o incite a la violencia de género, corresponde al ejercicio de sus competencias estatutarias sobre la promoción de la igualdad real entre hombres y mujeres *“en colaboración con el Estado”*. A los efectos que aquí interesan se subraya que *“no hay duplicidad o actuaciones intercambiables con el Estado, sino*



*complementariedad, que responde al principio de cooperación específico entre Administraciones”.*

Aparte del principio de cooperación, que implica en todo caso la voluntariedad de la relación, una estructura territorial compleja como la de un Estado autonómico requiere del establecimiento de medidas de coordinación “*que propicien la integración de las partes del conjunto de modo que en dicha integración cada parte realice las funciones para las que está constitucionalmente habilitado* (STC 194/2004, FJ 12). La coordinación supone la existencia de una relación desigual en la que una de las partes toma las medidas de ordenación de una determinada materia, asumiéndolas la otra parte. Ejemplo evidente de ello es la necesaria coordinación, atribuida en exclusiva al Estado en el art. 149.1.13º CE, de la Hacienda General, o de las medidas económicas que sean necesarias para garantizar la unidad de mercado. Esta potestad de coordinación de que dispone el Estado “*no supone*”, sin embargo, “*una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada, por lo que no puede servir de instrumento para la asunción de competencias autonómicas*” (STC 194/2004, FJ8).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto de estos dos principios ha sido determinante pues la Constitución apenas si se refiere a ellos. Ciertamente el art. 145 CE prohíbe la federación de CCAA en su apartado primero, permitiendo la celebración de convenios de colaboración entre ellas cuando así lo prevean los EEAA “*para la gestión y prestación de servicios propios a las mismas*” y mediante comunicación a las Cortes (en el resto de casos se prevé la necesaria autorización de las Cortes Generales). Como se puede apreciar la redacción de este artículo obvia, por un lado, el posible establecimiento de convenios de colaboración entre Estado y CCAA y, por otro, contempla las posibles relaciones de cooperación de las CCAA entre sí con una excesiva prudencia. Por este motivo, y en el contexto actual, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto de la cooperación y coordinación como principios esenciales que rigen el devenir de un Estado complejo ha sido esencial.

Si bien estos dos principios se encuentran actualmente asumidos y a través de ellos se articulan las relaciones entre Estado y CCAA de forma ciertamente satisfactoria, también es cierto que se echan de menos órganos o canales de participación de las Comunidades Autónomas en la adopción de decisiones por el Estado, en materias de su competencia. Esta participación en decisiones estatales no sólo puede conseguirse a través de consejos u organizaciones específicas de participación, sino a través, fundamentalmente, de la reforma del Senado y de su conversión en una verdadera cámara de representación de los intereses territoriales<sup>18</sup>.

#### **4. Principio de suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas:**

La autonomía financiera de las CCAA reconocida en el art. 156 CE se relaciona intrínsecamente con el principio de suficiencia financiera que, tal como ha recordado el Tribunal Constitucional en la STC 13/2007, “*exige que dichos entes disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar*

<sup>18</sup> Sobre las cuestiones que suscita la reforma del Senado puede verse el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. *Texto del informe y debates académicos*.- Edición a cargo de F. RUBIO LLORENTE y J. ÁLVAREZ JUNCO, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006; así como en *El Estado Autonómico*.- Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Col. Cuadernos y Debates, núm. 170, Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2006.



*el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE (por todas, SSTC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3; 96/2002, de 25 de abril, FJ 2; 168/2004, de 6 de octubre, FJ 4; y 179/2006, de 13 de junio, FJ 3)*". Lógicamente, el principio de suficiencia financiera también se ve sometido a límites, pues debe realizarse "en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto" y su constatación requiere de la verificación de diversos elementos, como el conjunto de recursos del que disponen las CCAA, las competencias que tienen atribuidas y las necesidades efectivas que derivan del funcionamiento efectivo de dichas competencias, dentro de "un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad" (STC 13/2007, *op.cit.* y 58/2007, de 14 de marzo).

**5. Lealtad constitucional y lealtad institucional:** Como colofón o cláusula de cierre de todos los anteriores, este principio nos parece esencial en el buen funcionamiento de cualquier Estado compuesto y es utilizado con frecuencia en Estados de corte federal. Aunque no se haya previsto expresamente en la Constitución Española, la jurisprudencia constitucional lo ha considerado como un "soporte esencial del funcionamiento del Estado Autonomo y cuya observancia resulta obligada" (SSTC 25/1981, de 14 de julio FJ3; 239/2002, FJ 11 y 13/2007, de 18 de enero, FJ 7). En la importante y ya citada STC 247/2007 [FJ 4.d)] se recuerda que dicho principio requiere que "las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y las CCAA tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios".

La primera formulación explícita de este principio la encontramos en el art. 4 LRJPAC (en la redacción dada por la Ley 4/1999) que especifica cuatro vertientes<sup>19</sup> del mismo. En resumen, la actuación y las relaciones entre las Administraciones públicas deben basarse en la asistencia mutua y la colaboración (incluido el traspaso de información) previéndose instrumentos concretos para llevar a cabo esta colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas —tales como las Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación (art. 5 LRJPAC) y los Convenios de colaboración (art. 6 LRJPAC)—.

