

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SISTEMA ELECTORAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. UNA DESAFORTUNADA JURISPRUDENCIA (\*)

ÁNGEL GARRORENA MORALES

I. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 152.1 CE Y SU PROCELOSA SINGLADURA: 1. *Planteamiento*. 2. *El artículo 152.1 como norma que da base para distinguir entre Comunidades dotadas de autonomía política y Comunidades con mera autonomía de ejecución*. 3. *El artículo 152.1 como norma con un ámbito territorial acotado*. 4. *El artículo 152.1 como norma para todas las Comunidades Autónomas*.—II. CUANDO EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NO AYUDA: LA STC 225/1998, ARBITRARIA EXTENSIÓN DEL ARTÍCULO 152.1 A TODAS LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1. *La ocasión del recurso y la posición de las partes*. 2. *La decisión del Tribunal Constitucional. Sus argumentos*. 3. *Una lectura distinta del artículo 152.1. El voto particular del magistrado Cruz Villalón*.—III. CINCO RAZONES PARA NO COMPARTIR LA ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. UNA EQUIVOCADA VISIÓN DEL PRINCIPIO DE HOMOGENEIDAD Y OTRAS RESERVAS.—IV. Y ENTONCES ¿DÓNDE ESTAMOS? LA STC 247/2007, UNA OPORTUNIDAD DESAPROVECHADA. EL PAPEL DE LA DOCTRINA.

## I. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 152.1 CE Y SU PROCELOSA SINGLADURA

### 1. *Planteamiento*

Habida cuenta de que el reconocimiento del poder de autoorganización es uno de los contenidos imprescindibles del derecho a la autonomía, la Constitución española apenas ha incluido algunas escasas previsiones sobre el sistema

---

(\*) Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación sobre «Revisión y mejora del Derecho electoral» (código SEJ 2005-09295/JURI), subvencionado por el Ministerio de Educación y Ciencia y por los fondos FEDER de la Unión Europea. Forma parte, además, de una investigación más extensa del mismo autor, titulada «El sistema de fuentes y las limitaciones del legislador electoral autonómico».

electoral de las Comunidades Autónomas. Siguiendo en esto una pauta similar a la de la mayoría de los textos constitucionales con vigencia en un Estado compuesto, nuestra Constitución ha optado por deferir, en gran medida, la fijación de dicho régimen a la norma institucional básica del territorio correspondiente y a las posteriores decisiones de su legislador. Con terminología española que es tan reciente como la Constitución misma (1), diríamos que (salvados ciertos mínimos relativos a la común coherencia democrática del modelo, a los que se refieren los arts. 1.1, 10.2 y 23.1 de la CE cuando dicen que el sufragio debe ser igual, libre y periódico, en todo supuesto) la opción por un concreto sistema electoral ha quedado a la libre voluntad de las Comunidades Autónomas o, lo que es igual, a la natural eficacia del *principio dispositivo*.

No obstante, lo que la Constitución no ha hecho ha sido confiar el establecimiento de esa libertad de disposición a una fórmula única y, por lo tanto, de idéntico alcance para todas las Comunidades Autónomas. En razón de ciertas especificidades propias de la diversidad territorial española a las que es lógico que el constituyente quisiera prestar atención desde un principio (bien que no tuviera demasiado claro cómo hacerlo, lo que tuvo bastante influencia en el resultado al que se acabó llegando), la Constitución se inclinó por establecer un régimen dual, causa y origen de buena parte de los problemas de interpretación que este trabajo revisa. Por una parte, en el artículo 147.2.c) realizó un reconocimiento frontal y decidido de ese poder de autoorganización del que venimos hablando al establecer, en referencia el contenido de todos los Estatutos de Autonomía, que «dentro de los términos de la presente Constitución», corresponde a cada Estatuto de Autonomía decidir libremente «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias», ahí incluidas obviamente las reglas que deban regir el procedimiento para su elección, línea en la que abundó tras ello el artículo 148.1.1.<sup>a</sup> al añadir que, estatutariamente, las Comunidades Autónomas «podrán adquirir competencias» en un amplio listado de materias, la primera de las cuales es la «organización de sus instituciones de autogobierno». Sin embargo, tan sólo cuatro preceptos más adelante, en el artículo 152.1, la Constitución, en virtud de las razones a las que antes aludí, excepcionó ese mismo régimen para ciertas Comunidades Autónomas (las del art. 151, es decir, las tres «históricas», País Vasco, Cataluña y Galicia, más aquellas que lograran cubrir determinado procedimiento; de hecho, sólo Andalucía) avanzando para ellas *ex Constitutione* una cierta estructura orgánica y, por lo que aquí nos inte-

---

(1) Enric FOSSAS, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid, 2007, pág. 34: «a esa manera de resolver la organización y los poderes propios del territorio autónomo —dice FOSSAS, sobre un texto de MUÑOZ MACHADO— empezamos a llamarlo a partir de 1978 principio dispositivo».

resa, determinadas previsiones en materia electoral, norma que estaba llamada a tener un doble efecto, ya que si, por un lado, reducía lógicamente e inevitablemente el margen de decisión atribuido a tales Comunidades, por otro (de hecho, ésta era la intención del constituyente) les aseguraba una estructura institucional acorde con el alto nivel de autonomía que les podía corresponder. Según el texto del citado artículo 152.1: «*En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará (amén de en un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y en un Presidente elegido por la Asamblea y responsable ante ella) en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio...*».

Tal es, pues, el texto de la Constitución sobre este asunto. Y, en principio, nada haría pensar que la lectura integrada de ambos preceptos pudiera ser causa de ningún tipo de problemas: literalmente entendido, el artículo 147 contiene la norma general, de la que el artículo 152.1 es la regla especial establecida para un ámbito de vigencia coherentemente más restringido. En consecuencia, este último precepto (en su condición de garantía constitucional de la alta estructura política que les asegura) parece ordenado a regir, porque así lo dice su texto, tan sólo respecto de las Comunidades que tuvieran derecho a seguir o hubieran seguido la vía excepcional del artículo 151, vía que no en vano posibilitaba disponer desde ya del más alto techo competencial, mientras que el artículo 147 (capaz de abrir a sus destinatarios un mayor margen de decisión en materia institucional, pero con menor densidad normativa puesto que no les aseguraba ningún tipo de plenitud en este terreno) todo parecería indicar que estaba llamado a tener vigencia, como tal regla general que es, para todas las demás Comunidades, esto es, para aquéllas que hubieran optado por un procedimiento de acceso a la autonomía que no fuera el del artículo 151 y, en particular, para aquéllas que hubieran seguido la vía del artículo 143, considerada como la más común.

Esto es, en definitiva, lo que la norma constitucional afirmaba, y a ello nos deberíamos haber atendido. Sin embargo, las cosas no han sido así. Baste decir al respecto que, pese a su simplicidad y por sorprendente que ello nos parezca, esta interpretación ha distado mucho de ser la única que la doctrina ha mantenido sobre el artículo 152.1 y sobre su alcance territorial. Más aún, que, atendido el criterio que el Tribunal Constitucional sostiene en este momento sobre tal asunto, es otra, correcta o incorrecta, la interpretación de dicho precepto que debemos considerar «superior» y más autorizada.

Pero ver cómo y por qué esto es así requiere que nos detengamos mínimamente a repasar los avatares corridos por tal interpretación.

2. *El artículo 152.1 como norma que da base para distinguir entre Comunidades dotadas de autonomía política y Comunidades con mera autonomía de ejecución*

A fin de respetar la secuencia temporal de los hechos, debemos comenzar por tener en cuenta que durante el *iter* constituyente y aun en los instantes inmediatos a la promulgación de la Constitución estuvo a punto de prevalecer una interpretación de la correlación entre los artículos 147.2.c) y 152.1, según la cual lo que subyacía a ambos preceptos era el intento de distinguir dos tipos cualitativamente diferentes de Comunidades Autónomas con vistas a montar sobre ellos el posterior desarrollo de nuestro Estado de las Autonomías.

En efecto, en el criterio de quienes en aquel momento patrocinaron dicha interpretación, mientras el artículo 152.1 atribuía a las Comunidades del artículo 151 una auténtica *autonomía política* y, en consecuencia, les aseguraba un completo esquema institucional en el que, por razones obvias, se incluía un verdadero Parlamento, la intención del artículo 147 era la de no establecer para las demás Comunidades ninguna estructura institucional predecidida a fin de dejar así abierta la posibilidad que éstas pudieran configurarse como Comunidades Autónomas dotadas de una mera *autonomía administrativa o de ejecución*, designio para el cual aquella estructura hubiera sido innecesaria e incluso impertinente.

