

DESCENTRALIZACION POLITICA Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LA II REPUBLICA (*)

JUAN IGNACIO UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA
IÑAKI URRETAVIZCAYA AÑORGA

SUMARIO: I. LA VERTIENTE NORMATIVA DEL «ESTADO INTEGRAL».—I.1. *El principio dispositivo como motor de la descentralización política.*—I.2. *La naturaleza de la garantía del régimen de distribución territorial del poder.*—I.3. *El sistema de distribución de competencias en la II República.*—II. LA VERTIENTE JURISPRUDENCIAL DEL «ESTADO INTEGRAL».—II.1. *El Tribunal de Garantías Constitucionales.*—II.2. *La distribución competencial a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales.*—III. VALORACIONES FINALES.

(*) Este trabajo es el resultado de una reelaboración efectuada sobre otro anterior presentado para el homenaje a KEPA LARUMBE BIURRUN (q.e.p.d.) bajo el título «II ERREPUBLIKAKO ESTATU INTEGRALAREN ARAUTERIA ETA JURISPRUDENTZIARI BURUZKO GOGOETA BATZUK», que se publicó en el n.º 41 de la *Revista Vasca de Administración Pública*.

I. LA VERTIENTE NORMATIVA DEL «ESTADO INTEGRAL»

Como es sabido, la construcción normativa del sistema de distribución territorial del poder de la II República española comenzaba en la Constitución de 1931. Bajo la fórmula «Estado integral», a la autonomía de las regiones se le reconocía el rango de principio constitucional (1). Desde esta perspectiva, se trataría de analizar cómo se configuró y garantizó dicho principio. Resumidamente, éstos serían los elementos y características principales bajo los que cabría definirlo:

I.1. *El principio dispositivo como motor de la descentralización política*

La Constitución de 1931 no preveía ningún mapa regional o autonómico (2). Como se puede deducir del Título Primero,

(1) Así se recogía en el artículo 8 de la Constitución republicana y asimismo lo reconocerá la Sentencia de 5 de marzo de 1936 dictada por el Tribunal de Garantías Constitucionales, aunque, como veremos, el alcance específico del contenido de este principio dependerá del estatuto de autonomía en cuestión. Vid. la Sentencia en M. BASSOLS COMA, *La Jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 123-129.

(2) Como luego veremos (*infra* I.3), la Constitución de 1931 no pretendía inicialmente establecer una regionalización global del Estado español,

especialmente de los artículos 8 y 11, el reconocimiento de autonomía política a las regiones no derivaba directamente de la Constitución, sino del contenido que el legislador del Estado determinara dentro de los límites establecidos por la Norma Fundamental (3). Por tanto, al no prefijarse en la Constitución el modelo de construcción del «Estado integral» (o, si se quiere, al prefijarse sólo un mínimo), uno de los aspectos principales en el proceso de distribución territorial del poder, esto es, la concreción de la autonomía, quedaba sometida al principio dispositivo (4), es decir, diferida al ámbito legislativo del estatuyente. De esta forma cabe decir que el Texto Constitucional republicano no contenía un modelo políticamente descentralizado, sino «potencialmente descentralizado», o «políticamente descentralizable» (5).

I.2. *La naturaleza de la garantía del régimen de distribución territorial del poder*

Aunque la autonomía, como criterio organizador del poder político, se articulaba en la Constitución de 1931 como principio constitucional, su concreción quedaba francamente reducida. Esta «contradicción» merece ser analizada tanto para cono-

sino que respetando lo acordado en el «Pacto de San Sebastián», la finalidad consistía en dar una solución política al «problema catalán». Fue atendiendo a este objetivo como la Constitución republicana introdujo en el Derecho Comparado «[...] la técnica de los Estatutos de Autonomía facultativos y dispositivos, llamados a concretar en cada caso el contenido de la respectiva autonomía». Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La Constitución y las autonomías territoriales» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 25, enero-abril 1989, pág. 21.

(3) Cfr. E. L. LLORENS, *La autonomía en la integración política*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pág. 200.

(4) Véase el artículo 12 de la Constitución de 1931. Cfr., entre otros, R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Introducción a una historia del constitucionalismo español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, pág. 140. Esta previsión, como otras muchas, tendría posteriormente acogida en la Constitución de 1978 (Título VIII).

(5) Cfr. R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1993, pág. 52.

cer la naturaleza y características del modelo de descentralización política como, sobre todo, para estudiar cuál era el nivel de garantía en la construcción del «Estado integral».

¿Hasta qué punto estaba constitucionalizado el «régimen autonómico» de la II República? ¿Qué tipo de garantía quedaba fijado para proteger dicho régimen? El principio de autonomía política venía protegido por la garantía constitucional, de modo que para modificarlo había que reformar la Constitución, pero los contenidos que se podían desarrollar bajo este principio, ¿estaban bajo el amparo de una garantía constitucional o únicamente «institucional»?

Existen diferentes formas para garantizar los principios constitucionales, los derechos y libertades, o las instituciones constitucionales. Cuando el régimen normativo sustancial y principal de la distribución territorial del poder viene regulado en la Constitución, sin que para ello se dé una remisión normativa al legislador ordinario, se entiende que ese régimen se encuentra bajo el amparo de una «garantía constitucional», ya que la configuración orgánica viene definida en la Norma Fundamental.

Pero si la Constitución, al concretar el principio autonómico, lo que hace es fijar un mínimo núcleo indisponible para el legislador ordinario, se considera que dicho régimen ostenta una protección que cabría entenderse como una «garantía institucional», porque el régimen orgánico vendrá, principalmente, de la mano del legislador ordinario (6). En consecuencia, cabría afirmar que el modelo adoptado en la Constitución de 1931, a diferencia del establecido en el Título VIII de la Constitución de 1978 (7), es un modelo que viene caracterizado por

(6) Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I. vol., Civitas, Madrid, 1982, pág. 179.

(7) Actualmente, las autonomías territoriales están «constitucionalizadas», es decir, dichas autonomías vienen garantizadas por el mismo tipo de

gozar, básicamente, de la «garantía institucional» así entendida. A continuación exponemos los argumentos que podrían sostener dicha hipótesis:

- i) Aunque la configuración autonómica inicial de las regiones no dependía, al menos completamente, de la voluntad del legislador estatal, la fijación del contenido de tal formulación autonómica resultaba sometida en exceso a la libre conformación de éste. Es cierto que, en virtud de la aplicación de los artículos 15 y 16 de la Constitución republicana, las regiones autónomas podían y debían (si se querían estructurar como entes políticamente descentralizados) aspirar a un «mínimo nivel competencial». Pero también lo es que en la Constitución no aparecía «el mínimo entramado institucional» que debían tener esas regiones autónomas para ejercitar y desarrollar dicho nivel, pues no se dice nada sobre sus órganos legislativos o ejecutivos que quedaban, así, a merced de la decisión última del estatuyente (8).

protección que ostenta la Constitución como norma jurídica. *Cfr.* S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, *op. cit.*, pág. 182.

(8) La Constitución de 1931 careció de un precepto semejante al artículo 152 de la Constitución vigente, donde se regula el régimen institucional mínimo obligatorio para las Comunidades Autónomas del artículo 151 y facultativo para las del artículo 143. Unido a esta ausencia de regulación del mínimo institucional, hay que reseñar que, del contenido de los artículos 15 y 16 –fundamentalmente– de la Constitución republicana, tampoco quedaron claras ni las facultades que esas regiones autónomas debían tener, ni la garantía que las mismas hubieran gozado. Es patente que si uno de los objetivos de la Constitución de la II República era posibilitar un mínimo nivel de autonomía política a las regiones (o, cuando menos, a algunas regiones –singularmente a Cataluña–), éstas debían tener unas facultades encaminadas al ejercicio efectivo de esa autonomía. Así, la función legislativa, o las facultades administrativas y de gestión necesarias para desarrollar y ejercitar sus competencias, o la imprescindible potestad financiera. Y así se hizo, pero sólo indirectamente. Tomando como ejemplo esta última, faltaría en la Constitución de 1931 un artículo del tenor de los actuales 156 y 157 de la Norma Fundamental. Por ello, cabe deducir que también la estructuración nuclear de las facultades y potestades de las regiones, quedaba condicionada en gran medida a la voluntad

ii) Es lógico que si la construcción normativa del modelo de distribución territorial del poder en la II República tenía que estructurarse, dentro de los límites constitucionales, a través del poder legislativo, fueran los estatutos los que se constituyeran en la figura normativa principal de este proceso (9). Por ello, se hace necesario examinar las características principales de la naturaleza y tipo de protección que estas normas gozaban.

a) Naturaleza jurídica. El artículo 11 de la Constitución de 1931 hace una doble referencia al estatuto como norma jurídica, configurándolo como una «norma bifronte» (10). Atendiendo al artículo 12, cabría pensar que los estatutos tenían la naturaleza de una «norma paccionada», fruto del acuerdo entre las voluntades del Estado y del correspondiente territorio. Pero la naturaleza jurídica de los estatutos no cabe ser explicada desde

del estatuyente, de forma que, igualmente, el juego de dichas facultades venía caracterizado por estar al amparo más de una «garantía institucional» que de una «garantía constitucional».