Pero el principio de lealtad constitucional posee, aún, otra faceta que se revela como de especial interés: la deferencia en el enjuiciamiento de normas aprobadas por un Parlamento que implica una presunción de constitucionalidad de la norma enjuiciada (todavía más en los casos en que intervienen dos Parlamentos, el autonómico y el estatal). Esta presunción de constitucionalidad conlleva la exigencia de que las eventuales críticas (formalizadas en recursos de inconstitucionalidad) especifiquen concretamente qué preceptos legales (o estatutarios) se entienden contrarios a la Constitución y por qué. No caben, en este punto, impugnaciones preventivas o previsoras "ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas" (SSTC 49/1984, de 5 de abril; 3/1996, de 14 de marzo y 31/2010, de 18 de junio, entre otras). Este fue uno de los argumentos esgrimidos por el Gobierno de la Generalitat como objeción de procedibilidad al recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña y ha sido

<sup>19</sup> Son las siguientes: a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias; b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones; c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.



una de las objeciones formuladas a la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el Estatuto de Autonomía, denunciándose su carácter “marcadamente preventivo” y la falta de “deferencia” hacia el Estatuto<sup>20</sup>.

Y aun más, el principio de lealtad constitucional podría ser entendido como lealtad institucional, con respeto a instituciones y procedimientos establecidos. A esto quizás se refiere uno de los Votos Particulares<sup>21</sup> formulados a la STC 31/2010 en el que se deja constancia de que, dentro del proceso generalizado de reformas de los EEAA, los nuevos Estatutos poseen disposiciones con redacción idéntica o similar a preceptos impugnados del Estatuto de Autonomía de Cataluña sin que, sin embargo, aquéllos hayan sido cuestionados ante el Tribunal Constitucional<sup>22</sup>.

#### - La garantía constitucional de la autonomía.

Antes de cerrar estas breves notas referidas al diseño constitucional del Estado autonómico y entrar a analizar someramente la figura de los Estatutos de Autonomía, debe subrayarse que la inclusión del art. 2 CE en el título Preliminar de la Constitución no es baladí (ni neutra). En efecto, como puso de relieve en su día Ignacio DE OTTO y PARDO<sup>23</sup>, dicha ubicación supone una protección reforzada puesto que su reforma (constitucional) requerirá de un procedimiento especial previsto en el art. 168 CE que exige la mayoría dos tercios de cada Cámara y la posterior disolución de las Cortes, frente al procedimiento de reforma simple que operaría en caso de quererse reformar el título VIII de la CE (art. 167 CE). El reconocimiento de la diversidad y pluralidad de nacionalidades y regiones en el seno de la unidad de la Nación española se configura así como un principio estructural de la organización del Estado Español que, independientemente de las múltiples opciones de desarrollo debe poder reconocerse como tal. Se puede hablar así de garantía constitucional de la autonomía<sup>24</sup> cuya cláusula de cierre se encuentra en el propio Tribunal Constitucional, órgano competente para declarar la nulidad de las Leyes estatales que sean contrarias al sistema autonómico diseñado en la CE y determinar la titularidad y el alcance de las competencias que, eventualmente, sean reivindicadas por Estado o CCAA.

---

<sup>20</sup> Así, por ejemplo, ALBERTÍ ROVIRA, E. quien sostiene que “no son infrecuentes, en efecto, los supuestos en los que el TC plantea hipotéticamente una situación que el propio TC considera contraria a la Constitución para, a continuación, y aun reconociendo que el Estatuto no la prevé directamente ni deriva hacia ella necesariamente establece una interpretación que preventivamente lo evite. Ello sucede especialmente cuando el TC trata los aspectos con mayor carga identitaria, pero también en otros ámbitos como el competencial”, lo que significa, según el autor, atribuir intenciones ocultas al Estatuto, contrarias a la Constitución. “La Sentencia 31/2010: valoración general de su impacto sobre el Estado de las Autonomías”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. También en la misma publicación FERRERES COMMELLA, V. sostiene el bajo nivel de deferencia de la STC 31/2010, su exceso de activismo respecto de opciones del legislador estatuyente que claramente se refieren a materias reservadas o permitidas al Estatuto de Autonomía, como la Lengua.

<sup>21</sup> Voto Particular del Magistrado D. Eugeni Gay Montalvo, FJ 6.

<sup>22</sup> Se citan como ejemplos los EEAA de Andalucía y Aragón.

<sup>23</sup> DE OTTO Y PARDO, I. *Estudios sobre derecho estatal y autonómico*, Civitas, 1986. Se utiliza el compendio DE OTTO Y PARDO, I. *Obras Completas*, Universidad de Oviedo y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010 (coord. FERNÁNDEZ SARASOLA; ed. PUNSET BLANCO, R.; BASTIDA FREIJEDO, J. y VARELA SUANZES-CAPEGNA). Págs. 708 y ss.

<sup>24</sup> AJA, E.