Que esta lectura estuvo latente durante buena parte de la elaboración del texto constitucional lo prueba, sin duda, el dato de que los diputados Fraga y López Rodó se sintieran en la necesidad de mantener en el Congreso un voto particular precisamente dirigido a oponerse a ella asegurando que también las Comunidades del 147 tendrían un mínimo aparato institucional y, en concreto, una Asamblea. Y mucho mejor todavía lo prueba el hecho de que aquel voto particular fuera rechazado por un Parlamento que en ese instante no tenía aún las cosas demasiado claras (2). Ello por no añadir que algún aislado precepto que sí acabó pasando al texto final de la Constitución y que todavía permanece en ella (el art. 69.5, para ser más exactos, cuyo texto habla de «... *la Asamblea legislativa o, en su defecto...*») sigue sugiriendo aún esta posibilidad, no confir-

---

(2) El texto del voto particular presentado por el grupo parlamentario de Alianza Popular al Anteproyecto de Constitución y referido al después artículo 147 puede verse en el *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, de 5 de enero de 1978. Lo allí propuesto es que todo Estatuto deba recoger como órganos básicos de su Comunidad, necesariamente, «*una Asamblea regional, un Consejo administrativo y un Presidente*». La defensa del voto particular, derrotado en la votación, corrió a cargo de los diputados Fraga y López Rodó. *Vid.* para ello *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión de 14 de junio de 1978, págs. 1556 a 1558.

mada, de que algunas Comunidades Autónomas accedieran a un tipo de autonomía que no requiriera la existencia de tal Asamblea Legislativa (3).

Según la opinión expresada entonces por algún autor de la relevancia de Tomás Ramón Fernández, lo establecido incluso por el artículo 147 no era tanto la posibilidad de que las Comunidades no regidas por el artículo 152.1 pudieran optar en su caso —tan sólo las que lo desearan y si así lo deseaban— por una escueta autonomía administrativa para la que poca falta hacía un Parlamento, cuanto la necesidad de que las cosas fueran así y siempre para todas ellas, esto es, de que todas las Comunidades Autónomas que él llamaba «de Derecho común» permanecieran, por imperativo constitucional, en dicho nivel autonómico e institucional menor. En consecuencia, para él (aunque declarara que, como solución, esta fórmula le parecía *por lo menos discutible*), el alcance normativo del artículo 152.1 no consistía tan sólo en ser la norma que definía la estructura institucional de las Comunidades del 151, sino, más allá de ello, en ser el Derecho que reservaba la *autonomía política* y, con ella, dicha estructura a tales Comunidades (a las que llamaba «de Derecho especial») y la vedaba a las demás (4).

Esta interpretación, con todo, fue desmontada en seguida. Tanto en la teoría como en la práctica. En la teoría, Jesús Leguina (5) recordó de inmediato, con indudable acierto, que la Constitución española no consagra dos tipos distintos de Comunidades Autónomas sino dos ritmos diferentes de acceso a la autonomía. La diferencia que la Constitución establece —escribía— es de grado (de acceso gradual al autogobierno) y no de naturaleza, con lo cual la interpretación que Tomás Ramón Fernández hacía del artículo 152.1 se venía al suelo por sí sola. En el terreno de los hechos, a su vez, todos los Estatutos de Autonomía que se elaboraron entre 1979 y 1983 (tanto los del art. 151 como los del 143, sin excepciones) incluyeron entre sus previsiones la existencia de

---

(3) El artículo 69.5 de la CE, al hablar de la designación de los senadores autonómicos, dice que ésta «corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma...», lo que no es sino una forma de sugerir que, en el caso de determinadas CCAA, esa Asamblea podría no llegar siquiera a integrar su esquema organizativo.

(4) Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución», en AAVV, *Lecturas sobre la Constitución Española*, vol. I, Madrid, 1978, págs. 349 a 352. «Esta previsión de un esquema organizativo —dice en la pág. 351 en referencia al art. 152.1— no está hecha evidentemente para constreñir la libertad organizatoria de las Comunidades especiales... Muy al contrario, está hecha para poner de manifiesto algo que la Constitución no ha querido proclamar de modo explícito y directo, a saber: que estas Comunidades Autónomas especiales tienen verdadera sustancia política y que las Comunidades de Derecho Común carecen de ella...».

(5) Jesús LEGUINA VILLA, «Las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española de 1978, estudio sistemático dirigido por los profs. Alberto Predieri y E. García de Enterría*, Madrid, 1980, pág. 772 y sig.

una Asamblea Legislativa, desmintiendo así la para entonces ya superada tesis que comentamos. Todas las Comunidades tendrían, pues, Parlamento, sin que la anterior lectura del artículo 152.1 se volviera a mantener. De hecho, cuando en mayo de 1981 el Informe elaborado por la Comisión de Expertos presidida por García de Enterría (que enseguida daría lugar a los Pactos Autonómicos de julio de ese mismo año) intentó, tímidamente, dar todavía forma a aquel originario planteamiento dualista distinguiendo entre dos niveles diferentes de plenitud institucional, hubo de hacerlo ya sobre la base de proponer tan sólo determinadas restricciones menores al régimen de las instituciones previstas para las Comunidades Autónomas de techo competencial más bajo (períodos parlamentarios de sesiones más cortos; dietas en vez de sueldo para sus diputados; limitación del número de miembros del Consejo de Gobierno, etc.), pero no jugando con la posibilidad —para entonces ya imposibilidad— de atribuir a éstas una estructura institucional recortada y distinta (6).

### 3. *El artículo 152.1 como norma con un ámbito territorial acotado*

No obstante lo anterior, el hecho nada banal de que, al redactar sus Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas del 143 acabaran utilizando, según ya sabemos, esa libertad de configuración institucional que el artículo 147 les reconoce para darse precisamente la misma estructura institucional y el mismo modelo electoral (Parlamento, Presidente, Consejo de Gobierno, régimen parlamentario, sistema electoral proporcional...) que el artículo 152.1 establecía para las Comunidades entonces llamadas de primer grado abrió un nuevo espacio para la polémica en la interpretación del citado precepto, dentro de la cual todavía permanecemos.

En síntesis, lo que sucedió es que, vista la posición finalmente adoptada por todos los Estatutos de Autonomía, la doctrina pasó a preguntarse cuál es el sentido efectivamente «constitucional» del artículo 152.1. ¿Vincula tan sólo, como dice su letra —se cuestionaría—, a las Comunidades que accedieron a la autonomía por el cauce privilegiado del artículo 151, de donde las demás lo único

---

(6) La recomendación final del Informe de la Comisión de Expertos en este punto fue clara: es lógico —venía a decir— que todas las Comunidades Autónomas tengan una Asamblea, un Presidente y un Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que tales instituciones no tengan por qué tener después idéntica entidad o idéntico régimen orgánico en toda Comunidad Autónoma, reserva esta última que, por cierto, también acabaría por caer con las reformas estatutarias de la segunda mitad de los años noventa. *Vid. Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1981. En particular, págs. 24 y 25; también 101 y 102.

que habrían hecho sería optar *de facto* por la estructura prevista en aquél (como podrían haber optado por cualquier otra) al claro amparo del amplio margen de decisión que el artículo 147 les concede? ¿O cabría pensar —en cambio— que la intención del constituyente al redactar el artículo 152.1 habría sido la de establecer la estructura institucional que, según el espíritu de la Constitución, debe corresponder a *toda* Comunidad que opte por un modelo de autonomía política plena (puesto que no en vano éste es el supuesto que tal precepto contempla), en cuyo caso dicha norma no regiría sólo para las Comunidades Autónomas del 151 sino *para todas* en cuanto dieran tal paso, y lo que las Comunidades del 143 habrían hecho al adoptar la decisión institucional que comentamos no sería otra cosa, según ello, que reconocer una eficacia del artículo 152.1 sobre ellas que la Constitución no habría hecho explícita pero que no por eso sería menos deducible de su voluntad?

La cuestión no es baladí, ya que va en ella la conveniencia de sustraer el texto de la Constitución a la perplejidad de dos lecturas tan contradictorias como éstas y, por supuesto, la posibilidad o imposibilidad de que las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del 143 puedan optar en cualquier momento (porque así lo estimen oportuno y porque además consideren que la Constitución se lo permite) por un tipo de régimen político o por un sistema electoral distinto del que —opcionalmente coincidente con el del art. 152.1— tienen implantado en la actualidad. De ahí la atención que la doctrina ha prestado a este dilema, sin que quepa deducir de tal interés el que haya sido capaz de concordar una postura común al respecto, como bien prueba el panorama que pasamos a describir.

Para determinada orientación, que casi podríamos considerar mayoritaria, nunca ha habido dudas sobre el alcance territorial del artículo 152.1. En su concepto, ha estado siempre claro, como sostuviera muy pronto Joaquín Tomás Villarroya, que el artículo 152.1 se refiere tan sólo a las Comunidades «*privilegiadas y de primer grado*», para las que la Constitución señala una organización institucional que reproduce a escala la misma del Estado, sin que en su intención estuviera extender tal previsión a ninguna otra Comunidad (7). Así lo vieron desde luego, desde un principio, un considerable número de autores (el propio Leguina, Bastida, Solé Tura, Martín Rebollo, Ruiz Robledo...) (8), entre

---

(7) Joaquín TOMÁS VILLARROYA, «Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, págs. 146 a 148.