(9) De todas formas, hay que tener en cuenta que los estatutos no eran las únicas normas determinantes a la hora de culminar la construcción normativa del modelo de descentralización política. Ahí estaban, por un lado, los artículos 15 y 16 de la Constitución de 1931, que establecían el marco básico de la distribución de competencias y, por otro, la facultad expresa del Estado de dictar leyes orgánicas sobre las materias no transferibles, por la que se reconocía el ejercicio de poderes legislativos al Estado con posterioridad al estatuto. Estos poderes, si bien «[...] no cumplían la función de atribuir competencias a las regiones, sí eran instrumento indispensable para deslindar los ámbitos de acción reservados al Estado y, de rechazo, para delimitar con mejor precisión las atribuciones regionales». *Vid.*, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, *op. cit.*, pág. 91. En cuanto a los elementos fundamentales del sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución de 1931, *vid. infra*. I.3.

(10) Artículo 11 de la Constitución de 1931: «Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico». La influencia de la Constitución de 1931 sobre la vigente Constitución se manifiesta una vez más, con la recepción del precepto transcrito —con leves matices— en el artículo 147.1 del actual Texto Constitucional.

esa fórmula (11). No eran «normas pactadas» (12), pues no eran fruto de dos voluntades. Se podría decir que en el proceso de elaboración participaban dos voluntades, pero era en última instancia la decisión del Estado la que determinaba su aprobación. Por tanto, su naturaleza no era doble, sino dual, no eran dos normas unificadas en una, sino una única de carácter bifronte, es decir, que formaba parte simultáneamente de dos ordenamientos (el del Estado y el de la región autónoma, ordenamiento éste que siendo secundario, estaba integrado en el estatal). En consecuencia, cabe afirmar que se estaba simplemente ante una norma de naturaleza estatal.

b) La protección estatutaria. En la Constitución de 1978, los estatutos son normas reforzadas, tanto por ser leyes orgánicas (art. 81), como, sobre todo, por estar investidas de un especial procedimiento de elaboración y reforma (rigidez). Pero en la II República, a la luz de la Constitución de 1931, estos mecanismos de protección específicos resultaban ser mucho más débiles:

Por una parte, la Constitución de 1931, en materia de distribución territorial del poder, no reconocía a las leyes orgánicas un campo de actuación general y perfectamente delimitado (13). La referencia constitucional explícita a la ley orgánica

(11) Para un estudio acerca de la naturaleza jurídica de los estatutos actuales, *vid.*, entre otros, I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, pág. 265 y sigs., S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, *op. cit.*, pág. 281 y sigs.

(12) *Cfr.* S. ROYO VILLANOVA, «El Estado integral», *Revista de Derecho Público*, n.º 45, septiembre 1935, pág. 265 y sigs. En el mismo sentido, E. L. LLORENS, *La autonomía...*, *op. cit.*, pág. 200; N. PÉREZ SERRANO, *La Constitución española. Antecedentes. Texto. Comentarios*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pág. 91. En la actualidad, F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 620 y sigs.; R. M.^a RUIZ LAPEÑA, *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*, Ed. Bosch, Barcelona, 1982, pág. 76.

(13) *Cfr.* M. BASSOLS COMA, *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, pág. 68.

se agotaba en dos puntos (14), de forma que la conexión entre esta figura normativa y los estatutos resultaba, desde la perspectiva de su naturaleza jurídica y formal, inexistente (15).

Por otra parte, el nivel de protección que se les otorgó era bastante débil y se fundamentaba en dos hechos interrelacionados: en primer lugar, el necesario requisito de la participación de los territorios y, en segundo lugar, la utilización de la técnica de la rigidez. Así, para la existencia de un estatuto, además del legislador estatal, era imprescindible la participación previa de la voluntad del correspondiente territorio, como expresión del principio dispositivo (16). Asimismo, si prosperaba la iniciativa, el territorio en cuestión participaba también en la concreción del contenido estatutario, aunque la aprobación estaba sujeta en última instancia al Congreso de los Diputados. Por otro lado, si se quería efectuar alguna modificación a los estatutos ya aprobados, era necesario seguir un procedimiento agravado de reforma (17). Por consiguiente, existía un nivel de rigi-

(14) En el artículo 124 de la Constitución de 1931, referente a la organización del Tribunal de Garantías Constitucionales, y en el artículo 12, que trata sobre los requisitos necesarios para la aprobación de los estatutos.

(15) En el texto de la Constitución, no se hace mención alguna respecto de la naturaleza de ley orgánica de la norma estatutaria, ni siquiera en el artículo 11 —en el que se alude a la naturaleza jurídica de los estatutos—, ni en el artículo 12 —precepto en el que se enumeran las condiciones para su aprobación—. Los estatutos no eran «leyes orgánicas», pero, entonces, cabe preguntarse ante qué tipo de norma nos encontramos. No eran «leyes constitucionales» (rango reconocido expresamente por la Constitución a la ley sobre responsabilidad criminal del Presidente de la República), pero tampoco eran leyes ordinarias (véase por ejemplo: el procedimiento legislativo especial; el artículo 66 de la Constitución, que excluía a los estatutos como materia sometida a referéndum y además, como veremos, estaban protegidos por la técnica de la rigidez para su reforma). Por ello, quizá lo más adecuado sea calificarlas como leyes «especiales» del Estado español. *Vid.* al respecto, S. ROYO VILLANOVA, «El Estado...», *op. cit.*, pág. 266.

(16) *Cfr.* artículos 11 y 12 de la Constitución republicana.

(17) Por ejemplo, el artículo 14 del Estatuto Vasco de 1936 (idéntico al artículo 18 del Estatuto Catalán de 1932) preceptuaba lo siguiente:

«Este Estatuto podrá ser reformado: a) Por iniciativa del País Vasco, mediante referéndum de los Ayuntamientos y aprobación del órgano legislativo

dez, pero –y aquí pudiera estar una de las causas principales de la escasa protección de los estatutos– dicho nivel mostraba dos puntos débiles: 1) el hecho de que el procedimiento de reforma no viniera regulado en el Texto Constitucional, sino en el propio estatuto (18) y 2) la posibilidad, rígida, pero posibilidad al fin y al cabo –establecida por el estatuyente de la II República– de modificar, al amparo del silencio constitucional, los estatutos de autonomía sin ningún tipo de participación de la voluntad del territorio afectado; es decir, solamente a través de la decisión unilateral adoptada por el legislador estatal (19). Es cierto que los dos estatutos que entraron en vigor en la II República preveían la participación de los respectivos territorios para el supuesto de una eventual reforma. Pero es evidente que no es lo mismo configurar dicha participación de forma imprescindible que de manera facultativa. Aunque el juego dado a la técnica de la rigidez era considerable, no era suficiente, ya que no cerraba totalmente la vía de una reforma unilateral por parte del legislador estatal, dejando así debilitado el marco de protección estatutaria.

Los estatutos de autonomía no tenían el suficiente grado de indisponibilidad respecto del legislador ordinario, lo cual da pie para reiterar una vez más la idea de que el modelo de des-

del país. b) Por iniciativa del Gobierno de la República y a propuesta de la cuarta parte de los votos de las Cortes.

En uno y otro caso será preciso para la aprobación de la Ley de reforma del Estatuto las dos terceras partes del voto de las Cortes. Si el acuerdo de las Cortes de la República fuera rechazado por referéndum del País Vasco será menester para que prospere la reforma la ratificación de las Cortes ordinarias subsiguientes a las que lo hayan acordado.»

(18) En la Constitución de 1931 no se encontraba ninguna previsión similar a la regulada en los artículos 147.3 y 152.2 de la actual Constitución, aunque tampoco ésta regula completamente los procedimientos de reforma de los diferentes estatutos.

(19) Por el contrario, parece fuera de toda duda que en el vigente régimen autonómico no cabe ninguna posibilidad de modificar unilateralmente los estatutos por parte del legislador estatal, si no es vía reforma constitucional, en cuyo caso será el poder constituyente el encargado de hacerlo.

centralización política de la II República participaba más de una «garantía institucional» —en el sentido anteriormente expuesto— que de una «garantía constitucional» (20).

(20) En cambio, el actual régimen autonómico gozaría de una «garantía constitucional», pues, «[...] además de determinar los contenidos que los Estatutos habrán de tener, la Constitución garantiza el propio Estatuto y su contenido contra las restantes leyes del Estado y contra la actuación de los poderes de éste. *Con esta función garantista regula la reforma de los Estatutos haciendo participar a la propia Comunidad Autónoma, los integra en el bloque de la constitucionalidad [...]*»; I. DE OTTO, *Derecho Constitucional...*, op. cit., pág. 252. (La cursiva es nuestra.)

Partiendo de una base doctrinal mayoritaria, cabe afirmar que el núcleo esencial de un sistema de división territorial del poder está integrado por las normas que establecen la delimitación competencial. «Este núcleo esencial de lo que es, desde el punto de vista material, la Constitución del Estado compuesto en cuanto Estado compuesto, es decir, en la terminología kelseniana, la «Constitución total», está contenido normalmente en la Constitución *tout court* del Estado en cuestión, de manera que, [...] «Constitución material» y «Constitución formal», se identifican». Véase F. RUBIO LLORENTE, «El bloque de constitucionalidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 27, 1989, pág. 24. Pero, la cuestión es que, al igual que sucede en la actualidad, la parte más importante del sistema de delimitación competencial de la II República —sobre todo los estatutos—, quedaba fuera de la «Constitución formal». Y será en este punto, precisamente, donde cabe observar una de las mayores divergencias entre ambos modelos de distribución territorial del poder: en ambos casos, una parte de la normativa de la distribución competencial viene reflejada en la Constitución («normas primarias»: Título I de la Constitución de 1931 y Título VIII de la Constitución de 1978), y la otra parte en los estatutos; pero, mientras que en la actualidad, los estatutos se encuentran en un nivel de inaccesibilidad respecto del legislador ordinario, tanto para su aprobación como para su reforma (de modo que cabe considerarlos como «Constitución material» o «normas constitucionales secundarias», Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 90 y sigs.), no ocurría lo mismo con los estatutos de la II República, ya que, como se ha expuesto, cabía la posibilidad —aunque rígida— de reformarlos con la sola voluntad estatal. Surge así la dificultad extrema de integrar a éstos como parte de la «Constitución territorial», de forma que no podían ser reconocidos ni como parámetro de legalidad de las leyes del Estado, ni, por tanto, como partícipes del mismo nivel de protección del que goza la Constitución como norma jurídica. No estaban, pues, bajo el amparo de la garantía «constitucional», sino de la «institucional».