#### *IV. Los Estatutos de Autonomía como pieza esencial del Estado Autonómico.*

A diferencia de otros sistemas como el Federal, no es la Constitución o una norma de igual rango (como la Constitución federal<sup>25</sup>) la que atribuye las competencias a las CCAA y diseña su organización. Esta tarea queda reservada, por la propia Constitución a los Estatutos de Autonomía que se convierten en elemento clave o esencial del sistema y ejercen una función ciertamente constitucional. El Estatuto es, por tanto, la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma: la norma que regula su estructura organizativa-institucional, prevé su ámbito competencial y sistematiza los procedimientos de actuación en el marco de lo dispuesto por la Constitución. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones (recientemente en la STC 247/2007, FJ 5) remarcando que *"en esta configuración del Estado autonómico, los Estatutos de Autonomía constituyen una pieza esencial en la estructura compuesta del Estado que nuestra Constitución recoge. Así, el art. 147.1 CE declara que "dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico". El carácter que los Estatutos de Autonomía tienen como "norma institucional básica" de las Comunidades Autónomas atiende, sustancialmente, al relevante papel que la propia Constitución les atribuye en el sistema territorial de distribución del poder político, puesto que son las normas a través de las cuales opera el principio dispositivo. Este principio, ínsito en la Constitución y que opera dentro del marco jurídico regulado en la misma, otorga un importante margen de decisión al legislador estatutario, pues depende de su determinación, al elaborar y aprobar el Estatuto, incluso, la creación de la Comunidad Autónoma. Los Estatutos de Autonomía son, así, no sólo la norma fundacional de la correspondiente Comunidad Autónoma (arts. 143 y 151 CE), sino también la norma expresiva de su acervo institucional y competencial (art. 147.2 CE)".*

Aunque los EEAA son normas obviamente subordinadas a la Constitución<sup>26</sup>, el Tribunal Constitucional admitió tempranamente su especial posición en nuestro ordenamiento jurídico, su función constitucional, por lo que se la entendió integrante del llamado *Bloque de Constitucionalidad* (art. 28 LOTC<sup>27</sup>). A esta concepción de los Estatutos como normas *materialmente constitucionales* abona su propio procedimiento de elaboración (complejo) en el que también intervienen las CCAA<sup>28</sup> y su especial rigidez (art. 147.3 CE). En efecto, el Estatuto

<sup>25</sup> Aunque algunos autores califiquen las últimas reformas de EEAA como si de verdaderas Constituciones se trataran. Así, en un comentario crítico DE CARRERAS, Lluís califica el EAC como *"una pequeña Constitución para Cataluña que resulta invulnerable (...) para las demás leyes que forman parte del bloque de la constitucionalidad, las cuales, además, deben ser interpretadas conforme al Estatuto. Con ello se subvierten totalmente las reglas que rigen el ordenamiento, al menos tal como hasta ahora las habíamos entendido"* en "Reformar la Constitución para estabilizar", *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente*, Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Políticos Constitucionales.

<sup>26</sup> "Autonomía no es soberanía" afirmó el Tribunal Constitucional en la STC 4/1981-

<sup>27</sup> Art. 28 LOTC.: *"Uno. Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas".*

<sup>28</sup> Tratándose de un procedimiento que se ha llegado a calificarse por el propio Tribunal Constitucional de *paccionado*, en tanto en cuanto concurren dos voluntades, expresión de equilibrio entre poder central y territorial).



se aprueba por las Cortes Generales en forma de Ley Orgánica que, sin embargo, sólo podrá ser modificada por los procedimientos específicos previstos en el propio Estatuto, siendo su único parámetro de control la propia Constitución y aquellas otras leyes orgánicas a las que la CE llama expresamente (STC 247/2007, FJ 6). Dada la peculiar naturaleza de los EEAA su relación con otras normas estatales se sujeta a criterios de carácter material, relativos a la competencia sustantiva que se ejerza en cada momento sin que puedan desconocerse las materias que se reservan a otras leyes orgánicas previstas constitucionalmente (como por ejemplo las que desarrollan el contenido esencial de los derechos fundamentales).

Estas consideraciones, que habían sido generalmente aceptadas por la doctrina y los operadores jurídicos han sido fuertemente matizadas en la STC 31/2010, ya citada, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) y que muestra, aparentemente, una concepción diferente del modelo territorial. En esta Sentencia se matizan las características y la propia posición de los Estatutos de Autonomía como normas básicas de organización de la Comunidad Autónoma afirmándose expresamente que la calificación de los EEAA como normas materialmente constitucionales *“no tiene mayor alcance que el puramente doctrinal o académico (...) que en ningún caso se traduce en un valor normativo añadido al que estrictamente corresponde a todas las normas situadas extramuros de la Constitución formal”*. Parece que se pierde, aquí, la idea del carácter paccionado del Estatuto, de la concurrencia de voluntades en el procedimiento complejo de elaboración de esta singular norma<sup>29</sup>. El Estatuto parece perder la especial rigidez, la superior resistencia que le ofrecía la Constitución respecto de otras Leyes orgánicas, y es calificado como una ley orgánica más que se relaciona con el resto de normativa estatal, incluidas las leyes orgánicas, con base en el principio de competencia (STC 31/2010, FJ 3). Se concluye, así, en esta última Sentencia que *“la posición relativa de los Estatutos respecto de otras leyes orgánicas es cuestión que depende del contenido constitucionalmente necesario y, en su caso, eventualmente posible, de los primeros”*.