(8) Jesús LEGUINA, «Las Comunidades...», *op. cit.*, págs. 770-771: «Para las comunidades que hayan seguido el procedimiento común, la Constitución no establece ningún modelo... Solución completamente distinta es la prevista en la Constitución para las regiones y nacionalidades

los cuales es preciso destacar a Muñoz Machado siquiera sea por haber mantenido esta opinión en una obra que, entre otras virtudes, tuvo la de contener el primer tratamiento general y sistemático de nuestro Derecho autonómico; allí, al ocuparse del artículo 152.1 y de su relación con las Comunidades Autónomas del 151, escribía sin vacilaciones que «*sólo a dichas Comunidades obliga*» el mencionado precepto (9).

Otra cosa muy distinta y que en absoluto desmiente a lo anterior —venían a sostener los partidarios de este criterio— es que las Comunidades a las que el artículo 152.1 no vincula hayan decidido finalmente acomodar también, *de facto*, su armazón institucional y sus opciones electorales al mismo patrón que las regidas por él. Sin duda, éste es un dato al que habrá que atribuir —admiten— toda la relevancia que posee, pero al que nada autoriza a transferir desde la esfera de los hechos, única en la que se ha producido, al terreno del Derecho. Dicho con otras palabras, si tales Comunidades han optado por ese modelo —como podían haberlo hecho por otro— es porque la libertad de elección de la que les dota el artículo 147 en este terreno así lo ha permitido, y no porque el artículo 152.1 tenga ninguna suerte de eficacia sobre ellas.

Por eso, en 1988, Benigno Pendás creyó necesario desmontar cierto *tópico* o *lugar común* que, a su juicio, estaba comenzando a asentarse en nuestra doctrina y del que nosotros nos ocuparemos en seguida. Consistía dicho tópico —y consiste, para quienes siguen anclados en el mismo— en hacer valer la mencionada generalización del modelo organizativo consagrado en el artículo 152.1 a los diecisiete Estatutos de Autonomía, que es tan sólo un dato estrictamente fáctico, como un argumento jurídico con el que pasar a interpretar el alcance territorial de dicho precepto «*en clave de principio de homogeneidad*». Según tal

---

*que hayan accedido a la autonomía a través del procedimiento especial del artículo 152.1...». Francisco BASTIDA, «Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas», en VVAA, *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. I, Granada, 1984, págs. 255 y 256. Jordi SOLÉ TURA, «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales», en A. BAR y otros, *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985, vid. pág. 293, donde habla del «... artículo 152, que, efectivamente, sólo se refiere a los Estatutos de Autonomía tramitados y aprobados por la vía del artículo 151». Agustín RUIZ ROBLEDO, *El Estado Autonómico*, Granada, 1989, pág. 165: «... estas instituciones sólo deben incluirlas los Estatutos elaborados por el procedimiento del artículo 151.2 y la Constitución no fija cuáles deben instituir los elaborados por el procedimiento ordinario...». Luis MARTÍN REBOLLO, *Instituciones Autonómicas. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria*, Santander, 1993, pág. 29: «Únicamente en el caso de las de autonomía plena o de primer grado (el texto constitucional) les impone un esquema organizativo...».*

(9) Santiago MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Madrid, 1984, pág. 24.

interpretación, si todas las Comunidades Autónomas han venido a parar a dicho modelo es porque existe un extendido convencimiento de que el artículo 152.1 se impone a todas ellas en la medida en que su texto, implícitamente, postula una cierta exigencia de convergencia institucional de todas las Comunidades entre sí y con el Estado. Sin embargo, responde Pendás, quienes argumentan así olvidan que esta construcción, tremendamente sugestiva si se quiere y aun «favorecida por los hechos, [...] no parece suficiente para alterar el tenor literal del texto constitucional» (10). Y algo bastante próximo vino a mantener por esas mismas fechas Tomás y Valiente cuando, con apoyo un tanto lateral en la STC 84/1982, insistió en llamar la atención de sus lectores sobre el hecho de que el Tribunal Constitucional hubiera utilizado, justo dentro del tiempo en el que se estaban elaborando los Estatutos de Autonomía, la expresión «potencialmente» para marcar la distinta situación en la que se encontraban, y se encuentran, ante el Derecho unas y otras Comunidades Autónomas. Todas — vino a decir— podían dotarse de un poder no sólo administrativo sino también político, pero mientras las Comunidades contempladas por el artículo 151 tenían reservado por la Constitución un poder *necesariamente político*, las demás Comunidades Autónomas sólo tenían reconocido por el Derecho un poder «potencialmente político», con lo cual va de suyo que cuando generalizaron *de facto* el modelo institucional que el artículo 152.1 establecía no estaban obedeciendo al imperio de este último precepto, sino tan sólo activando el *potencial* que el artículo 147 les concedía en el sentido que estimaron más pertinente (11).

De ahí que cuando, bastantes años después, César Aguado recuperó esta cuestión para hacerse cargo de ella en su exhaustivo estudio sobre el Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico, su criterio volviera a ser el mismo: «*ha de comenzarse —diría— por insistir en que el artículo 152.1 impone la organización institucional de las Comunidades Autónomas de autonomía plena y sólo de ellas, pero no de las demás, sobre las que ningún precepto explícita nada al respecto*», presupuesto del que este autor deriva la consecuencia nada menor de que «... mientras las Comunidades Autónomas de autonomía

---

(10) Benigno PENDÁS GARCÍA, «Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», en *Documentación Administrativa*, núm. 215, págs. 87 a 90.

(11) Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988, págs. 44 y 45. En pág. 44 escribe: «... es claro que el poder político de las Comunidades Autónomas sólo es característica necesaria ex Constitutione de algunas de ellas, y poder potencial de todas las demás». Ello no obstante, es preciso admitir que el objeto inmediato de la STC 84/1982 no era la organización institucional de las Comunidades Autónomas sino la autonomía local, con lo cual sólo muy de flanco (aunque sí es verdad que en el sentido indicado) el Tribunal hace en ella la precisión que TOMÁS y VALIENTE aquí refiere.

*más plena sólo pueden operar con él (con el principio dispositivo) dentro del marco constitucional del artículo 152.1, las Comunidades Autónomas de vía lenta pueden modificar el día de mañana su organización institucional, siquiera sea in peius...» (12).*

Lo que sí hicieron los autores partidarios de esta interpretación literal y escrupulosamente sobria del artículo 15.1 fue prolongar y apuntalar su razonamiento por referencia a dos aspectos de la cuestión respecto de los cuales ello resultaba especialmente oportuno.

El primero de ambos aspectos tiene que ver con la aparente paradoja (13) que de dicha lectura parecía deducirse, y el planteamiento de este sector de la doctrina respecto de ella apuntó, obviamente, a desmontarla. Consiste la paradoja que mencionamos en que, como con frecuencia les fuera reprochado a estos autores, su opinión les llevaba a tener que aceptar que las Comunidades inicialmente dotadas de un mayor nivel de autonomía quedarán sin embargo pertrechadas de un grado de libertad menor a la hora de fijar su organización y sus reglas electorales (de hecho, el principio dispositivo tenía en ellas sus márgenes acotados), mientras que, en cambio, las Comunidades con menor techo competencial y con menor tradición autonómica disponían de una capacidad de autoorganización casi ilimitada, no condicionada por previsión constitucional alguna. Y, en principio, resulta complicado negar que tal resultado pueda producirse. Sin embargo, para quienes así se sienten censurados, no es ésta una objeción seria a su postura. Antes bien —argumentan— esta forma de ver las cosas es el resultado de una aproximación bastante superficial al texto constitucional y, en consecuencia, de una percepción poco afortunada de la voluntad del constituyente. Si tal paradoja existiera, vienen a decir, existiría tan sólo en apariencia, porque la intención del artículo 152.1 no es en absoluto la de limitar la libertad de autoorganización de aquellas Comunidades a las que precisamente la propia Constitución reconoce una identidad autonómica más plena, opinión que

---

(12) César AGUADO RENEDO, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid, 1996, págs. 227 y 229, para la cita que se hace en el texto. La referencia a la posibilidad de que las Comunidades de segundo grado modifiquen su organización política «*siquiera sea in peius*» debe entenderse hecha a la eventual eficacia del artículo 152.1 como «límite máximo» para todas las Comunidades de la que nos ocupamos después (imposibilidad de que las Comunidades Autónomas del 143 superen el techo institucional marcado por el artículo 152.1), y sabiendo que, en estas mismas páginas, César AGUADO mantiene que tal límite sólo existe «*porque es difícil concebir una estructura organizativa más completa*», con lo cual —añadiríamos nosotros— su eficacia es bastante relativa.