I.3. *El sistema de distribución de competencias en la II República*

El marco de actuación fijado en el Título I de la Constitución republicana permitía cierta descentralización política en favor de instancias territoriales que, dotadas de autonomía política, podrían ejercer con más eficacia determinadas actividades públicas (21). Sin embargo, la implantación de un modelo de descentralización política extensible a todo el territorio, se vio frustrada desde el primer momento. La configuración del nuevo modelo de distribución territorial en la Constitución de 1931 pretendió ser únicamente una respuesta a las demandas de autogobierno de Cataluña, pues no estaba inicialmente en el ánimo de los constituyentes extender aquél al resto del territorio nacional (22).

(21) Entre los estudiosos que se han encargado de resaltar la importancia que tiene el reconocimiento de una autonomía en favor de los entes territoriales integrantes de un Estado, destaca —entre otras muchas— la aportación de E. L. LLORENS, que en su obra *La Autonomía...*, *op. cit.*, pág. 70, defiende la necesaria participación de las instancias territoriales menores en el ejercicio de competencias estatales, pues la distribución territorial de competencias se realiza tanto «[...] en beneficio del Estado como de las colectividades integrantes». Asimismo, este autor entiende que: «En el régimen autonómico se reconoce la coordinación voluntaria de las colectividades integrantes como momento fundamental de la integración». *Ibidem*, pág. 82.

(22) Para profundizar en el estudio de este problema político y la solución jurídica que se arbitró, *cfr.* S. VARELA, *El problema regional en la II República española*, UE, Madrid, 1976, pág. 19 y sigs.; M. GERPE LANDÍN, *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Ed. 62, Barcelona, 1977; J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, «La Constitución de la Segunda República Española y el Estatut de Catalunya de 1931», *Sistema*, 17-18, 1977, págs. 99-100; L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1936)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. 489 y sigs.; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones...*, *op. cit.*, pág. 610; M. HERRERO DE MIÑÓN, «La gestación del sistema autonómico español: claves del sistema constituyente», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 36 (II), 1993, pág. 33, donde afirma, refiriéndose al período republicano, que «La autonomía nacional de Cataluña no es fungible ni generalizable». Véase R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Introducción a una historia...*, *op. cit.*, págs. 138-139; F. TOMÁS Y VALIENTE, «La primera fase de construcción del Esta-

La concreción del sistema de distribución territorial del poder se consiguió no sin grandes obstáculos y recelos respecto del *quantum* competencial que podían asumir las regiones (23).

Finalmente se implantó el principio dispositivo, que operaba no sólo en el ámbito de la configuración del mapa regional autonómico, sino también a la hora de fijar el nivel competencial de cada región autónoma (24). Partiendo de esta básica estructuración de la organización territorial del poder, la articulación del sistema de distribución de competencias iba a ser deudora de los modelos constitucionales alemán (Constitución

do de las Autonomías (1978-1983)», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 36 (II), 1993, pág. 47. *Vid.*, igualmente, la nota n.º 2.

(23) Junto a la obligada consulta al Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República española, *vid.* L. JIMÉNEZ DE ASÚA (Presidente de la Comisión parlamentaria que elaboró el Proyecto de Constitución y Presidente de la Comisión Jurídica Asesora) en *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Ed. Reus, Madrid, 1932, donde se recoge todo el *iter* parlamentario que dio lugar al texto Constitucional.

(24) *Vid. supra*, I.2. para el análisis de este principio. Tal y como se expresa en el artículo 1.º de la Constitución de 1931, «la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y Regiones». La caracterización de la II República Española como «Estado integral» ha sido objeto de análisis por parte de la doctrina iuspublicista no sólo española, sino también extranjera. Véase, por ejemplo, E. L. LLORENS, *La autonomía...*, *op. cit.*, págs. 99-102, quien critica la formulación del «Estado integral» no sólo desde la terminología utilizada, sino también en cuanto a la falta de auténtica participación de las colectividades territoriales en la vida estatal: «Esta autonomía no concede a las colectividades autónomas más facultad de cooperación directa en la gestión del Estado, participando como elementos integrantes en la declaración de las normas [...]». Asimismo, G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale», *Rivista di diritto pubblico* XXV, 1933, fasc. II, págs. 92-100; S. ROYO VILLANOVA, *Las Constituciones...*, *op. cit.*, pág. 261 y sigs. Actualmente, F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones...*, *op. cit.*, pág. 611, para quien el Estado integral «[...] supone la adopción de un modelo intermedio entre el Estado Unitario y el Estado Federal [...]». F. TOMÁS Y VALIENTE, «El Estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada», *Códigos y Constituciones*, Madrid, 1989, pág. 175 y sigs.; J. L. CASCAJO CASTRO, «Notas sobre el ordenamiento constitucional de la Segunda República», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 36 (II), 1993, pág. 19.

de Weimar de 1919) y, principalmente, austriaco (Constitución de 1920) (25). Obviamente, el reparto de competencias entre el Estado y las regiones autónomas era un elemento decisivo, en un momento en el que los modelos federales tendían a la progresiva concentración de competencias en los órganos estatales. Y ello tuvo su traducción inmediata en la Constitución de 1931.

En efecto, tras el polémico debate constituyente, finalmente triunfó en el Dictamen de la Comisión un modelo básico de triple reparto, que se fundamentaba en la siguiente distribución de materias y funciones recogida en el Título I del Texto Constitucional republicano:

- a) Materias de competencia exclusiva del Estado, sobre las que éste dictaba la legislación y llevaba a cabo la ejecución directa y en las que, en principio, las regiones no eran competentes (art. 14).
- b) Materias cuya legislación correspondía al Estado pudiendo atribuirse a las regiones autónomas, su ejecución, «[...] en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes» (art. 15).
- c) Materias no comprendidas en ninguno de los dos bloques anteriores, cuya legislación exclusiva y ejecución directa podían corresponder a las regiones autónomas

(25) La influencia de la Constitución austriaca sobre la Constitución de 1931 en la fijación de los criterios funcional y material para el reparto de las competencias, ya fue tenida en consideración por S. ROYO VILLANOVA, «El Estado...», *op. cit.*, pág. 266 y E. L. LLORENS, *La autonomía...*, *op. cit.*, pág. 215. Más recientemente F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones...*, *op. cit.*, pág. 630, y sobre todo R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Las competencias...*, *op. cit.*, págs. 53-58, donde efectúa un estudio exhaustivo del sistema de distribución de competencias de la II República española y, en particular, de las competencias de ejecución de las regiones en aquel periodo.

«[...] conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por el Parlamento» (art. 16) (26).

En cualquier caso, hay que señalar que esta inicial distribución tripartita de competencias bien podía verse alterada por varios procedimientos: 1) el desarrollo estatutario no fue ni homogéneo en las dos regiones que alcanzaron la autonomía, ni completo en orden a abarcar todas las posibilidades que ofrecían los artículos 15 y 16. 2) El artículo 18 establecía la cláusula residual en favor del Estado en todas aquellas materias no asumibles por las regiones en sus respectivos estatutos, aunque éste podía transmitir sus propias competencias por medio de una ley (27). 3) El artículo 19 permitía al Estado fijar las bases a que habrían de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas para reestablecer la «armonía entre los intereses locales y el interés general» de la República. 4) El artículo 21 recogía la cláusula de prevalencia del Derecho estatal sobre el de las regiones en las materias que no fueran de su exclusiva competencia.

Si además tenemos en cuenta las previsiones de los artículos 20.1 (que facultaba al Estado para imponer a los órganos de las regiones la ejecución de las leyes, en materias cuya legislación exclusiva y ejecución directa fueran de competencia del Estado) y 20.2 (precepto que atribuía al Gobierno la posibilidad de dictar Reglamentos para la ejecución de todas las leyes, aun-

(26) *Vid. supra*, I.2. de este trabajo. Como destacaba E. L. LLORENS (*La autonomía...*, *op. cit.*, pág. 200), La Constitución contenía «[...] únicamente la declaración de la posibilidad de la autonomía para algunas colectividades territoriales integrantes, sin especificar ni garantizar su grado y extensión, modificables siempre por el órgano legislativo». De este modo, el autor evidenciaba la libertad de intervención de las Cortes sobre los estatutos de autonomía (norma básica de las regiones, pero producto normativo del Estado). *Vid. ibidem*, págs. 124, 178 y sigs.