Por lo que respecta al contenido posible de los EEAA, el art. 147.2 CE determina lo que ha venido en llamarse contenido mínimo o necesario de los Estatutos: *“a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica; b) La delimitación de su territorio; c) la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias y d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas”* (contenido que, como se ha dicho, se ampliaba con las previsiones del art. 152 CE en el caso de las CCAA de “primer grado”).

El contenido necesario fijado en el art. 147.2 CE puede resultar suficiente sin que ello obste a la posibilidad de incluir un contenido adicional más amplio, bien como desarrollo de otras previsiones expresas de la Constitución —art. 3.2 CE, en relación a la eventual cooficialidad lingüística de la Comunidad Autónoma, o art. 4.2 CE en relación a las enseñas y banderas propias—, bien como consecuencia de la propia función y cualidad jurídica de los EEAA como norma institucional básica de las CCAA, tal como se reconoció expresamente en la STC 247/2007 (FJ 12) y en la STC 31/2010 (FJ4). Lógicamente, ese contenido adicional no puede incidir en aquellos ámbitos o materias que la Constitución reserva a otras leyes específicas o configura como disciplina orgánica no complementaria.

---

Vid. en este sentido la STC 247/2007, FJ 6 en relación a la “confluencia de voluntades” y el carácter paccionado del procedimiento de elaboración y reforma.

<sup>29</sup> Vid. los comentarios de Mercè Barceló y Enric Fossas, entre otros, en el número especial de la Revista de Dret de Catalunya dedicado a la STC 31/2010.



De este modo, tanto la STC 247/2007 como la STC 31/2010 cierran la polémica que había suscitado la inclusión en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de un catálogo de derechos estatutarios y principios rectores con una estructura ciertamente semejante a la del Título Preliminar de la Constitución Española. Considera el Tribunal Constitucional que la inclusión de nuevas materias en un Estatuto de Autonomía, más allá de los problemas que pueda plantear una concepción maximalista de la densidad normativa de un Estatuto en relación con la petrificación de su contenido y la consecuente limitación del efectivo derecho a la participación política en el ejercicio de los poderes estatuidos, es cuestión que debe analizarse de forma casuística e independientemente de los reparos que puedan oponerse a tal técnica legislativa (STC 31/2010, FJ 6). Ciertamente, en ambas sentencias el Tribunal Constitucional deja claro (en una concepción que ha sido criticada por la doctrina) que “los derechos estatutarios *“no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos”* (FFJJ 13 A 15, de la 247/2007), que *“operan como pautas (prescriptivas o directivas según los casos) para el ejercicio de competencias autonómicas”* (31/2010, FJ 16). Los derechos reconocidos en los Estatutos *“han de ser, por tanto, cosa distinta”* de los derechos fundamentales y los principios rectores reconocidos en la CE y se encuentran materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma<sup>30</sup>. En este punto se insiste en que los EEAA no pueden asumir la función de desarrollar los derechos fundamentales reconocidos en la CE puesto que se trata de una norma de vigencia territorial limitada.

- ***La distribución de competencias: Prius de la autonomía/limite de la autonomía de las CCAA.***

Lo que, en cualquier caso, es contenido propio de los Estatutos de Autonomía es la atribución de competencias autonómicas. La articulación del sistema de distribución/atribución de competencias (estatales y autonómicas) se erige en piedra angular del Estado Autonomo pues sin competencias que ejercer el derecho a la autonomía quedaría vaciado de todo su contenido. Aunque el diseño del marco de distribución competencial se inicia en la Constitución no termina en ella pues, como ha quedado expuesto, la CE reenvía a los Estatutos de Autonomía para acometer el diseño definitivo. Los EEAA podrán asumir todas aquellas competencias que no sean competencia exclusiva del Estado, tal como dispone la cláusula del 149.3 primer inciso. Por tanto, el primer límite a la autoatribución de competencias que realizan los EEAA es el art. 149.1 CE que establece —si bien de forma no exenta de incertidumbres— las competencias que sobre determinadas materias y en determinadas funciones (legislativa, reglamentaria y de ejecución) se atribuyen en exclusiva al Estado, permitiendo la entrada de las Comunidades Autónomas en aquellas funciones o materias no reservadas (por ejemplo, desarrollo de la legislación básica o la ejecución de la normativa estatal). Dado que el propio art. 147.2.d CE prevé que sean las CCAA las que determinen las competencias asumidas, la cuestión que se plantea es *“¿puede el*

---

<sup>30</sup> Con esta doctrina el Tribunal Constitucional consideró conformes a la CE los arts. 15, 20 y 21.1. y 2 del EAC que habían sido impugnados en el recurso de inconstitucionalidad, referidos, respectivamente, a los derechos de las personas (derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de maltratos y de toda clase de discriminación así como al desarrollo de su personalidad); Derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte y derecho a la educación de calidad en condiciones de igualdad. El primer argumento fue la salvedad de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por España que recogía el propio Estatuto, de lo que se desprende que ni el EAC ha creado derechos fundamentales nuevos ni afecta al régimen de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución por lo que respecta a su titularidad, contenido y condiciones de ejercicio.