(13) La referencia a tal paradoja la encontramos ya en el temprano trabajo de TOMÁS VILLARROYA (1979) que hemos citado en una nota anterior, y es una constante en los estudios de todos los autores que se han ocupado de este tema.

nadie podría sostener con seriedad, sino la de asegurarles —en positivo— un grado de plenitud institucional que a las demás no les está asegurado. Como dijera Agustín Ruiz Robledo, el artículo 152.1 no es un límite sino una garantía para las Comunidades Autónomas a las que se dirige (14). Y Jordi Solé Tura reforzaría el argumento recordando que esa mayor limitación aparentemente impuesta por la Constitución a las Comunidades del 151 tiene además, a su entender, una explicación política que con frecuencia se olvida. Baste pensar que mientras los Estatutos de Autonomía de las Comunidades del 143 debían elaborarse mediante un procedimiento que permitía que las Cortes Generales mantuvieran en todo momento el control sobre su contenido, respecto de los Estatutos elaborados por la vía del artículo 151 las mismas sólo podían, mediante un único voto de conjunto, ratificarlos o rechazarlos, sin que su contenido les estuviera disponible, de donde la Constitución tan sólo quiso asegurar a estas Comunidades desde su texto —desde el art. 152.1— lo que después y a través de la intervención de la Cortes no les hubiera podido asegurar (15).

El otro aspecto de la cuestión respecto del cual los partidarios de esta forma de encarar el alcance territorial del artículo 152.1 quisieron prolongar también sus consideraciones fue el de la conocida extensión de su modelo organizativo a todas las Comunidades Autónomas. Su interés aquí consistía en reforzar sus razones ya vistas con una percepción más completa de la realidad a fin de confirmar desde ella su tesis según la cual no hay en este dato ningún argumento que avale la obligada generalización de la eficacia de dicha norma a todas las Comunidades Autónomas. Y de nuevo volvió a ser aquí el profesor Solé Tura quien, con la autoridad que le daba su experiencia como protagonista directo de este proceso, acertó a recordar determinadas claves sin las cuales nunca podremos decir que tenemos una explicación correcta y cabal de lo ocurrido. A la postre, lo que efectivamente sucedió —según puntualiza— fue que, en aquellos primeros momentos, la mayoría de las Comunidades Autónomas quisieron optar también por la vía del artículo 151, igual que Andalucía, pero el Gobierno entonces en el poder y su partido, la UCD, prefirieron reconducir tales procesos, reorientándolos hacia la vía del artículo 143. Ello, como es lógico, obligó a paralizar muchas actuaciones ya iniciadas o, al menos, en vías de serlo. Pero ese bloqueo, que finalmente pudo hacerse en el ámbito de las competencias, no fue tan fácil llevarlo también a cabo en el terreno de las estructuras, donde muchas Comunidades, fiadas en que su vía iba a ser la del 151, ya estaban hechas a la

---

(14) Agustín RUIZ ROBLEDÓ, *El Estado Autonómico*, op. cit., pág. 166.

(15) Jordi SOLÉ TURA, *Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidencialistas*, op. cit., págs. 293 y 294.

idea de disponer de una organización y de un sistema electoral como el que contempla el artículo 152.1. En el ámbito institucional las cosas se dejaron, pues, como estaban, y de ahí resultó esta convergencia de todas las Comunidades en un modelo institucional común, a la que ahora hacemos mal en buscarle otras explicaciones (16).

#### 4. *El artículo 152.1 como norma para todas las Comunidades Autónomas*

La anterior ha sido, en fin, desde el principio, la postura más seguida en la doctrina. Y si ninguna otra opinión hubiera venido a contrastar su impecable aproximación literal al texto del artículo 152.1, a ella seguiríamos remitiendo todavía hoy, de la manera más pacífica, nuestra lectura del citado precepto. Sin embargo, lo cierto es que, también desde primera hora, existió una corriente partidaria de aplicar a dicha norma un entendimiento distinto, lo que ha venido a impedir tal resultado. A esta otra corriente se han adscrito nombres no menos prestigiosos que a la anterior, cuya común postura ha consistido en defender una interpretación expansiva del artículo 152.1 según la cual la eficacia de dicha norma no se constriñe, como aparenta su letra, a las Comunidades del 151 sino que se extiende a toda Comunidad.

El primer paso en esta dirección lo dio Jesús Leguina (pese a que, según ya sabemos, éste es un autor que cuenta entre los partidarios de la tesis más literal) al admitir que, al menos a un concreto y puntual efecto, el artículo 152.1 sí rige también para las Comunidades Autónomas «de régimen común». No rige en ellas porque éstas tengan que atenerse estrictamente al esquema institucional y a las opciones electorales que tal precepto diseña, dado que ello se avendría mal con la libertad de que las mismas disponen, pero sí les afecta en la medida en que dicho esquema constituye un *límite máximo* —un techo— que las Comunidades Autónomas del 143 no pueden rebasar (17). Naturalmente, esta opinión dejaba abiertas incógnitas nada menores sobre su eficacia real, toda vez que no

---

(16) Jordi SOLÉ TURA, *Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidencialistas*, *op. cit.*, págs. 294 y 295.

(17) El texto de LEGUINA es el siguiente: «... es aquí donde entra en juego, de nuevo, el esquema organizativo del artículo 152.1 en el sentido de que tal esquema operará también como un límite constitucional que condicionará las propuestas autoorganizativas de las llamadas comunidades autónomas ordinarias. El silencio de la Constitución en este punto no es sinónimo de prohibición, sino más bien de libertad organizativa, ejercitable en función del nivel de autogobierno propugnado por cada comunidad desde un comienzo o en sucesivas reformas de los Estatutos, con el solo límite —puntualiza— de las líneas básicas establecidas por el citado artículo 152». Vid. «Las Comunidades...», *op. cit.*, págs. 773-774.

era, ni es, fácil imaginar en qué modelo orgánico o en qué fórmula electoral se puede estar pensando cuando se habla de no ir más allá de las opciones (régimen parlamentario, sistema electoral proporcional...) establecidas en el artículo 152.1, habida cuenta de que las alternativas que a ellas les son oponibles (régimen presidencial o semipresidencial, sistema electoral mayoritario o mixto...) no son ni más avanzadas ni menos, sino sencillamente distintas. No obstante, la tesis en cuestión hizo fortuna y no sólo pasó a un buen número de autores sino que incluso el propio Tribunal Constitucional pareció darle acogida en su STC 76/1983, dictada en el caso LOAPA, al decir que no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un «*alcance mayor*» que el que deriva de la Constitución en su artículo 152.1 y de los propios Estatutos.

Ahora bien, según el lector ya habrá advertido, en la citada opinión de Leguina no va implicada todavía una apuesta teórica por la generalización del artículo 152.1 como «contenido», sino tan sólo como «límite» impuesto a todas las Comunidades. De ahí que no se trate aún de una opinión adscribible a la tesis que comentamos, sino tan sólo de una actitud —casi de una inclinación— que le abre el camino y la prelude.

En consecuencia, el decidido posicionamiento a favor de la total vigencia expansiva del artículo 152.1 lo encontramos por primera vez en la obra de Gumersindo Trujillo, quien en un trabajo publicado en 1981, en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, escribía lo siguiente: «*Cabría preguntarse [...] si, como sugiere su propia literalidad, [el artículo 152.1] sólo es aplicable al régimen electoral de las Asambleas de las Comunidades accedidas al régimen autonómico por la vía del artículo 151, o si por el contrario sus exigencias son válidas para todas las Asambleas comunitarias. Nos inclinamos —añadía— por huir de la mera literalidad y, en base a criterios sistemáticos, entender que su aplicabilidad se extiende también a aquellos supuestos en los que habiendo accedido la Comunidad en cuestión por la vía del artículo 143, incluya entre sus instituciones de autogobierno una Asamblea legislativa*». Y la explicación la daba en un apretado pie de página en el que, abriendo más los alegados criterios sistemáticos, venía a sostener que «... *aunque la literalidad del precepto parece impedirlo [...], el principio de coherencia que debe inspirar toda interpretación sistemática permite entender que dicho precepto es aplicable a todas aquellas Comunidades Autónomas que tengan una Asamblea legislativa —opción que es, como se sabe, potestativa para las Comunidades accedidas por la vía del artículo 143—, siendo este carácter potestativo el motivo de que el precepto sólo aparezca referido a las del 151, que necesariamente han de tener*

tal Asamblea» (18). De donde, en el criterio del citado profesor, y admitido su ingenio para encontrar una explicación al hecho de que el artículo 152 tan sólo se refiera a las Comunidades del 151, está claro que la condición que determina la generalización del ámbito de vigencia de dicho precepto a toda Comunidad Autónoma no es en absoluto el que las Comunidades del 143 hayan decidido adecuarse libremente al mismo, sino —antes bien y muy al contrario— el que la Comunidad correspondiente haya optado por tener un Parlamento. Si la mencionada Autonomía opta por tener un Parlamento, la organización institucional y las prescripciones electorales del artículo 152.1 se le imponen a ella también *ex Constitutione* porque un principio de coherencia en la interpretación global de la Constitución así lo justifica.