(27) La complejidad de un sistema competencial asimétrico, derivada de la libre asunción de competencias por parte de cada región, es observada en lo que al campo de la ejecución se refiere, por R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Las competencias...*, *op. cit.*, págs. 53-60, 211 y sigs.

que esta ejecución correspondiera a las autoridades regionales), la consecuencia de todo ello fue la configuración de un marco competencial ciertamente complejo para su correcta inteligencia y efectiva aplicación, escasamente favorecedor de la autonomía regional y sometido a la voluntad de los órganos centrales del Estado, tanto en lo referente a la fijación del contenido estatutario, como en lo concerniente a la ampliación o reducción de sus competencias, y al establecimiento de instrumentos administrativos de fiscalización sobre su actuación (28). En definitiva, este marco normativo llevaba a la confusión e invitaba a que los conflictos entre el Estado y las regiones se sucedieran ante un Tribunal de Garantías Constitucionales que, como veremos, no tuvo ocasión de clarificar y asentar su doctrina —más o menos acertada— frente a los problemas competenciales planteados. Con todo, conviene subrayar la originalidad del modelo y su virtualidad como estructura que influyó de un modo determinante en la construcción del Estado Regional italiano de 1947, y del Estado de las Autonomías español de 1978.

(28) Esta es la conclusión que extrae E. L. LLORENS, *La Autonomía...*, *op. cit.*, pág. 216. El mismo autor expone que «Son difíciles de evitar las confusiones cuando el reparto horizontal y vertical simultáneo de competencias no se verifica con arreglo a pocos principios, claros y precisos». (pág. 223). Aun siendo consciente de estas dificultades, este autor procedió a fijar un sistema de división de competencias constituido por diez modalidades, expresión del «[...] complicadísimo entrelazamiento de funciones de los órganos estatales y regionales en la integración autonómica [...]», *ibidem*, pág. 224. Esta compleja tipología competencial fue también analizada por S. ROYO VILLANOVA, «El Estado...», *op. cit.*, pág. 268. Recientemente, J. L. CASCAJO CASTRO, «Notas sobre el ordenamiento...», *op. cit.*, págs. 20-24, y R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Las competencias...*, *op. cit.*, pág. 124, que no es ajeno a la ya apuntada complejidad del sistema de distribución de competencias, pues si bien se podía reconocer una cláusula general de atribución de competencias de ejecución de la legislación del Estado en favor de las regiones, el artículo 20.2 habilitaba al Gobierno de la República para «[...] que desarrollara las leyes republicanas, independientemente de quien fuera el titular de las competencias de ejecución».

II. LA VERTIENTE JURISPRUDENCIAL DEL «ESTADO INTEGRAL»

II.1. *El Tribunal de Garantías Constitucionales* (29)

En el intento de contextualizar la jurisprudencia constitucional republicana atinente al «Estado integral», cuatro serían los aspectos del Tribunal que interesaría destacar especialmente; los tres primeros relativos a su regulación, y el último, consistente en un breve inciso histórico-valorativo sobre la actuación de este órgano.

En primer lugar, el hecho de que el Constituyente de la II República, a la hora de definir los rasgos esenciales del modelo de control de constitucionalidad de las leyes, se decantara por el modelo jurisdiccional (30) y, dentro de éste, por la variante continental o «concentrada» (31). Un modelo de control en el

(29) Regulado en el Título IX de la Constitución de 1931 (arts. 121-124) y en la «Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales» (en adelante LOTGC) del 14 de junio de 1933. Ley que (ligeramente modificada el 1 de septiembre del mismo año [arts. 5 y 27]) fue desarrollada por Reglamento de 8 de diciembre de 1933 que, a su vez, sería sustituido por el «Reglamento Orgánico del Tribunal de Garantías Constitucionales», aprobado por Decreto de 6 de abril de 1935.

(30) Cfr. R. M.^a RUIZ LAPEÑA, *El Tribunal...*, *op. cit.*, pág. 17 y sigs.; P. CRUZ VILLALÓN, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pág. 310 y sigs. *Vid.*, asimismo, las Sentencias del Tribunal de Garantías Constitucionales de 17 de noviembre de 1934 y 14 de diciembre de 1935 en la obra de M. BASOLS COMA, *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, págs. 100-122.

(31) Para profundizar en este punto (influencias, caracteres...), así como en la problemática de la exacta definición y calificación del modelo (¿«concentrado» o «mixto»? *vid.*: J. TOMÁS VILLARROYA, «El recurso de inconstitucionalidad en el Derecho Español (1931-1936)», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, n.º 11, 1968, pág. 16; J. L. CASCAJO CASTRO, «Kelsen y la Constitución española de 1931», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 1, 1978, pág. 243 y sigs.; R. M.^a RUIZ LAPEÑA, *El Tribunal...*, *op. cit.*, págs. 215 y sigs.; M. BASSOLS COMA, *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, pág. 48; P. CRUZ VILLALÓN, *La formación...*, *op. cit.*, pág. 335 y sigs.; J. OLIVER ARAUJO, *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Universitat de les Illes Balears, Palma, 1991, pág. 208 y sigs.

que, si bien eran claras las influencias americanas, no faltaría ninguno de los elementos del sistema europeo (32).

En segundo lugar, y por lo que respecta a la vertiente organizativa del Tribunal, su composición (33) que, al ser configurada de una forma excesivamente amplia (34), complicaría desde

(32) A saber: «La concentración del control, el órgano *ad hoc*, el proceso autónomo de constitucionalidad, la acción directa (aunque no sea la regla) y los efectos *erga omnes* (aunque sufra una excepción importante)», P. CRUZ VILLALÓN, *La formación...*, *op. cit.*, pág. 335. Las influencias americanas se podían observar en la regulación del artículo 100 de la Constitución republicana, por el que, a través de la «consulta de inconstitucionalidad», se establecería el precedente de la actual cuestión de inconstitucionalidad.

(33) Regulada en el artículo 122 de la Constitución: «Compondrán este Tribunal: un presidente designado por el Parlamento, sea o no diputado; el presidente del alto Cuerpo consultivo de la República a que se refiere el artículo 93; el presidente del Tribunal de Cuentas de la República; dos diputados libremente elegidos por las Cortes; un representante por cada una de las Regiones españolas, elegido en la forma que determine la ley; dos miembros nombrados electivamente por todos los Colegios de Abogados de la República; cuatro profesores de la Facultad de Derecho, designados por el mismo procedimiento entre todas las de España».

Para profundizar en los aspectos generales relativos a la composición *vid.*, entre otros: R. M.^a RUIZ LAPEÑA, *El Tribunal...*, *op. cit.*, pág. 151 y sigs.; F. FERNÁNDEZ SEGADO, «El Tribunal de Garantías Constitucionales: la problemática de su composición y del estatuto jurídico de sus miembros», *Revista de Derecho Público*, n.º 111, 1988; J. OLIVER ARAUJO, *El sistema político...*, *op. cit.*, pág. 185 y sigs.

(34) Especial atención merece al respecto el apartado referente a la elección de cada representante regional (art. 122.5 de la Constitución). Mientras en el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora y en el Proyecto presentado por la Comisión Constitucional de las Cortes se aludía a un representante por cada «región autónoma», el Constituyente se decantaría definitivamente por un representante por cada «región española» (esto es, incluyendo las regiones no autónomas). Este cambio resultaría trascendental no sólo porque ampliaba sobremanera la composición del Tribunal, sino también por introducir *a pari* un elemento politizador en la configuración del mismo.

De entre las múltiples críticas doctrinales referentes a la desproporcionada y poco idónea composición del Tribunal cabe destacar: F. RUBIO LLORENTE, «Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional», *Revista de Derecho Político*, n.º 16, Invierno 1982-1983, pág. 31 y sigs.; P. CRUZ VILLALÓN, *La formación...*, *op. cit.*, pág. 316 y sigs.; J. OLIVER ARAUJO, *El sistema político...*, *op. cit.*

un inicio el normal desarrollo de su actividad jurisdiccional (35).

En tercer lugar, el ámbito de las competencias del Tribunal (36), de las cuales dos han de merecer aquí una singular atención:

i) El control de constitucionalidad vía recurso de inconstitucionalidad (37), que debía actuar sobre: las leyes emanadas por el legislador estatal, las leyes aprobadas por las regiones autónomas, los decretos leyes y decretos legislativos, así como sobre los decretos del mismo tipo que, al amparo de sus respectivos estatutos, pudieran dictar los Gobiernos de las regio-

pág. 316 y sigs. (*vid.* especialmente págs. 195-196, donde se realiza una interesante síntesis historiográfica de algunas valoraciones doctrinales).

(35) En relación a otros aspectos relativos a la organización del Tribunal, conviene señalar que el estatuto jurídico de los miembros del Tribunal venía regulado en la LOTGC, artículos 14 a 16 (*vid.*, *in extenso*, R. M.^a RUIZ LAPENA, *El tribunal...*, *op. cit.*, pág. 114 y sigs.), mientras que las normas de funcionamiento del Tribunal se encontraban en los artículos 19 a 27 de la misma Ley. *Ibidem*, pág. 197 y sigs.

(36) Reguladas en los artículos 100, 120 y sobre todo 121 de la Constitución de 1931, y en los artículos 22, 25 y 26 de la LOTGC. Competencias que cabe clasificar como sigue: a) recurso de inconstitucionalidad de las leyes; b) el recurso de amparo de garantías individuales; c) los conflictos de competencia legislativa y cuantos surjan entre el Estado y las regiones autónomas y los de éstas entre sí; d) el examen y aprobación de los poderes de los compromisarios que juntamente con las Cortes eligen al Presidente de la República; e) el conocimiento sobre la responsabilidad criminal de altos cargos políticos; f) el conocimiento sobre la responsabilidad criminal del presidente y los magistrados del Tribunal Supremo y del Fiscal de la República; g) el conocimiento sobre la responsabilidad criminal de los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales; h) la resolución de los conflictos entre el Tribunal de Cuentas de la República y los otros organismos del Estado o de las regiones autónomas; i) la «apreciación previa» de la necesidad de que el Estado dicte una «ley de bases».