*Estatuto de Autonomía delimitar o determinar el contenido de las competencias estatales al interpretar el contenido de las competencias estatutarias?”<sup>31</sup>.*

El papel que juegan los Estatutos de Autonomía en el reparto de competencias entre CCAA y Estatutos de Autonomía ha sido objeto de especial atención en la reciente STC 247/2007, de 12 de diciembre, que resuelve la impugnación del artículo del Estatuto Valenciano que recogía el derecho de ciudadanos a “gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura”. Aprovecha el Tribunal esta ocasión (especialmente esperada en aquel entonces pues se encontraba pendiente de resolución el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto Catalán) para sistematizar su doctrina sobre el modelo de estado autonómico, con alusión a sus elementos y principios esenciales, introduciendo novedades (que auguraban cierta flexibilidad respecto al enjuiciamiento del Estatuto de Autonomía de Cataluña) que, sin embargo, no se han visto reflejadas en la posterior Sentencia 31/2010, de 28 de junio.

Por lo que ahora nos interesa, el papel de los EEAA en el reparto competencial entre CCAA y Estado, la STC 247/2007 aborda esta cuestión en los FFJJ 7 a 10 partiendo de la esencialidad de los EEAA en la configuración del Estado Autonómico; puesto que no sólo son norma fundacional de la correspondiente comunidad autónoma “sino también la norma expresiva de su acervo institucional y competencial” (FJ...). Partiendo de lo dispuesto en el art. 147.2.d) CE en relación con el art. 149.1 y 3 CE, el Tribunal subraya el importante papel de los EEAA “para la configuración del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas cual es del atribuir a las Comunidades Autónomas las competencias que asumirán” (FJ 7) lógicamente dentro del marco establecido en la Constitución, tal como se había dicho en la temprana STC 76/1983 (LOAPA) en la que se afirmó expresamente que la articulación del sistema competencial se realizaba a través de la CE y los EEAA “en el que estos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla” lo que impide, entre otras cosas, que por vía estatutaria se puedan definir con carácter abstracto y general el alcance y el contenido de las competencias autonómicas, incidiendo de este modo en la definición de las competencias estatales.

Así las cosas, la STC 247/2007 al sistematizar la doctrina del Tribunal Constitucional a este respecto diferencia entre los diferentes tipos de competencias asumibles por los Estatutos de Autonomía. En el caso de tratarse de competencias residuales, el Estatuto al asumir las competencias propias “produce como efecto reflejo la delimitación de las que corresponde al Estado en el territorio autonómico de que se trate” produciendo una suerte de delimitación negativa de las competencias de aquél. Ocurre también, en ocasiones, que las competencias asumidas en un determinado Estatuto de autonomía afectan a las competencias que se han considerado reservadas en exclusiva al Estado por el 149.1 CE. En estos casos el Tribunal (partiendo de la complejidad de la tarea dado que “la Constitución que sí fija las materias de competencia estatal no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones materiales sobre las que se proyecta aquél”) reconoce que los EEAA pueden asumir libremente competencias completando el espacio que la Constitución ha dejado desconstitucionalizado y realizar, por tanto, una cierta operación interpretativa siempre que se tengan en cuenta ciertos límites:

- a) la imposibilidad de realizar interpretaciones generales y abstractas sobre el sistema de distribución de competencias con pretensión de vinculación general a todos los poderes

---

<sup>31</sup> TORNOS MAS, J,- “La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas”, *REAF*, núm. 7, octubre 2008, p. 79-105.



públicos. En definitiva lo que está permitido a los EEAA es realizar una tarea interpretativa limitada al propio ámbito competencial y *"siempre que al hacerlo no pretendan imponer a todos los poderes públicos, como única, una determinada opción interpretativa del precepto constitucional"* (FFJJ 8 y 10 STC 247/2007). Esta pretendida imposición de una determinada opción interpretativa constituía uno de los argumentos de crítica a los arts. 110 a 112 del Estatuto Catalán, en cuanto definen las competencias y funciones que asume la Generalitat de Cataluña en el ámbito de sus competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas; preceptos que han sido en cierta medida desactivados por la STC 31/2010<sup>32</sup>. Los EEAA no pueden definir categorías constitucionales, imposibilidad que se configura como un *"límite cualitativo de primer orden"* del contenido posible de un Estatuto. En este sentido, se dice que *"el Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia pero que haya de entenderse por "competencia" y que potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en que el Ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la Norma primera que lo constituye"* y refuerza este argumento afirmando que *"ninguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional"* pues este cometido corresponde al Tribunal Constitucional (STC 31/2010, FJ 57).

- b) La interpretación de las competencias estatales debe realizarse a favor de una mayor concreción de las competencias autonómicas, correspondiendo su fiscalización al Tribunal Constitucional y asegurándose, en todo caso, la reconocibilidad de la competencia estatal; esto es, que aun pudiendo el Estatuto de Autonomía delimitar las competencias estatales *"no puede quebrantar el marco del art. 149.1 desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución"* (SSTC 247/2007, FJ 10 y 30/2011, FJ 4)<sup>33</sup>.