Es lo mismo que, con mayor contundencia, venía a decir Bernardo Fernández Pérez en idéntica fecha al mantener que «... *no se trata tan sólo de que la estructura organizativa del artículo 152 constituya un modelo posible, facultativo para las Comunidades Autónomas ordinarias o de autonomía plena diferida, sino que los límites en él enunciados —entre los que resalta el electoral— se proyectan sobre la potestad autoorganizatoria de esas Comunidades Autónomas, operan sobre su estructura orgánica siempre que se doten de competencia legislativa y, consecuentemente, precisen de la correspondiente Asamblea. No existe libertad absoluta en el esquema organizativo de estas Comunidades... Mantener otra tesis —venía a concluir, apelando a un argumento que ya nos es conocido— llevaría el razonamiento a la inconsistencia lógica de propugnar mayor potestad organizatoria en Comunidades Autónomas de grado inferior, aun cuando esta inferioridad sea predicable con carácter exclusivamente temporal*» (19).

Con todo, es la publicación de la conocida obra de Eliseo Aja y otros autores sobre el sistema jurídico de las Comunidades Autónomas la que haría que esta tesis diera un paso argumental de gigante al incorporar a su razonamiento la apelación al «*principio de homogeneidad*» como apoyo teórico básico de la interpretación del artículo 152.1, entendido ahora como norma constitucional llamada a consagrar dicho principio en nuestro ordenamiento jurídico. En la actualidad (viene a sostenerse allí, dentro de un epígrafe significativamente titulado «El principio de homogeneidad político-constitucional de las Comunidades Autónomas», cuya autoría corresponde a Enoch Alberti) las Constituciones de la

---

(18) Gumersindo TRUJILLO, «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981, págs. 45 a 47.

(19) Bernardo FERNÁNDEZ PÉREZ, «El sistema electoral de las Comunidades Autónomas», en la revista *Sistema*, núm. 45, 1981, págs. 79-80.

mayoría de los modernos Estados federales fijan unos principios comunes sobre los cuales debe asentarse el régimen de todos sus miembros de manera que entre éstos y el poder central pase a existir una cierta homogeneidad básica, proceder éste que se diferencia así del que fuera habitual en estadios anteriores del federalismo durante los cuales cada miembro disponía —o podía disponer— de un régimen institucional distinto, cuya diversidad iba desde la monarquía constitucional hasta la república aristocrática. *«Nuestra Constitución —concluye dicho texto— opera en el mismo sentido. Y aunque de forma explícita sólo lo haga en relación a un cierto tipo de Comunidades Autónomas (las constituidas por la vía del art. 151 CE), parece razonable extender la misma exigencia al resto de Comunidades Autónomas... El artículo 152 CE, pues, teniendo en cuenta que nuestra Constitución no diferencia entre clases de Comunidades Autónomas, sino simplemente entre ritmos de acceso a la plena autonomía, no es aplicable sólo a las Comunidades del artículo 151, sino que configura el régimen político-constitucional de toda Comunidad [...] en cuanto éstas sean verdaderas instancias territoriales de poder estatal, estableciendo así un mínimo de homogeneidad político-constitucional. No es éste el lugar para tratar los límites que de tal principio se deriven [...] simplemente baste decir que, en virtud de tal principio de homogeneidad establecido en el artículo 152 CE, la Constitución exige que las Comunidades Autónomas se organicen según los principios de la democracia representativa y parlamentaria, que son, además, los que fundamentan el propio régimen político-constitucional del Estado (arts. 66 y 108)...»* (20).

Se trata, en fin, de una línea argumental en la que insistiría después, con una notable acumulación de materiales, Jorge Rodríguez-Zapata al analizar el artículo 152 en su contribución a las dos ediciones de los Comentarios a la Constitución española que publicó Edersa en 1988 y 1996. Según allí se puede leer, en el criterio de este autor, la conveniencia de que los Estados que componen una federación se apoyen en unos principios similares —homogéneos— está

---

(20) Eliseo AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985, págs. 87 y 88. En la medida en que el texto arriba citado corresponde a Enoch ALBERTI, cabe pensar que lo dicho en él tiene bastante que ver con la atención siempre prestada por dicho autor al «principio de homogeneidad» y a su aceptación por el federalismo germánico. *Vid.* Enoch ALBERTI, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, págs. 60 y 61. No obstante, a la vista de lo escrito en tales páginas, sorprende que ALBERTI no haya advertido, al comprometer la opinión que en el texto se transcribe, la radical diferencia que existe en punto al alcance del «principio de homogeneidad» entre el referente alemán que tan bien expone en la obra mencionada (mera coincidencia de todos en la escueta condición democrática y republicana de sus sistemas políticos) y la mantenida por él respecto del artículo 152.1 de nuestra Constitución en las páginas que citamos (donde tal coincidencia se extiende a opciones bastante más amplias y puntuales). Pero de esto probablemente nos volveremos a ocupar después.

avalada en la doctrina por nombres tan prestigiosos como los de Montesquieu o Madison, al tiempo que encuentra su más que evidente confirmación en el Derecho comparado, donde la mayoría de los Estados compuestos optan por dicha fórmula; y cita como significativos ejemplos de ello a la Constitución de los Estados Unidos (art. IV, sec. 4), a la Constitución de Suiza (la remisión se hace todavía al art. 5 del texto de 1874) o a la Constitución de Alemania (art. 28 de la Ley Fundamental de Bonn). Por lo demás —añade—, en nuestro país existe incluso un precedente que ayudaría a asumir como propia esta interpretación de nuestro artículo 152.1. Se trata del dictamen del Consejo de Estado recaído en el expediente 45.690, de 10 de diciembre de 1983, en el que este alto órgano consultivo ya mantuvo, en fecha muy temprana, la tesis que sostiene que el artículo 152.1 delimita la forma de gobierno de todas las Comunidades Autónomas. A resultas de todo ello, pues, para Rodríguez Zapata: «*El artículo 152.1 de la CE sirve de consagración explícita — adviértase que dice explícita — de la existencia de un principio de homogeneidad entre la forma política y la estructura institucional del Estado y sus correlativas en las Comunidades Autónomas*», razón por la cual dicho precepto sólo puede ser interpretado coherentemente «*en clave de principio de homogeneidad*» (21).

Tal vez por eso en 1997, muy poco antes de que el Tribunal Constitucional acabara ocupándose de este tema en la sentencia que constituye el objeto central del presente trabajo, Juan Fernando López Aguilar pudo escribir (con manifiesto exceso, eso sí, si no olvidamos la más extendida vigencia de la opinión contraria) que «*... ha de darse aquí por superada la discusión relativa a si este artículo 152 CE proyecta su vigor normativo sobre la totalidad de las CC. AA. (independientemente de su respectiva vía de acceso a la autonomía) o sólo afecta a las llamadas del 151 (como cabía colegir en una lectura literalista y originalista de la CE): la práctica constitucional consolidada ha obrado en modo que las disposiciones del artículo 152 CE han de entenderse hoy operativas sobre la totalidad de las Comunidades Autónomas...*» (22).

---

(21) Jorge RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, «Artículo 152. Estructura institucional de las Comunidades Autónomas», en *Comentarios a la Constitución española de 1978* (O. ALZAGA, dir.), t. XI, Madrid, 1988 para la primera edición (págs. 366 a 374) y 1996 para la segunda (págs. 392 a 402). Las referencias a MONTESQUIEU y a MADISON están hechas, respectivamente, a *De l'Esprit des lois*, libro IX, cap. 2, y al número XLII de *El Federalista*. Respecto de las remisiones a textos constitucionales de otros Estados que hace RODRÍGUEZ-ZAPATA y al alcance que pueda tener en ellos el principio de homogeneidad, nos remitimos a lo dicho en una nota anterior sobre la dudosa simetría que existe entre la regulación prevista por el artículo 152.1 de la CE y la intención con la que asume dicho principio el constitucionalismo de otros Estados compuestos.

(22) Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario (La “insoportable permanencia” de una Disposición transitoria)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, 1997, pág. 116.

## II. CUANDO EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NO AYUDA: LA STC 225/1998, ARBITRARIA EXTENSIÓN DEL ARTÍCULO 152.1 A TODAS LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### 1. *La ocasión del recurso y la posición de las partes*

Sobre tan polémicos antecedentes, la ocasión para que el Tribunal Constitucional intentara zanjar este debate la puso el recurso de inconstitucionalidad número 1324/1997, interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el párrafo 2 de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, recurso que habría de concluir en su discutible —al menos, a los efectos que aquí nos importan— STC 225/1998, de 25 de noviembre. No era ésta la primera vez que el tema llegaba a su sede (después nos ocuparemos de algún otro pronunciamiento que lo roza), pero sí era la oportunidad más clara en la que las partes le encaraban frontalmente con el mismo al esgrimir el recurrente el artículo 152.1 como parámetro desde el que juzgar la posible inconstitucionalidad de la norma objeto del proceso y al oponerse a ello los demás actores.

En cualquier caso, lo que sí es cierto es que el objeto sobre el cual el citado litigio versaba era de lo más propicio a que la cuestión que nos ocupa se terminara por plantear. Recordemos que la norma impugnada lo era el párrafo 2 de la Disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias en su recién modificada redacción de 1996, un precepto que, junto con el párrafo 1 de esa misma Disposición transitoria, intentaba dar respuesta al intrincado problema de la representación parlamentaria en dicha Comunidad, igual que ya lo hiciera, con fórmula no idéntica, el texto estatutario de 1982.