(37) Artículos 121.a) y 100 de la Constitución y 28 a 43 (Título III) de la LOTGC.

nes autónomas (38). Por otra parte, la legitimación (activa) para accionar dicho proceso correspondía (39): bien al Ministerio Fiscal (en cuyo caso la ley hablaba de «recurso de inconstitucionalidad»), bien a los Jueces o Tribunales («consulta de inconstitucionalidad»), o bien al titular del derecho que resultara dañado con la aplicación de la ley en cuestión («excepción de inconstitucionalidad») (40).

Antes de abordar los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, ha de señalarse que ésta podía ser, además de parcial o total, formal o material (41). La inconstitucionalidad formal se declaraba cuando una ley no era votada o promulgada de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución. La inconstitucionalidad material, en cambio, estaba prevista para el caso de que se violara algún mandato de la Constitución o, en el caso (únicamente) de las leyes de las regiones autónomas, cuando se produjera una transgresión de los preceptos del estatuto (42). Dicha distinción, lejos de ser una cues-

(38) No debe olvidarse que, al amparo de la polémica Disposición Final de la LOTGC, todas las leyes de la República aprobadas con anterioridad a la misma (es decir, al 14 de junio de 1933) quedaban excepcionadas respecto del recurso de inconstitucionalidad y, por tanto, de todo control de constitucionalidad.

(39) Artículos 100 a 123 de la Constitución y 27 y sigs. de la LOTGC. *Vid.* al respecto, *in extenso*, R. M.^a RUIZ LAPEÑA, *El Tribunal...*, *op. cit.*, pág. 213 y sigs.; P. CRUZ VILLALÓN, *La formación...*, *op. cit.*, págs. 317 y 330 y sigs.; J. OLIVERA ARAUJO, *El sistema político...*, *op. cit.*, pág. 217 y sigs.

(40) Por consiguiente, era un control basado en el principio de justicia rogada. Resulta de interés subrayar que, a diferencia del proyecto y del texto definitivo de la LOTGC, en el Anteproyecto se preveía el control de oficio por parte del Tribunal (art. 33.7). *Cfr.* J. TOMÁS VILLARROYA, «El recurso...», *op. cit.*, pág. 217 y sigs.; P. CRUZ VILLALÓN, *La formación...*, *op. cit.*, pág. 321.

(41) Artículo 29 de la LOTGC.

(42) Merece pues, destacarse, la diferencia existente entre las leyes de las regiones autónomas y las del Estado en el ámbito de la inconstitucionalidad material, ya que la inconstitucionalidad de las leyes estatales sólo podía provenir de la violación de la Constitución. Pero la cuestión, quizá, no es sólo que *los estatutos no fueran* —a la luz de la LOTGC— *parámetro de constitucionalidad de las leyes estatales, sino que, incluso, tampoco podían serlo a la luz de su configuración constitucional*. *Vid. supra*, nota 20.

ción baladí, tuvo su reflejo inmediato en el ámbito de la regulación de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad (43): así, mientras una declaración de inconstitucionalidad formal tenía efectos *erga omnes* (nulidad, aunque *pro futuro* o *ex nunc*), los de la material eran *inter partes* (inaplicación en el caso concreto).

ii) La competencia para conocer de los «conflictos de competencia legislativa y cuantos surjan entre el Estado y las regiones autónomas» (44). Así pues, dos tipos de conflictos:

a) Los referentes a la llamada «cuestión de competencia legislativa», suscitados entre el Estado y las regiones autónomas, o de éstas entre sí, cuando por uno u otras se legislara sobre materias ajenas a su competencia. La legitimación, para el caso de las disposiciones legislativas del Estado, correspondía al ejecutivo de las regiones autónomas directamente afectadas, por propia iniciativa o por acuerdo de su órgano legislativo, y, en el caso de disposiciones legislativas de la región autónoma, al Gobierno de la República (en todo caso) o al ejecutivo de otra región autónoma, por propia iniciativa o previo acuerdo de su Parlamento, incluso en el caso de que aquella disposición no interfiriera en el ámbito de sus competencias.

En cuanto a los efectos de la declaración de incompetencia (45) (partiendo de la base de que la misma suponía la nuli-

(43) *Vid.* artículo 42 de la LGTGC. *Vid.*, asimismo la justificación y defensa de la citada distinción que realiza el propio Tribunal en la Sentencia de 3 de noviembre de 1934. En este sentido, una de las características de la Jurisprudencia constitucional de la época consistió en realizar, partiendo de aquélla, una interpretación restrictiva de la inconstitucionalidad formal (*cfr.*, por ejemplo, la Sentencia de 5 de marzo de 1936; *vid.* la misma en M. BASSOLS COMA, *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, pág. 123 y sigs.).

(44) Artículo 121.c) de la Constitución de 1931 y Título V de la LOTGC. *Vid.* al respecto, R. M.^a RUIZ LAPEÑA, *El Tribunal...*, *op. cit.*, pág. 285 y sigs.; P. CRUZ VILLALÓN, *La formación...*, *op. cit.*, pág. 393 y sigs.

(45) Al igual que el resto de las sentencias del Tribunal, las resoluciones dictadas por la interpretación de una cuestión de competencia legislativa te-

dad, parcial o total, de la disposición legislativa en cuestión), cabe destacar ciertas especificidades existentes respecto a su extensión: por lo que concierne al ámbito temporal, el hecho de que los efectos, a diferencia del resto de las sentencias del Tribunal, fueran retroactivos o *ex tunc*; y por lo que se refiere al ámbito geográfico, resaltar los diferentes efectos previstos en función de que la declaración de incompetencia afectase a una disposición legislativa del Estado o de una región autónoma. En el primer caso, los efectos de la nulidad se extendían sólo al territorio de la región autónoma reclamante; en cambio, en el segundo, la disposición legislativa de la región autónoma resultaba absolutamente nula (en el sentido que no cabía concebir una incompetencia territorialmente parcial) (46).

nían valor de cosa juzgada, no pudiéndose interponer recurso alguno frente a ellas. *Cfr.* artículo 58 de la LOTGC.

(46) Se podría decir que dicha cuestión de competencia se configuraba como una modalidad del recurso de inconstitucionalidad (lo cual vino, de alguna manera, a solucionar la falta de legitimación de los órganos políticos para plantear el recurso de inconstitucionalidad), diferenciándose del conocido bajo este nombre en los siguientes aspectos: «[...] en la legitimación para recurrir; en la mayor especificidad de la causa de inconstitucionalidad; en la limitación temporal de la posibilidad de realizar la impugnación; en los efectos de las sentencias declaratorias de incompetencia, semejantes y más radicales que los de inconstitucionalidad formal, de la que la inconstitucionalidad por incompetencia vendría a ser una subespecie». R. M.^a RUIZ LAPEÑA, *El Tribunal...*, *op. cit.*, pág. 290.

Aunque *a priori* y en función de lo previsto en la LOTGC, parece que el procedimiento para la resolución de un conflicto de competencia legislativa entre el Estado y una región autónoma debía ser la cuestión de competencia legislativa (y no el recurso de inconstitucionalidad), el Tribunal de Garantías Constitucionales no sólo admitió sino que asumió a modo de doctrina (*Ibidem*, pág. 250) la posibilidad de que un conflicto vehiculable por vía de la cuestión de competencia pudiera ser conocido también a través del recurso de inconstitucionalidad (*cf.*, por ejemplo, la Sentencia de 3 de noviembre de 1934 y, sobre todo, la Sentencia de 17 de enero de 1935, en donde se defendía –fundamento legal quinto– que «[...] en reciente decisión de este Tribunal se ha dilucidado y resuelto acerca de la independencia entre sí y de la compatibilidad y legalidad de las acciones a que pueda dar origen una misma ley regional, la de competencia legislativa atribuida al Gobierno de la República, y la de inconstitucionalidad ya suscitada por consulta de los Tribunales, ya por

b. Respecto a los conflictos de atribuciones entre Autoridades administrativas del Estado y de las regiones autónomas o de éstas entre sí, ha de destacarse que los mismos podían ser, a su vez, positivos (cuando un Ministro del Gobierno de la República o el ejecutivo de una región autónoma estimaba que el Estado u otra región autónoma le privaba de facultades administrativas propias de su competencia) o negativos (cuando un particular se dirigía a una Autoridad administrativa del Estado o de una región autónoma, y ésta sostenía no tener competencia en la materia en cuestión por entender como competente a la región autónoma, al Estado o a otra región autónoma, respectivamente) (47).

La conclusión que se deriva del análisis de estas dos competencias del Tribunal —en lo que a la regulación del régimen de control de constitucionalidad se refiere—, es la de un trato, si no prevalente, sí preferente de las disposiciones legislativas estatales en relación al disfrutado por la normativa de las regiones autónomas (48).

Por último, y haciendo una breve valoración, puede afirmarse que aunque con una corta y polémica existencia, el Tribunal de Garantías Constitucionales tuvo ocasión de realizar un tra-

recurso establecido a favor de los particulares, cuyo derecho no depende ni puede supeditarse a que el Gobierno ejercite o no la acción que le corresponde». *Vid.* sentencias en la obra de M. BASSOLS COMA, *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, págs. 91-100 y 113-116, respectivamente). Dado que los efectos de las sentencias variaban considerablemente según se utilizara una u otra vía, tal versatilidad procesal se empleó, a veces, con una intencionada finalidad política que provocó, a la postre, la mengua de la *auctoritas* del Tribunal.