Por lo que respecta, no ya a los EEAA sino a las normas estatales que pueden incidir en el ámbito de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional ha elaborado un cuerpo

---

<sup>32</sup> Pues ciertamente aunque se proclama la constitucionalidad de los mencionados preceptos se hace recurriendo a la técnica de interpretación conforme. Partiendo del reconocimiento de una cierta incertidumbre formal respecto de la identificación formal de las categorías y principios del modelo territorial, se aceptan las previsiones incluidas en los arts. 110 a 112 dotándolos de un carácter meramente descriptivo de una realidad que, en sí misma, resulta indisponible para el EAC. Así, del art. 110 EACAT se dice que no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ni las condiciona; del art. 111 EAC se suprime el inciso relativo al carácter de las bases como *principios o normación mínima* (pues es asunto que sólo compete dilucidar a la Constitución y al Tribunal que la interpreta) validando el resto del artículo en tanto en cuanto, tras la supresión del inciso mencionado, adquiere un carácter meramente descriptivo; y, finalmente, se proclama la constitucionalidad del art. 112 EAC en tanto en cuanto la potestad reglamentaria a que se refiere se entiende limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica.

<sup>33</sup> *"Lo importante, en este sentido, es que el Estatuto de Autonomía, por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución..., en cualquier caso, sólo a este Tribunal corresponde apreciar, como intérprete supremo de la Constitución, si los Estatutos de Autonomía han incurrido en algún vicio de inconstitucionalidad, sea por excederse en el margen interpretativo de la Constitución en el que legítimamente pueden intervenir, sea por cualquier otro motivo"* (STC 247/2007, FJ 10)". STC 30/2011, FJ 4.



doctrinal destinado a evitar una expansión de las normas básicas estatales que pueda suponer una injerencia en la autonomía de las CCAA mediante la elaboración de una serie de requisitos de orden material y formal que se erigen en un verdadero canon de constitucionalidad (doctrina establecida en la STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 4, que se compila y sistematiza en la STC 194/2004 ya citada).

Así, desde una perspectiva material, se considera como bases o legislación básica *“el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias. Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional —ya que con las bases se atiende más a principios estructurales que coyunturales— a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto”*. (FJ 7 de la STC 194/2004). Desde una perspectiva formal, lo que debe evitar el legislador estatal es la incertidumbre jurídica acerca de lo que considerarse como tal, por lo tanto el instrumento formal es la Ley que *“puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica”* (exigencia de ley formal que admite excepciones).

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional se ha cuidado mucho de señalar que *“el poder de gasto del Estado no puede ejercerse al margen del sistema de distribución de competencias, ni el solo de financiar atrae hacia sí toda la competencia sobre la actividad de financiación, al no ser la facultad de financiación título competencial autónomo”* (SSTC 13/1992 y 194/2004, entre otras) evitando así la posibilidad de que, a través de ciertos títulos competenciales horizontales (coordinación de la actividad económica) o acciones como la previsión de otorgamiento de subvenciones se expandan las competencias estatales en detrimento de la autonomía constitucionalmente reconocida a las CCAA.

La cláusula de cierre del sistema competencial diseñado en el Título VIII de la Constitución se encuentra, como ya se adelantó, en la cláusula residual y de supletoriedad del derecho estatal contenida en el art. 149.3 CE. En efecto, a diferencia de lo que ocurre en los Estados federales, el Estado central no sólo tiene competencias (y facultades) en las materias listadas como exclusivas en el art. 149.1 sino que también ostentará todas aquellas que las CCAA no hayan asumido en su proceso de constitución, normas que además prevalecen sobre las de las CCAA en caso de conflicto. A ello se añade que el derecho estatal será en todo caso supletorio del derecho autonómico, supletoriedad que no constituye, en ningún caso, una cláusula universal atributiva de competencias a favor del Estado.

A las previsiones contenidas en el art. 149.3 CE se añaden las dos posibilidades que contempla el art. 150 CE como instrumento para ampliar el marco competencial de las CCAA por vía extraestatutaria, incluso en materias reservadas al Estado en el art. 149.1 CE que nunca podrían atribuirse por vía estatutaria. Se trata de las delegaciones legislativas previstas en el art. 150.1 CE y de las leyes orgánicas de transferencia previstas en el art. 150.2 CE. En el primer caso se delega la posibilidad de legislar en una determinada materia en el marco de los principios y directrices establecidos por el legislador estatal (Leyes Marco). El segundo caso parece referirse más bien, aunque no se concreta, a la delegación o transferencia de facultades ejecutivas. En sentido inverso, el art. 150.3 CE prevé que el Estado pueda dictar Leyes para armonizar las disposiciones normativas de las CCAA *“cuando así lo exija el interés general”*.



Por último, quiere ponerse de manifiesto que en un Estado complejo se produce un entrecruzamiento de títulos competenciales y dentro de estos, en función de la complejidad de las tareas a desarrollar, un diferente reparto de funciones y, en consecuencia, es necesario adaptar el modelo a las nuevas circunstancias y necesidades. En este sentido, se podía haber visto en el EAC una oportunidad para especificar las respectivas competencias y visualizar más claramente las responsabilidades de cada parte reforzando, además, la introducción de fórmulas adicionales de participación.