Si, a efectos de posibilitar que entendamos mejor lo que viene detrás, se nos permite que resumamos incidentalmente las líneas básicas del muy complejo sistema electoral canario, comenzaríamos por advertir que determinados factores muy específicos de aquella experiencia (condición insular de la Comunidad, que hace primar a la isla, y por lo tanto al territorio, sobre la población en el diseño del modelo; biprovincialidad que, sin embargo, no puede ser ignorada; presencia, sobre todo, de fuertes fenómenos de clientelismo insularista que atomizan el espectro político y abocan a la existencia de una enmarañada red de intereses...) han condicionado allí la inevitable convergencia del sistema en una alambicada fórmula de equilibrio a tres bandas —clave, a la postre, para la comprensión del conjunto— que en el *argot* político de aquella Comunidad se conoce con el nombre de la «*regla de las tres paridades*». Según dicha regla, la norma que establece y diseña el modelo canario de representación parlamen-

taria, basado allí en el reconocimiento de la isla como circunscripción, debe respetar una primera paridad llamada a igualar entre sí a las dos islas mayores, razón por la cual, de los 60 diputados que componen el Parlamento, a Gran Canaria y a Tenerife les corresponde un número igual de 15 diputados a cada una. Pero, a la vez, ese mismo modelo debe distribuir el resto de la representación de modo que cumpla y cubra también una segunda paridad, la llamada a existir esta vez entre las dos islas mayores por un lado —ya sabemos que suman 30—, y las demás islas o islas menores por otro, para lo cual los 30 escaños restantes han de quedar atribuidos a estas últimas, esto es, a Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, Gomera y Hierro, cualquiera que sea su población. Y aun es preciso que dicho sistema satisfaga una tercera paridad, en cuya virtud ha de otorgarse también una representación igual a las dos provincias canarias, lo que de rechazo supondrá que la terminarán teniendo asimismo las islas periféricas de cada una de tales provincias respecto de las de la otra; de ahí que la provincia de Las Palmas deba poseer, junto a los 15 diputados ya atribuidos a Gran Canaria como isla mayor, 8 para Lanzarote y 7 para Fuerteventura como islas menores, y que la provincia de Santa Cruz de Tenerife tenga 15 para Tenerife más, como islas menores, 8 para La Palma, 4 para Gomera y 3 para Hierro. Tal es, pues, en principio y como punto de partida, el rebuscado diseño que el Estatuto de Autonomía de 1996 establece para la geografía electoral de la Comunidad Autónoma de Canarias en el párrafo 1 de su Disposición transitoria primera. Aparte de ello, el sistema electoral canario se completa en el párrafo 2 de la citada Disposición transitoria —norma aquí efectivamente recurrida— con la previsión adicional de una doble barrera que deja fuera de cómputo a aquellas listas que no hubieran obtenido el 30 por 100 de votos en su circunscripción —en su isla— o el 6 por 100 en toda la Comunidad, regla que, a todas luces, está pensada para hacer que las fuerzas insulares no integradas en Coalición Canaria, al serles casi imposible cubrir tales porcentajes, queden fuera de juego. Y todavía es preciso atender la inclusión en el modelo de una tercera y última regla, la cual —para evitar que el sistema caiga en el absurdo— excepciona la eficacia de dichas barreras cuando la fuerza que no hubiera conseguido superarlas fuera, sin embargo, la más votada en su circunscripción (23).

---

(23) El texto de la Disposición transitoria primera, párrafo 1, es el siguiente: «1. De acuerdo con lo que establece el artículo 9 del presente Estatuto, y en tanto no se disponga otra cosa por una ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, se fija en 60 el número de diputados del Parlamento Canario, conforme a la siguiente distribución: 15 por cada una de las Islas de Gran Canaria y Tenerife, 8 por La Palma, 8 por Lanzarote, 7 por Fuerteventura, 4 por La Gomera y 3 por El Hierro».

Éste es, pues, el complicado esquema del sistema electoral canario. No obstante, tan artificiosa ingeniería no ha impedido que el resultado obtenido con ella, amén de no dejar satisfecho a casi nadie, haya sido contestado desde múltiples puntos de vista, muchos de los cuales tienen que ver precisamente con los presupuestos (proporcionalidad de la representación; representación de «*las diversas zonas del territorio*», en este caso, las islas...) a los que hace expresa referencia el artículo 152.1 de la CE. En concreto —aunque éste no haya terminado siendo el objeto directamente impugnado por el recurrente; lo fue la elevación de las barreras desde el 3 y el 20 por 100 en que las había fijado el Estatuto de 1982 al 6 y el 30 por 100— está claro que el haber convertido a la isla en circunscripción electoral y haber atribuido además a cada una de ellas, *ex lege*, un número fijo de escaños con total independencia de la población que tengan (lo que es una forma de hacer primar el territorio sobre cualquier otro factor) ha ocasionado que el sistema electoral canario presente un desmesurado índice de desproporcionalidad, difícil de superar, en el que las diferencias de valor del voto van nada menos que de 1 a 20. Baste decir, para entenderlo, que las dos islas mayores, Gran Canaria y Tenerife, concentran el 87 por 100 de la población y, sin embargo, según acabamos de ver, sólo eligen 30 de los 60 diputados, es decir, el 50 por 100 de los que componen la Cámara. Dicho de otra manera, que el voto de un elector censado en la Gomera o en Hierro vale 20 veces más que el de un elector que habite en Tenerife o en Gran Canaria. Nada tiene, pues, de extraño que (aunque, en principio, Canarias no sea una de las Comunidades autónomas literalmente aludidas por el art. 152.1) haya sido ésta la ocasión en la que el debate sobre su eventual extensión a todas las Comunidades haya acabado por llegar a nuestro supremo intérprete de la Constitución.

Entrando, pues, a ocuparnos ya del escrito de interposición de dicho recurso, lo primero que llama la atención en él es que su autoría corresponda al Defensor del Pueblo, algo poco esperable en un tema como éste. Ello se debe, sin embargo, tal y como algún autor ha insistido en recordar, a que así le fue instado en su momento por la representación de determinadas formaciones políticas insularistas pertenecientes a los llamados «insularismos de segunda generación»

---

El texto de su párrafo 2 dice: «2. Igualmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del presente Estatuto, y en tanto no se disponga otra cosa por una ley del Parlamento Canario por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, se establece que sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos en su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido, al menos, el 30 % de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos, el 6 % de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma».

(es decir, no integrados, como los de la «primera generación», en Coalición Canaria, y a los que, por lo tanto, perjudicaba de manera muy directa la elevación de tales barreras), a las que acompañaron en esta ocasión ciertas asociaciones de ciudadanos movilizadas en idéntico sentido (24). Ciertamente, el Defensor del Pueblo no asumió en su demanda todas las peticiones de impugnación que tales solicitantes le hicieron llegar. Se limitó a acoger aquella de sus solicitudes que reclamaba la declaración de inconstitucionalidad del párrafo 2 de la Disposición transitoria primera y, por lo tanto, de las muy elevadas barreras que dicha norma contempla. Pero (obviando el dato de que algún otro actor, e incluso el propio Tribunal Constitucional, acabaran razonando sobre el sistema electoral canario como totalidad y, en consecuencia, también sobre su párrafo 1) no es eso lo que aquí nos interesa, sino el hecho de que la línea argumental por él desplegada contra la citada disposición incluyera precisamente en la cabecera de su razonamiento la apelación al artículo 152.1 de la CE como parámetro desde el que resolver la inconstitucionalidad solicitada. En el criterio del Defensor del Pueblo, amén de otras razones que aquí no nos incumben (25), el precepto impugnado es inconstitucional porque *«infringe el principio de representación proporcional establecido en los artículos 152.1 CE y 9 del Estatuto de Autonomía...»*, lo cual sucede por un doble motivo. Por una parte, porque *«las nuevas barreras o topes electorales que el precepto recurrido establece [...] implican, de hecho, la eliminación de cualquier dimensión proporcional en el sistema electoral...»*. Y por otra, porque *«la inclusión del criterio de la lista más votada en la circunscripción supone —en su opinión como demandante— introducir un elemento característico del sistema mayoritario en detrimento del principio de representación proporcional exigido por el artículo 152.1 CE y por el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de Canarias»*.

No fue ésta, en cambio, la opinión mantenida ni por la representación letrada del Parlamento de Canarias, que (antes de extenderse largamente sobre la com-

---

(24) Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, «Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizatoria de las CCAA El problema canario: reflexiones a propósito de la STC 225/1998 (y voto particular), sobre el sistema electoral canario (De nuevo sobre la persistente insoportable permanencia de una Disposición transitoria)», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 8, págs. 254 y 261.