(47) Para un estudio más exhaustivo de los conflictos de atribuciones *vid.* Capítulo 2.º del Título V de la LOTGC; *vid.*, asimismo, R. M.ª RUIZ LAPENA, *El Tribunal...*, *op. cit.*, pág. 335.

(48) Esta preferencia es observable no sólo en la previsión de diferentes efectos para el caso de una declaración de inconstitucionalidad material, sino también en el régimen procesal de la cuestión de competencia legislativa (tanto en la legitimación como en los efectos de las sentencias).

bajo interesante (49). No obstante, es conocido que el citado órgano no supo o, mejor, no pudo acertar definitivamente en la labor de emanar una jurisprudencia que se hiciera «respetar». Ello fue debido, especialmente, a la presión a la que se vio sometido por parte del convulso ambiente político de la época republicana, que influyó determinadamente en el desarrollo de su actividad jurisdiccional, politizándola. Diversos son los factores que se aducen para explicar esa «atmósfera politizada» (50) que rodeó al Tribunal. Uno de los más significativos fue el de la ausencia de un Senado (51). Vacío institucional que, considerado desde diversas perspectivas e intereses (52), permitió que surgiera un nocivo sentimiento de identificación entre la idea de una Cámara alta y el Tribunal de Garantías Constitucionales, concibiendo a éste como un «sucedáneo» (53) de aquélla e

(49) Dictó un total de 14 Sentencias vía control de constitucionalidad, 39 en amparo y 1 en conocimiento de causa por responsabilidad criminal.

(50) «Entre ellos, podemos destacar los siguientes: su disparatada composición, la carencia de preparación jurídica en muchos de sus miembros, la desafortunada designación de Alvaro de Albornoz como primer Presidente de la institución, el planteamiento que hizo la oposición de derechas ante las elecciones de vocales regionales en septiembre de 1933 (dándoles el carácter de una votación de censura al Gobierno de Azaña), la crisis de Gobierno que provocó Alcalá Zamora a raíz de los resultados de las elecciones, y la fuerte carga política que arrastraban todos los asuntos importantes que llegaron al conocimiento del Tribunal», J. OLIVER ARAUJO, *El sistema político...*, op. cit., pág. 247.

(51) A pesar de que el Constituyente republicano diseñó un modelo de Estado «políticamente descentralizable», la forma del Gobierno por la que se optó fue la de un sistema «semipresidencialista» con Cortes unicamerales, rechazando el bicameralismo que, al menos en principio, podía resultar más idóneo para el normal desarrollo de los diferentes intereses en liza en un Estado compuesto.

(52) Entre éstos son de mencionar: una vía capaz de encauzar el protagonismo político de las regiones autónomas, o la necesidad de una institución susceptible de llenar el vacío institucional existente entre el Presidente de la República y el Parlamento unicameral, o la exigencia de una instancia capaz de limar las tensiones que podían surgir entre el Estado y las regiones autónomas. *Vid.*, entre otros, al respecto L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del...*, op. cit., pág. 494; P. CRUZ VILLALÓN, *La formación...*, op. cit., pág. 314.

(53) *Cfr.* F. RUBIO LLORENTE, «Del Tribunal...», op. cit., pág. 31 y sigs.

impidiendo en la práctica el asentimiento definitivo de este órgano de justicia constitucional.

II.2. *La distribución territorial del poder a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales*

Es un hecho palmario que la fijación de un sistema de distribución de competencias en torno a criterios claros y objetivos redundaría en una disminución de la conflictividad competencial (54). Pero éste no fue el caso de la Constitución de 1931, donde junto a las dificultades técnicas para desarrollar pacíficamente el sistema fijado en su Título I, circunstancias de carácter fundamentalmente político incidieron negativamente en la respuesta que, a nivel jurisdiccional, tuvo ocasión de ofrecer el Tribunal de Garantías Constitucionales en el plano competencial. A pesar de que el bagaje fue más bien «pobre», se hace

(54) *Vid.*, sobre este punto, E. L. LLORENS, *La autonomía...*, *op. cit.*, pág. 194 y sigs. Actualmente, C. VIVER I PI-SUNYER («Soberanía, autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa», *Revista Vasca de Administración Pública* n.º 25, 1989, pág. 77) se hace eco de este problema general al denunciar, en relación al funcionamiento del Estado de las Autonomías de la Constitución de 1978, la «inseguridad jurídica» que supone la imprecisión de los preceptos constitucionales y estatutarios, propiciando con ello «[...] el planteamiento de conflictos y recursos constitucionales». En este mismo sentido, véase J. GARCÍA ROCA, *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 24-25; M. CARRILLO: «La noción de *materia* y el reparto competencial en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 36 (II), 1993, págs. 102-103. En cualquier caso, no conviene olvidar que la formación de un modelo de reparto fundamentado en preceptos directamente aplicables, que otorguen cierta seguridad en el desarrollo práctico de los preceptos competenciales, es realmente difícil, dada la imposibilidad para fijar *ab initio*, y de un modo absoluto, permanente y certero todas y cada una de las esferas de actuación del Estado y de los entes descentralizados. Ya era consciente de ello E. L. LLORENS, *La autonomía...*, *op. cit.*, pág. 188 y sigs. En relación con este tema *vid.*, igualmente, R. M.^a RUIZ LAPEÑA, *El Tribunal...*, *op. cit.*, pág. 98.

preciso analizar el fruto de la actividad jurisdiccional de este órgano, esto es, la «construcción jurisprudencial» del «Estado integral» (55).

El Tribunal de Garantías Constitucionales tuvo la ocasión de fallar dos cuestiones de competencia legislativa y varios recursos de inconstitucionalidad sobre aspectos relacionados con la distribución territorial del poder político.

La primera cuestión de competencia legislativa fue promovida por el Gobierno de la República contra la Ley del Parlamento Catalán para la Regulación de los Contratos de Cultivo, de 11 de abril de 1934, y dio lugar a la Sentencia de 8 de junio de 1934. En ella se trataba de determinar si desde una perspectiva jurídico-constitucional, el Parlamento catalán había actuado dentro de la esfera de sus atribuciones (56). El Alto Tribunal,

(55) Además de una construcción normativa (la realizada por el Constituyente y el legislador), existió una construcción jurisprudencial del modelo de distribución territorial del poder político (efectuada por el Tribunal de Garantías Constitucionales). Ahora bien, debido a la breve existencia que tuvo este Tribunal —*vid.* nota 49—, su actuación debe ser entendida sólo como un punto de arranque u orientación. Así lo entiende F. TOMÁS Y VALIENTE, «El Tribunal Constitucional español: diez años de funcionamiento», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 31, 1991, pág. 21. Pero ello no impide que ésta resulte del todo punto interesante para comprender el efectivo desarrollo del sistema republicano de descentralización política.

El estudio de las sentencias del Tribunal de Garantías Constitucionales requiere acudir, inexcusablemente, a dos autores que han tratado el tema: R. M.^a RUIZ LAPENA, *El Tribunal...*, *op. cit.*, y M. BASSOLS COMA, *La Jurisprudencia...*, *op. cit.* En estas obras, además de recopilar los textos de las sentencias, se lleva a cabo un exhaustivo y riguroso análisis de toda la actividad jurisdiccional del Tribunal.

(56) *Vid.* comentario a la sentencia en R. M.^a RUIZ LAPENA, *El Tribunal...*, *op. cit.*, págs. 315-328. Esta cuestión tuvo su causa en la vaguedad con la que se fijaron en la Constitución y el Estatuto de Cataluña las competencias que dieron objeto al presente conflicto. En el caso de la Norma Constitucional, se establecía como competencias del Estado «la legislación social» y «[...] las bases de las obligaciones contractuales [...]» (art. 15.1 de la Constitución), mientras que el artículo 12b) del Estatuto catalán atribuía a Cataluña la competencia exclusiva sobre «[...] política y acción social agraria [...]».

con una interpretación un tanto amplia de los títulos competenciales estatales, consideró que el Parlamento de Cataluña había legislado sobre materias propias de las Bases de los Contratos, que el artículo 15 de la Constitución reservaba al Estado español, afectando asimismo a la legislación en materia social, por lo que el Parlamento de la Región autónoma catalana carecía de competencia para dictar una ley de ese tenor (57). Hasta aquí, la argumentación utilizada por el Tribunal pudiera parecer convincente. No lo fue tanto al final, al considerarse objeto de aplicación la cláusula residual (art. 18 de la Constitución) y la cláusula de prevalencia (art. 21) —ambas en favor del Estado— «cuando las dudas suscitadas hagan preciso emplear el método de las presunciones» (58). Estas fundamentaciones fueron reba-

Como puede apreciarse, los textos constitucional y estatutario «invitaban» a promover un conflicto que, en primer lugar, no era en absoluto —ninguno lo es, obviamente— fácil de resolver y, en segundo lugar, fue incumplido totalmente en su fallo, provocando con ello el descrédito del Tribunal en sus posteriores actuaciones. También M. BASSOLS COMA señala que «[...] la intervención del Tribunal de Garantías Constitucionales sería especialmente delicada y que su doctrina en este orden debería aquilatar y valorar al máximo los principios constitucionales informadores del sistema», *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, pág. 69. Más concretamente, en la página siguiente refleja que «El contenido de dicha ley [la del Parlamento catalán] constituye un típico ejemplo de una regulación de una materia (contratos agrarios típicos de la región) que pretendía legitimarse en base a una competencia exclusiva entendida como un bloque normativo único a pesar de que su régimen jurídico incidía en muchas materias conexas con competencias estatales (derecho social, hipotecario, procesal, etc.)».