#### ***V. El Tribunal Constitucional como garante del modelo de Estado Autónomico.***

Como ya se ha señalado el buen funcionamiento de un Estado complejo como el Estado Autónomico Español requiere de la asunción de determinados principios como el de lealtad constitucional, cooperación y colaboración, respeto y coordinación de los intereses generales. Lógicamente en el ejercicio de las respectivas competencias de las Comunidades Autónomicas y del Estado pueden surgir conflictos y elementos que rompan el equilibrio general del funcionamiento del sistema. Desde esta perspectiva el Tribunal Constitucional se convierte en la clave de cierre del sistema, en la válvula que permite mantener ese deseado equilibrio entre igualdad y diversidad, entre autonomía y unidad. En efecto, el art. 161 CE atribuye al Tribunal Constitucional la competencia para conocer de los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley<sup>34</sup> (independientemente de su origen estatal o autonómico) así como para conocer de los conflictos (positivos o negativos) de competencias entre el Estado y las CCAA o entre las diversas CCAA entre sí<sup>35</sup>. Asimismo, en el segundo apartado del precepto citado se reserva al Gobierno la posibilidad de impugnar cualquier resolución autonómica (independientemente de su forma) suspendiéndose de forma inmediata y por la simple impugnación su vigencia hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su ratificación o levantamiento.

Interesa especialmente en este contexto detenerse brevemente en los posibles conflictos de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Como se ha visto, la distribución competencial es uno de los puntos clave del Estado autonómico español constituyendo, de hecho, el punto conflictivo en la relación con las CCAA que quieren aumentar su autogobierno, no ya con un incremento material de competencias sino mediante el blindaje de las que ya poseen (para evitar lo que consideran intromisiones ilegítimas o excesivas del Estado Español). Además de los recursos de inconstitucionalidad por vulneración del reparto competencial establecido en la CE, la LOTC prevé dos tipos de conflictos competenciales: los positivos en los que bien el Estado, bien la Comunidad Autónoma de que se trate consideran que una disposición o resolución emanada del otro ente territorial no respeta el orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y las Leyes orgánicas correspondientes y la reclaman para sí<sup>36</sup> y los conflictos negativos<sup>37</sup>, en los que tanto la Administración autonómica o estatal se inhiben respecto de una competencia cuyo ejercicio reclama un ciudadano.

---

<sup>34</sup> Arts. 27 a 34 LOTC.

<sup>35</sup> Arts. 59 a 72 LOTC.

<sup>36</sup> Arts. 62 a 67 LOTC.. Antes de acudir al Tribunal Constitucional se prevé un mecanismo, en cierta forma negociador: el llamado *requerimiento de incompetencia* en el caso de los conflictos positivos (obligatorio para las CCAA, opcional para el Estado que puede acudir directamente al Tribunal Constitucional)

<sup>37</sup> Arts. 68 a 72 LOTC.



No se trata, sin embargo, de un mecanismo utilizado con frecuencia. En el año 2009 el Tribunal Constitucional resolvió 3 conflictos positivos de competencia, frente a los 22 de los que conoció en el año 2005 (y que han ido disminuyendo progresivamente) y desde el año 2005, según los datos manejados, no ha conocido de ningún conflicto negativo de competencia<sup>38</sup>. En los tres casos los conflictos de competencia versaban sobre diversas ayudas o subvenciones otorgadas por el Estado a determinadas actividades (como el fomento de las energías renovables<sup>39</sup>, la modernización de destinos turísticos maduros<sup>40</sup> y la investigación en materia relacionadas con los parques nacionales<sup>41</sup>) y en todas ellas se considera que el Estado alteró el orden de competencias al centralizar en exceso el ejercicio de la competencia y al obviar que no dispone de un poder general de subvenciones desvinculado del orden competencial, pues corresponde a las CCAA ejercer sobre las subvenciones las competencias que tengan atribuidas por bloque de constitucionalidad (STC 13/1992).

## *VI. A modo de conclusión.*

Estas breves notas pueden llevar a preguntarnos cuál es la peculiaridad del Estado autonómico español respecto de otros modelos, como el federal. Sobre esta cuestión ya apuntaba Ignacio DE OTTO que la construcción de un concepto de autonomía estricto que permitiera identificarla como un tipo específico de federalismo, por ejemplo, ha sido objeto de profundo esfuerzo y debate doctrinal<sup>42</sup>.

En cualquier caso, el modelo autonómico español supone una autonomía política que se diferencia netamente de la autonomía administrativa que, en una concepción ahora superada, se atribuía a municipios y provincias —vid. en este sentido la STC 25/81 de 14 de julio en la que se subraya que la autonomía consagrada en el art. 2 CE y proyectada sobre el Título VIII es cualitativamente superior y diferente de los otros entes territoriales en cuanto comporta “*potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como una autonomía política*”—. Ya tempranamente (STC 32/1981, FJ 3) el Tribunal Constitucional remarcó el “*insoslayable carácter político que es propio de la Autonomía de las Comunidades Autónomas*”, insistiendo en la STC 37/1987, de 26 de marzo, en la definición del derecho de autonomía como capacidad para establecer políticas propias.