(25) Amén de la indicada en el texto, la demanda abrió otras líneas de razonamiento según las cuales la Disposición transitoria impugnada vulneraba también: *a)* los artículos 23.2 y 9.2 de la Constitución española (derecho de acceso igual a cargo público); *b)* el artículo 9.3 (seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, por incluir elementos fundamentales del sistema electoral canario en una Disposición transitoria, y exigir además para su reforma una mayoría cualificada superior incluso a la que se requiere para modificar el propio Estatuto de Autonomía), y *c)* el artículo 1.1 (valor «pluralismo político»).

plejidad del sistema electoral canario y sobre la «regla de las tres paridades») comenzó por negar la conexión del objeto del proceso con el artículo 152.1 de la CE, ni mucho menos por el Abogado del Estado, cuyo razonamiento, bastante más explícito, consistió en advertir que *«el mencionado artículo 152.1 CE únicamente es aplicable a los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE (así, STC 75/1985, fundamento jurídico 5), entre los cuales no se encuentra el de la Comunidad Autónoma de Canarias. Es cierto —añadió— que nada se opone a que los criterios de organización institucional del artículo 152.1 CE puedan ser tenidos en consideración para los Estatutos de Autonomía que no hayan seguido en su aprobación la vía del artículo 151 CE. Pero, en todo caso, ello no impide que, cuando se trate de Estatutos de Autonomía aprobados con arreglo al artículo 143 CE, puedan acogerse otros distintos»*. De ahí que el Abogado del Estado cerrara, finalmente, su discurso con una afirmación en cierto modo lapidaria: *«Para los Estatutos del artículo 143 — vino a decir—, el artículo 152.1 CE puede ser fuente de inspiración, nunca condición de validez»*.

## 2. La decisión del Tribunal Constitucional. Sus argumentos

En el momento de proceder a la resolución de este caso, el Tribunal Constitucional ordenó en dos grandes bloques el material litigioso alegado por las partes. Uno de esos bloques nucleaba aquellas razones que tenían que ver con el sistema constitucional de fuentes y con los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad, mientras que el otro atendía a todo lo relacionado con la eventual existencia de un mandato constitucional de proporcionalidad referido a los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas y con su cumplimiento en el caso presente. Solventado el primer orden de cuestiones en su fundamento jurídico 2, el Tribunal dedicó el resto de la sentencia a despejar cualquier duda que pudiera existir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto impugnado basada en la posible lesión del criterio de proporcionalidad. De ahí que fuera en este segundo escenario en el que nuestro supremo intérprete de la Constitución (olvidadas ahora las razones de fondo que utilizara para llegar a la conclusión de que tal lesión no existía; en síntesis, las tantas veces repetidas por él en su conocida jurisprudencia sobre las barreras electorales) tuviera que plantearse la delicada cuestión de la validez o invalidez del artículo 152.1 como norma parámetro sobre la que apoyar la constitucionalidad de dicha exigencia cuando la Comunidad a la que va referida no se encuentra — como es el caso de Canarias— entre las que accedieron a la autonomía por la vía del 151.

Venidos, pues, a este terreno, sorprende la imperturbable seguridad con la que el Tribunal Constitucional expresa la conclusión que considera alcanzada:

«Ninguna duda existe, pues —dice—, sobre la utilización del artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado», lo que, para ser afirmado respecto de una cuestión que no era entonces nada pacífica y sobre la cual más bien dominaba la posición contraria, constituye un exceso que, por lo menos, nos obliga a mirar con sumo cuidado las razones sobre las que el Tribunal pudo apoyar semejante certeza.

Puestos, pues, a ello, y tras desbrozar el aparato argumental del fundamento jurídico 6, donde tal justificación se contiene, resulta que esas razones son tres:

a) En primer lugar, esta conclusión se sostiene, a juicio del Tribunal Constitucional, porque la propia Comunidad de Canarias ha atraído hacia sí la vigencia del artículo 152.1 al reproducir la estructura institucional prevista por dicho precepto y dotarse, en consecuencia, de un Parlamento «*como el que*» (retengamos el tenor de la fórmula) el mismo contempla. Expresado con estricta fidelidad a los términos que el Tribunal empleó en esta oportunidad, lo que ha sucedido es que «*de conformidad con el principio dispositivo que informa el acceso a la autonomía política de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), las Comunidades constituidas por el cauce del artículo 143 podían contar o no, según sus Estatutos, con una Asamblea Legislativa como la que prevé, para otros casos, el artículo 152.1 CE. El Estatuto de Autonomía de Canarias optó por dotar a esa Comunidad Autónoma de una Asamblea Legislativa como la prevista en el artículo 152.1 CE para aquellas Comunidades que accedieron a la autonomía política por la vía regulada en el artículo 151 CE...*», luego la conclusión que de ahí se deriva es obvia: «*... dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional*» expresado en dicho precepto, cuya vigencia se amplía así también para ella.

b) En la anterior forma de razonar va implícito además un segundo argumento que el Tribunal Constitucional no desplegó en su sentencia —de ahí que no lo apoyemos en ninguna cita concreta—, pero que se deduce con facilidad de lo dicho por él para justificar la razón precedente y que conviene que aquí intentemos aislar. En el fondo, coincidiendo en esto con posiciones que ya hemos encontrado en la doctrina, si el Tribunal se inclina por defender la controvertida extensión de la vigencia del artículo 152.1 a las Comunidades Autónomas del 143 no es tan sólo porque el Estatuto de Canarias haya decidido dotar a su Comunidad de un Parlamento *como el que* contempla dicho precepto; es, además y sobre todo, porque *todas* las Comunidades se han comportado de igual manera, generando así —en razón de eso que solemos llamar el valor normativo de lo fáctico— una efectiva convención según la cual el esquema organizativo del 152.1 se ha convertido, a partir de dicha realidad, en un dato irreversible de

nuestro modelo territorial que, en consecuencia, se impone como Derecho a todos los territorios que opten por acceder a una verdadera autonomía política.

c) Y todavía habría una última razón a la que el Tribunal Constitucional acabó acogiendo para defender tan tajante criterio. Hace referencia al proceso de igualación competencial que por entonces se estaba viviendo entre todas las Comunidades, y consiste en mantener que a dicho proceso de igualación competencial le debe corresponder, necesariamente, un simétrico proceso de igualación en las instituciones a fin de que éstas puedan hacerse cargo de aquellas competencias. Para el Tribunal, parece ir de suyo además que tal igualación, en este caso, sólo puede consistir en la convergencia de todas las Autonomías en el modelo institucional previsto por el artículo 152.1, norma que de este modo encontraría aquí, en el sentir de nuestro supremo intérprete de la Constitución, una razón más para extender su vigencia a todas las Comunidades Autónomas: «... en el particular caso de la Comunidad Autónoma de Canarias — dice el Tribunal Constitucional— es de apreciar la progresiva asimilación de competencias en relación con las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE [...], proceso que también es lógico que tenga su trasunto en el plano orgánico e institucional», frase ésta a la que, por cierto, inmediatamente sigue aquel «ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado...», con cuya cita abríamos este apartado destinado a resumir los argumentos del Tribunal.

### 3. *Una lectura distinta del artículo 152.1. El voto particular del magistrado Cruz Villalón*

No es ésta, sin embargo, la lectura del artículo 152.1, que consideró constitucionalmente correcta el magistrado Pedro Cruz Villalón en el voto particular concurrente (concorde en todo, menos en esto, con la opinión mayoritaria) que formuló a la STC 225/1998. En su criterio, el Tribunal hubiera hecho bien en acoger la argumentación del Abogado del Estado, fundadamente contraria a la posibilidad de defender que el citado precepto pueda vincular también a Comunidades distintas de aquellas a las que la propia Constitución expresamente lo refiere.

Lo cree así porque, a su juicio, ninguna de las dos razones que el Tribunal Constitucional alega de forma explícita permiten sostener semejante extensión de la eficacia del artículo 152.1.

Comenzando por el que podríamos llamar el argumento competencial, la opinión de Pedro Cruz es que pertenece al terreno de lo razonable el que, como

alega la mayoría que respalda la sentencia, a la aproximación competencial entre Comunidades le acompañe siempre una aproximación entre sus estructuras. Pero este argumento, que es cierto, se agota en el citado terreno de lo razonable y no lo sobrepasa, con lo cual nada autoriza a deducir de ahí, como ha hecho el Tribunal, una modificación en el alcance territorial que para sí mismo acota y predica, literalmente incluso, el propio artículo 152.1: «... *no cabe duda —dice el voto particular— de que existen muchas y poderosas razones para que, ampliamente igualadas por arriba las Comunidades Autónomas en lo que a su acervo competencial se refiere, las exigencias constitucionales de tipo institucional y orgánico contenidas en el artículo 152.1 sean también generalizadas: como dice la Sentencia, es lógico. Pero la Constitución es la que es y su artículo 152.1 comienza delimitando su ámbito de proyección a los solos Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, lo que nunca ha sido el caso de Canarias*».