La ambigüedad del modelo de reparto competencial iba a pasar factura a las primeras de cambio y sin posibilidades de enderezar el rumbo. Con todo, ya se ha mencionado cómo éste no fue el único factor determinante del fracaso de la institución.

(57) *Vid.* Sentencia en M. BASSOLS: *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, págs. 149-164. Son de destacar los fundamentos legales 2.º, 3.º y 4.º, donde se llega a hacer una definición de las «bases de las obligaciones contractuales» y de la «legislación social» con un contenido ciertamente técnico, que determina la atribución de estas competencias a favor del Estado. *Ibidem*, pág. 70.

(58) Fundamento legal 10.º de la sentencia. En concreto, se dice que: «Y aunque se admitiera en hipótesis que en el reparto de competencia [...] existieran equívocos que el cotejo de las disposiciones no permitiera desvanecer, [...] no sería preciso siquiera plantear el problema de si, dada la contra-

tidas de un modo no menos técnico por los tres votos particulares presentados, que formulaban una interpretación más estricta de las competencias estatales objeto de la controversia, considerando, por consiguiente, que el Parlamento catalán había legislado dentro de su competencia (59).

Posteriormente, el Tribunal de Garantías Constitucionales resolvió varios recursos de inconstitucionalidad, en Sentencias de 27 y 28 de noviembre de 1934 y 17 de enero de 1935, contra la Ley del Parlamento catalán de 27 de junio de 1933 sobre solución de Conflictos derivados de los Contratos de Cultivo, que en esencia regulaba las mismas materias que la Ley de 11 de abril de 1934, declarada nula por la Sentencia de 8 de junio (*vid. supra*). Se repitieron los mismos argumentos para su anulación, pero con una mayor contundencia si cabe, habida cuenta que suponía una ratificación de aquélla y que ya había sido objeto de aplicación (60).

dicción, debería examinarse el Estatuto a la luz de la Constitución para eliminar el criterio interpretativo que sacrificara o presidiera la amplitud de las fórmulas constitucionales. En la propia Constitución se contienen dos preceptos de carácter general que consagran la primacía del derecho del Estado, [...] son los formulados en los artículos 18 y 21».

(59) La argumentación de la primacía del Estado, atendiendo a los artículos 18 y 21, no fue contestada en los votos particulares, con lo que se plantea la hipótesis de si esa referencia a la prevalencia del Derecho Estatal frente al regional, constituyó la punta de lanza para criticar encarnizadamente la sentencia, añadiendo a los argumentos jurídicos en contra de la misma, la denuncia por la utilización de un criterio tan subjetivo como el de la supremacía del Estado, que tradujo el fallo —según sus detractores— en una decisión absolutamente politizada, expresión de un Tribunal utilizado como un instrumento más al servicio del Gobierno y de la Lliga Catalana.

(60) *Vid.* Sentencias en M. BASSOLS, *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, págs. 100-116. El análisis de los fundamentos legales permite deducir que la mencionada contundencia escondía cierta reprobación por parte del Tribunal, pues debía repetir una argumentación ya dada. Otro tanto sucedió con los votos particulares emitidos, en «contestación» al lenguaje empleado en la redacción de la sentencia. Ello pudo suponer un aumento de la crispación frente a la actuación de un Tribunal que, en opinión de la clase política mayoritaria catalana, negaba de un modo cada vez más manifiesto la realidad autonómica reconocida en el Estatuto Catalán. Además, se argumentaba que la pre-

Estos dos fallos, pero sobre todo el primero, provocaron un escándalo político mayúsculo, del que el Alto Tribunal no conseguiría recuperarse (61), puesto que la actitud adoptada por las instituciones afectadas no pasó por el acatamiento de las sentencias. Estas, por su parte, no tuvieron el apoyo de los poderes estatales para proceder a su ejecución, lo cual condujo al incumplimiento de las mismas. Finalmente, la crisis que enfrentaba a todos los sectores políticos contra el Gobierno, tuvo una salida nada airosa, al negar cualquier virtualidad a las resoluciones del Tribunal (62). En este contexto, el Tribunal de Garantías Constitucionales perdió toda la autoridad propia de un órgano encargado de velar por la constitucionalidad del ordenamiento jurídico estatal y regional, y las demás sentencias en materia competencial se fallaron con el lastre de sus primeros pronunciamientos.

valencia del Estado sobre las Regiones tenía su reconocimiento expreso en el artículo 11 del Estatuto Catalán, que imponía a la Región autónoma la obligación de respetar las leyes orgánicas del propio Estado.

(61) Los problemas políticos derivados de la actuación del Tribunal han sido expuestos por R. M.^a RUIZ LAPEÑA en *El Tribunal...*, *op. cit.*, pág. 316 y sigs. Las sentencias se entendieron como un ataque a la autonomía catalana, muy lejos de adecuarse en sus pronunciamientos a términos jurídicos. Y es que, en honor a la verdad, la interpretación tan estricta que se hizo de las competencias de la Región catalana anuló, en la práctica, el esfuerzo del Tribunal por justificar jurídicamente la inconstitucionalidad de una ley tan importante para el desarrollo autonómico como era la Ley de Contratos del Cultivo. Por otra parte, tampoco faltaron las críticas de la derecha monárquica, que no dejó pasar la ocasión para cuestionar al Gobierno por no responder, de modo contundente, a la negativa de las instituciones catalanas a acatar las polémicas sentencias.

(62) M. BASSOLS COMA, *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, págs. 84-85, observa que, ante el silencio que guardaba la Ley acerca de quién debía ejecutar los fallos dictados por el Tribunal de Garantías Constitucionales, «[...] se acudió a una fórmula sutil, aprovechando que el Reglamento de la Ley de Cultivos debía ser aprobado por el propio Parlamento catalán, se introdujeron en su texto las innovaciones para adecuarla a la Constitución y, posteriormente, se dictó un texto refundido de la Ley y el Reglamento».

La proclamación, el 6 de octubre de 1934, del Estado catalán de la República Federal española por parte del Presidente de la Generalidad, Companys, fue el detonante de la segunda cuestión de competencia legislativa y de otros dos recursos de inconstitucionalidad. La cuestión fue promovida por el Vicepresidente Segundo del Parlamento catalán, contra la Ley de 2 de enero de 1935 –por la que se dejó en suspenso el régimen autonómico de Cataluña–, y resuelta por Sentencia de 20 de febrero de 1935 (63). En dicho fallo, se niega al recurrente la legitimación para promover la cuestión, pues únicamente estaba facultado para ello el ejecutivo de la región autónoma [art. 55. a) de la LOTGC] (64). Como puede apreciarse, una argumentación jurídica fuera de toda duda sobre un aspecto formal, eximió inicialmente al Tribunal de entrar en el fondo del asunto, ya que al poco tiempo, la misma persona –esta vez como titular agraviado por la aplicación de la Ley de 2 de enero– interpuesto un recurso de inconstitucionalidad que fue resuelto en Sentencia de 5 de marzo de 1936. En esta ocasión, sí se apreció la inconstitucionalidad material con una fundamentación jurídica correcta, consagrando la autonomía como un principio garantizado constitucionalmente que no podía ser atacado de ese modo sin que existiera una previsión constitucional expresa (65).

(63) Vid. Sentencia en M. BASSOLS, *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, págs. 164-168. Un excelente comentario a la misma en R. M.^a RUIZ LAPENA, *El Tribunal...*, *op. cit.*, págs. 328-335.

(64) El órgano de gobierno de Cataluña –el Consejo Ejecutivo– se encontraba en suspenso en el ejercicio de sus cargos por estar inculpados sus miembros en causa de responsabilidad criminal por los sucesos del 6 de octubre de 1934, de la que conocía el Tribunal de Garantías Constitucionales, y que se resolvió a través de la Sentencia de 6 de junio de 1935 (*vid. infra*).

(65) Vid. Sentencia en M. BASSOLS COMA, *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, págs. 123-129. A través de sus cuatro fundamentos de derecho, la Sentencia efectúa un auténtico reconocimiento constitucional del hecho autonómico, y particularmente, de los estatutos, a los que, a tenor de la rotundidad de sus argumentaciones, parece elevar al nivel de «norma constitucional secundaria». Sin embargo, conviene recordar que los estatutos no eran normas dotadas de singular protección a través del control de constitucionalidad, pues no se podía fundamentar la inconstitucionalidad de una ley de la República que in-

Entre la resolución de una y otra sentencia se falló, el 6 de junio de 1935, la causa de rebelión militar contra el Presidente y Consejeros de la Generalidad de Cataluña con ocasión de los sucesos de octubre de 1934. La situación política y social iba recrudeciéndose por momentos, y la proclamación del Estado catalán fue entendida como un intento de alterar la esencia del «Estado integral» mismo. Ante esta coyuntura e influenciado sin duda por los acontecimientos, el Tribunal de Garantías Constitucionales defendió la forma de distribución territorial basada en el principio dispositivo, como fórmula específica con una entidad propia tal que no admitía el desarrollo del modelo federal (66).

fringiera los preceptos de un estatuto. Las leyes estatales sólo eran inconstitucionales si vulneraban preceptos de la Constitución, mientras que el estatuto era, junto con la Constitución, el parámetro de control de las leyes regionales. Por tanto, el estatuto quedaba en una posición de franca inferioridad (*vid supra*, nota 42). E. L. LLORENS (*La autonomía...*, *op. cit.*, pág. 182) ya denunciaba, con gran visión, la precaria protección de los estatutos de autonomía frente a la acción del legislador central: «La dificultad consistía en garantizar de algún modo la estabilidad de la autonomía regional, que no se había previsto adecuadamente en la Constitución, donde hubieran debido colocarse los Estatutos regionales en un plano inaccesible a las decisiones ordinarias del órgano legislativo».