Tradicionalmente se reserva el concepto de Estado Federal para aquellas uniones de Estados preexistentes, y esa unión o federación supone la atribución de unas competencias específicas al Estado federal que las ejerce sin inmisión de los Estados federados que ceden, en cierta forma, algunas de sus competencias. En cualquier caso son diversos los elementos que se tienen en cuenta para definir a un Estado como federal: la garantía constitucional de la autonomía y de la distribución de competencias; la existencia de instituciones políticas en los entes de que se trate; la resolución de los conflictos por un Tribunal Constitucional y la articulación de un sistema eficaz de relaciones entre el Estado federal y los Estados federados. Así las cosas resulta que, a pesar de las diferencias, España es evidentemente un Estado más “federalizado” (por descentralizado) que unitario, y la cuestión que se plantea es, una vez llegado al techo competencial máximo o cubiertas las expectativas de ese realizable derecho a la

<sup>38</sup> Datos extraídos de la Memoria 2009 del Tribunal Constitucional, Ed. Tribunal Constitucional, Impresión BOE, Madrid 2010. En la fecha de redacción de estas notas todavía no se ha publicado la Memoria del Tribunal Constitucional correspondiente al año 2010.

<sup>39</sup> STC 136/2009, de

<sup>40</sup> STC 200/2009, de 138/2009, de

<sup>41</sup> STC 138/2009, de

<sup>42</sup> DE OTTO Y PARDO, I.- *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987 y 1995.



autonomía, a qué modelo tiende el Estado español. En esta línea, el Gobierno Socialista promovió una consulta al Consejo de Estado sobre una posible reforma constitucional<sup>43</sup> que, entre otras cosas (como la actualización de la función territorial del Senado) buscaba la inclusión de la denominación de todas las CCAA en la Constitución. Entendiendo que el proceso de constitución de CCAA y de ejercicio del derecho de autonomía había concluido ya —lo que abonaría la sustitución de la alusión a “derecho a la autonomía” (que ya habría sido ejercido) y su sustitución por “principio de autonomía”— y que la mayoría de los preceptos constitucionales relativos a la organización territorial habían quedado, por tanto, derogados; se buscaba la plasmación, el cierre, en definitiva la superación de la apertura inicial del modelo autonómico (cuya característica principal había sido la de permanecer abierto a impulsos del principio dispositivo<sup>44</sup>) con una solución que se aproxima mucho a la de los Estados Federales que incluyen en la Constitución Federal el nombre de todos los Estados que la integran y que, a su vez, poseen su propia Constitución. La reflexión sobre el modelo de organización territorial español se encuentra, ahora, más abierta que nunca.

## VII. Breve Nota Bibliográfica.

*Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos.*- Edición a cargo de F. RUBIO LLORENTE y J. ÁLVAREZ JUNCO, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

*La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?*, Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Col. Cuadernos y Debates, núm. 198, Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2009.

*El Estado Autonómico.*- Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Col. Cuadernos y Debates, núm. 170, Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2006.

“Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006”, *Revista Catalana de Dret Públic*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, diciembre 2010.

AJA, E; TORNOS MAS, J; FONT, T; PERULLES, J.M y ALBERTÍ, E. *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid 1985.

AJA, E.- “El Estado Autonómico en España a los 25 años de Constitución”, *Derecho Constitucional para el Siglo XXI*. Tomo II. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Ed. Thompson-Aranzadi, Navarra, 2006.

---

<sup>43</sup> El Gobierno solicitó Informe del Consejo de Estado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005 sobre una posible reforma constitucional. Se subrayaba, en la consulta, la necesidad de acomodar la Constitución de 1978 a los cambios experimentados en la sociedad española desde esa fecha, en resumen, sobre las siguientes materias: a) normas que regulan el orden de sucesión en la Corona para adaptarlas al principio de no discriminación de la mujer; b) a la incorporación del compromiso asumido por los ciudadanos españoles con el proceso de construcción política en Europa; c) a la recepción constitucional de la denominación oficial de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas y d) a la reforma del Senado para convertirlo en una verdadera Cámara de representación territorial para la defensa de la identidad, autogobierno y participación de las CCAA. Vid. *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos.* - Edición a cargo de F. RUBIO LLORENTE y J. ÁLVAREZ JUNCO, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

<sup>44</sup> *Informe del Consejo de Estado, op.cit.* pág. 128.

DE OTTO PARDO, I. *Estudios sobre derecho estatal y autonómico*, Civitas, 1986. Se utiliza el compendio DE OTTO Y PARDO, I. *Obras Completas*, Universidad de Oviedo y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010 (coord. FERNÁNDEZ SARASOLA; ed. PUNSET BLANCO, R.; BASTIDA FREIJEDO, J. y VARELA SUANZES-CAPEGNA).

DE OTTO PARDO, I. *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ed. Ariel Derecho, Barcelona 1995.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael.- *El constitucionalismo. Proceso de formación y fundamentos del Derecho constitucional*, Ed. Marcial Pons (3ª edición), Madrid, 2005. La Cuarta Parte del libro (págs. 175 a 216) está dedicada al Constitucionalismo Histórico Español.

PÉREZ ROYO, J.- *Curso de Derecho Constitucional*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2005 (décima edición).

TORNOS MAS, J.-"La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucona de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas", *REAF*, n-um. 7, octubre 2008, p. 79-105.