Desde otra perspectiva, cabe entender que esta Sentencia quiso reducir –sin mucho éxito– las enormes dimensiones de un problema político que se venía generando con anterioridad, y que afectaría a la esencia del propio sistema republicano. La resolución, pese a ser encomiable –una vez más– desde el punto de vista técnico-jurídico, agravó sobremedida la situación política del país, máxime cuando al ganar el Frente Popular las elecciones de febrero de 1936, se entendió, por parte de la oposición de centro derecha, que el fallo del Tribunal de Garantías Constitucionales se había adoptado por la victoria electoral de aquéllos, desvirtuándose –de nuevo– la autoridad del Alto Tribunal.

(66) *Vid.* Sentencia en M. BASSOLS COMA, *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, págs. 171-187. El modelo federal quedó excluido expresamente tras arduos debates en las Cortes Constituyentes, y así esta Sentencia, si bien tenía que resolver un caso de responsabilidad criminal, confirmó la configuración del «Estado integral» como un sistema de distribución territorial del poder diferente de los modelos unitario y federal. La argumentación esgrimida en esta ocasión se ceñía a los parámetros jurídicos que se exigen en su actuación.

La Sentencia de 3 de noviembre de 1934 declaró la inconstitucionalidad material del artículo 22 del Estatuto interior de Cataluña (norma del Parlamento catalán) relativo a la inmunidad de los parlamentarios regionales por infracción del propio Estatuto (67). En este caso, para justificar en última instancia el fallo del Tribunal, se volvió nuevamente a la cláusula de prevalencia del Estado, título que deslucía en cierta medida la brillante argumentación expuesta hasta el momento.

Por último, tres sentencias dictadas los días 23 y 24 de junio de 1936 declaraban la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento catalán de 9 de marzo de 1934, al considerar que vulneraba el artículo 41 de la Constitución (68).

(67) *Vid.* La Sentencia en M. BASSOLS COMA, *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, págs. 91-100. En ella, tras fijar los significados de la inviolabilidad y la inmunidad como diferentes, y en tanto que el Estatuto catalán sólo hacía referencia a la inviolabilidad (art. 14), se entiende por parte del Tribunal de Garantías Constitucionales que la regulación del artículo 22 del Estatuto interior de Cataluña vulnera el Estatuto catalán, al regular sobre una materia sobre la que no tiene competencia. Como indica M. BASSOLS COMA, (*Ibidem*, pág. 71), «Con estas declaraciones se pretendía insistir en la idea de que la autonomía no era una institución inherente a las regiones, sino una institución constitucional que el Estado otorgaba a las regiones en el marco de un sistema de integración político-jurídica».

(68) *Vid.* Sentencia en M. BASSOLS COMA..., *op. cit.*, págs. 132-140. Esta ley regional declaraba válidos y firmes los acuerdos de destitución de funcionarios de los Ayuntamientos catalanes, y anulaba las acciones y responsabilidades personales, así como declaraba caducadas las acciones judiciales contencioso-administrativas en tramitación contra los referidos acuerdos. A pesar de que el Parlamento Catalán ostentaba competencia exclusiva regional sobre materia de régimen local, el Tribunal de Garantías Constitucionales entendió que la ley en cuestión vulneraba el artículo 41 de la Constitución, que garantizaba la inamovilidad, previendo al mismo tiempo que la separación del servicio, las suspensiones y los traslados sólo tendrían lugar por causas justificadas previstas en la ley. Nuevamente, la argumentación empleada en la fundamentación de las sentencias rayó a gran altura. En este caso no se emitieron votos particulares.

III. VALORACIONES FINALES

Del estudio de la jurisprudencia constitucional relativa al ámbito competencial entre el Estado y la Región catalana, podemos extraer algunas consideraciones que definieron el escaso y desigual desarrollo del «Estado integral» hasta el final de la II República:

Las sentencias que resolvieron tanto las cuestiones como los recursos de inconstitucionalidad hicieron gala, en general, de una correcta argumentación jurídica que, en principio, impediría cuestionar, desde un punto de vista técnico, el contenido de sus fallos (69).

Lo que sí se aprecia de forma predominante es la tendencia del Tribunal de Garantías Constitucionales a interpretar restrictivamente las competencias estatutarias, en favor de una concepción mucho más amplia y expansiva de los títulos atribuidos al Estado. Los conflictos competenciales eran la consecuencia inevitable de un sistema de distribución funcional de materias complejo y equívoco en muchos de sus preceptos. En consecuencia, se atribuían competencias al Estado o se declaraban leyes inconstitucionales mediante la utilización de cláusulas de cierre del sistema (principio de prevalencia y cláusula residual) y conceptos jurídicos indeterminados, con el consiguiente riesgo de politizar, aún más si cabe, los fallos del Tribunal (70). Bajo estas circunstancias, la «autono-

(69) Vid. R. M.^a RUIZ LAPEÑA, *El Tribunal...*, *op. cit.*, pág. XXV; M. BASSOLS COMA, *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, pág. 14; y L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia...*, *op. cit.*, pág. 497.

(70) La utilización de criterios finalistas tales como «primacía», «interés general», «unidad económica», etc., ya fue criticada por E. L. LLORENS, *La autonomía...*, *op. cit.*, pág. 185, al advertir de los peligros que para la estabilización del modelo de distribución de competencias implica acudir a la teoría de los «poderes implícitos». En la actualidad, el uso de estos criterios para el reparto de competencias ha sido criticado por C. VIVER I PI-SUNYER, «Soberanía, autonomía...», *op. cit.*, pág. 81, quien señala que «[...] su aplicación generalizada lleva a un grado de inseguridad incompatible con el Estado de Dere-

mía» de las regiones se encontraba supeditada a la voluntad unilateral del legislador estatal. Con todo, estas tendencias centralistas en la actuación del Alto Tribunal podrían explicarse en atención a que la nueva estructura política necesitaba, en sus comienzos, asentarse sobre la primacía de los órganos estatales, con el objetivo de no «desarmar» el Estado (71).

Sin embargo, creemos que la visión negativa que se percibe del Tribunal de Garantías Constitucionales no proviene tanto de su actuación jurisdiccional propiamente dicha, como de los condicionantes políticos que limitaron su capacidad. Junto a la crítica de su inadecuada composición, se iba gestando un contexto político cada vez más polarizado que no permitiría al Tribunal actuar en un clima de estabilidad para asentar su jurisprudencia. Algunas de sus sentencias versaban sobre problemas de tal magnitud (por ejemplo, las dos cuestiones referidas y sus correspondientes recursos), que se interpretaban como armas al servicio del gobernante de turno, para luego hacer caso omiso de sus resoluciones (72). De todas formas, sería conveniente mencionar que esta situación de inestabilidad y descrédito no afectaba únicamente al Organismo de Justicia Constitucional, sino que fue —en mayor o menor medida— la pauta común del diseño institucional republicano.

cho, al tiempo que pone en crisis el principio de autonomía política que consagra la Constitución [...]». *Vid.*, igualmente M. CARRILLO, «La noción...», *op. cit.*, pág. 25 y sigs. E. ALBERTI ROVIRA, «Principio de unidad económica y reparto competencial» en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 36 (II), 1993, pág. 167 y sigs.

(71) La creación inicial de una jurisprudencia «moderadamente centralista» para impedir la desaparición de los rasgos esenciales del Estado, es advertida, por lo que a la situación presente se refiere, por E. COBREROS MENDAZONA, «El Estatuto de Autonomía y el Tribunal Constitucional: síntesis de las líneas de interpretación de la Jurisprudencia constitucional», en la obra colectiva *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1991, vol. IV, pág. 1623. En parecidos términos, F. TOMÁS Y VALIENTE, «La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 36 (II), 1993, pág. 65.

(72) *Vid.* F. RUBIO LLORENTE, «Del Tribunal...», *op. cit.*, págs. 27-37.

El marco normativo de la Constitución también incidió negativamente en el devenir de este órgano, pues la ambigüedad del sistema de distribución de competencias obligaba al Alto Tribunal a resolver conflictos que fueron objeto de la más sonora protesta contra una institución que quizá no fuera la más indicada para conocerlos, pero que cargó con la responsabilidad fijada en la Constitución y en la LOTGC. La conclusión final de todo lo expuesto aparece perfectamente sintetizada en la opinión de Bassols Coma: «Si a los defectos técnicos de su estructuración, se une la desconfianza de los propios constituyentes y el ambiente de presión y tensión de las fuerzas políticas que juzgaban la adecuación de las decisiones del Tribunal al Texto fundamental en función de sus legítimas, pero parciales posiciones, se comprenderá que la primera y breve experiencia de Justicia Constitucional [...] haya merecido un juicio histórico negativo, a pesar de apuntar excelentes atisbos en el orden a las técnicas jurídicas y principios de interpretación constitucional» (73).

(73) En su obra *La Jurisprudencia...*, *op. cit.*, pág. 18.