Y tampoco le parece que preste mayor apoyo al criterio de la mayoría el otro argumento esgrimido por el Tribunal, aquel que pretende hacer de la simetría entre los Parlamentos impuestos por la Constitución a las Comunidades del 151 y las Asambleas optadas por las Comunidades del 143 una razón —gratuita, en el sentir del discrepante— para postular la vigencia del artículo 152.1 sobre todas las Comunidades Autónomas. Respecto de este argumento, aduce el magistrado Cruz Villalón, «... *tengo reservas que son ya de orden lógico. Pues el que el Estatuto de Autonomía haya previsto para Canarias una Asamblea a la que, al detentar poderes legislativos, difícilmente podría negársele la calificación de “legislativa” —de hecho se la llama “Parlamento” — en modo alguno implica que lo que haya hecho dicho Estatuto sea optar por dotar a la Comunidad Autónoma por (sic) una Asamblea “como la que prevé” el artículo 152.1 CE. Desde luego, ha optado por una Asamblea con poderes legislativos, pero, en primer lugar, ha optado, lo que debería llevar a pensar que del mismo modo, aunque sea en línea de principio, podía dejar de optar; y, sobre todo, el haber optado por una Asamblea Legislativa en el marco de lo previsto en el artículo 143 CE no convierte a ésta automáticamente y sin más en la “Asamblea Legislativa” del 152.1 con todas sus exigencias*».

En conclusión, según el voto particular que reseñamos, «*la realidad, a partir de la Constitución que tenemos, es que el Estatuto de Autonomía de Canarias no está vinculado por el artículo 152.1 y, en concreto, por el mandato, ahí contenido, de establecer un “sistema de representación proporcional” para la Asamblea Legislativa en dicho artículo prevista*».

### III. CINCO RAZONES PARA NO COMPARTIR LA ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. UNA EQUIVOCADA VISIÓN DEL PRINCIPIO DE HOMOGENEIDAD Y OTRAS RESERVAS

Una vez que conocemos todas las posturas intervinientes en el proceso y sabemos cuál es la decisión del Tribunal sobre el alcance territorial del artículo 152.1, podemos pasar a comprometer una opinión personal sobre el tema. De hecho, nada impide adelantar que se tratará de una opinión bastante cercana a la expresada en su voto particular por el magistrado que discrepa de la mayoría, con lo cual estamos avanzando que la misma va a ser frontalmente contraria a la lectura que nuestro supremo intérprete de la Constitución hace de dicho precepto. No obstante, en nuestro sentir, hay además otros argumentos que también pueden traerse a esta sede.

Podrían organizarse de muy distintas manera, pero, en lo básico, son cinco las razones que nos llevan a no compartir la argumentación del Tribunal —menos aún, por tanto, sus conclusiones— en lo que nos parece una infundada cercenación de la libertad de configuración de la que legítimamente debe disponer el legislador electoral de ciertas Comunidades Autónomas. Veámoslas:

1) La primera y más inmediata de tales razones, contundente hasta lo obvio, apela a la literalidad del artículo 152.1, dado que su texto, sin ambigüedades ni fisuras, afirma que la organización institucional y las previsiones electorales que el mismo establece tienen por inequívoco destinatario a «... *los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior...*», esto es, a aquellas Comunidades (sólo Andalucía) que eligieron tal vía para su acceso a la autonomía y a aquellas otras (las tres «históricas») que, por imperativo de la Disposición transitoria segunda de la CE, quedaron adicionadas a ellas. Nada más. No se trata, pues, de ser o no ser partidario de una interpretación sistemática de la Constitución desde la cual se pueda abrir y plenificar su letra, cosa a la que nadie se opondría, sino de tener muy claro —como en nuestra condición de juristas debemos tener— que donde la norma es meridiana y además explícita nada hace precisa la interpretación. Más aún, que eso que llamamos «interpretación sistemática» no está siendo, en este caso, sino una forma de hacerle decir a la norma lo que la norma no dice.

2) La decisión tomada por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 6 de su STC 225/1998 contradice además su propia jurisprudencia, sin que, por cierto, dicho órgano nos avise en ningún momento de ello. Dejando ahora aparte otras resoluciones en las que el Tribunal se expresó con alguna ambigüedad —a veces, ni siquiera demasiada— tan sólo porque el caso

no requería un pronunciamiento más explícito (*vid.* SSTC 38/1983, 75/1985 y 179/1989) (26), en su STC 193/1989 rechazó la apelación que el recurrente hacía al artículo 152.1 como fundamento de Derecho sobre el que basamentar la inconstitucionalidad de la barrera del 5 por 100 aplicada —en este caso, en la Comunidad Autónoma murciana— al conjunto de las circunscripciones electorales, por considerar, entre otros motivos, que «... *este precepto... se dirige a las Comunidades a que se refiere el artículo 151 CE (en las que no se incluye la Comunidad de Murcia)...*». Y, bien que de una manera menos explícita, en la STC 45/1992, al conocer de un caso en el que la parte actora había comenzado por admitir que la necesidad de asegurar «*la representación de las distintas zonas del territorio*» es una «*exigencia que [...] sólo es aplicable a los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE...*», sin perjuicio de que los demás Estatutos puedan «*reproducirla*» para su Comunidad (27), el Tribunal se avino a dicha argumentación al indicar en su fundamento jurídico 1 que la precitada regla rige en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares porque el artículo 20.1 de su Estatuto de Autonomía «*reproduce*» la exigencia del artículo 152.1 de la CE, lo que es un modo indirecto de decir que en ella tal vigencia no es una imposición de la propia Constitución (y, en concreto, del aludido precepto, como sí sucede en el caso de las del 151), sino una derivación de la norma estatutaria que así lo ha decidido al amparo de lo previsto por el artículo 147 CE.

3) El Tribunal Constitucional ha apoyado asimismo su argumentación en este caso sobre una visión nada compartible de la eficacia del principio dispositivo considerado en su relación con los artículos 143 y 152.1 del texto constitu-

---

(26) La STC 38/1983, fundamento jurídico 3, recuerda que, junto al régimen electoral general establecido por la LOREG, existen regímenes electorales particulares o especiales y, al hilo de ello, parece aceptar la distinción que aquí nos ocupa al referir la elección del legislativo de las Comunidades Autónomas «*de mayor nivel de autonomía*» al artículo 152.1, mientras que para las demás afirma que dicha elección «*ha sido asumida por cada Comunidad en los respectivos Estatutos, sin excepción y con independencia de tal nivel*». La STC 179/1989, por su parte, en su fundamento jurídico 6, dice que los Estatutos de Autonomía deben respetar las previsiones constitucionales sobre la materia a la hora de regular la organización institucional de su respectiva Comunidad, «*por ejemplo —puntualiza— las contenidas en el artículo 152 CE*», lo que (de ahí la ambigüedad a la que se alude en el texto) perfectamente puede ser entendido como un modo de ejemplificar la existencia de tales previsiones por referencia a las que el artículo 152.1 establece para las Comunidades del 151, pero en absoluto excluye otras lecturas. Menos ambigua vuelve a ser, en fin, otra vez, la STC 75/1985, en cuyo fundamento jurídico 5 leemos que «*... uno de tales mandatos —se refiere a los que se imponen al legislador en materia electoral— es el de que las elecciones se verifiquen en cada circunscripción, atendiendo a criterios de representación proporcional, según se afirma en la Constitución respecto a las elecciones [...] destinadas a formar las Asambleas legislativas de aquellas Comunidades que hayan sido constituidas mediante el procedimiento del artículo 151 (artículo 152.1)...*».

(27) *Vid.* antecedente 2.

cional. Dicho principio es verdad que actúa respecto de ambos preceptos. Pero no actúa en ambos casos de igual manera, ya que, respecto del artículo 152.1, opera *a partir de* las decisiones que, para las Comunidades del 151, el citado precepto deja constitucionalizadas, mientras que, en cambio, en su relación con el artículo 143 (y con los demás que abren vías a la autonomía distintas de la del art. 151) actúa remitiendo la libre capacidad de decisión que tal principio comporta al artículo 147.2.c) y a la abierta disponibilidad organizativa que, como regla general, este precepto reconoce a los Estatutos de Autonomía de las demás Comunidades Autónomas. En consecuencia, no es exacto que las Comunidades del artículo 143, al optar por darse a sí mismas una organización similar a la prevista por el artículo 152.1, estén atrayendo hacia sí la vigencia de dicha norma, del mismo modo que no es correcto afirmar que, una vez que las mismas han decidido dotarse de una Asamblea, esa Asamblea (y, de rechazo, el sistema por el que ésta se elige) debe ser «*como la que*» prevé el aludido precepto. Y ello porque, a la postre, es más cierto —más adecuado a lo que el texto constitucional postula— considerar que todas las opciones institucionales que la Constitución pone a la disposición de las Comunidades Autónomas del 143, incluida la de darse o no darse a sí mismas el esquema institucional previsto por el artículo 152.1, tienen su único apoyo —inequívoco y suficiente— en las previsiones del artículo 147.2 y en su franca asunción del principio dispositivo, sin que el artículo 152.1 tenga en algún momento ninguna suerte de eficacia sobre ellas.

4) Por lo demás, la STC 225/1998 razona también a partir de un equivocado criterio sobre el alcance y sobre la ubicación normativa del principio de homogeneidad. Bien que no lo diga de una forma expresa, el Tribunal Constitucional parte del presupuesto —históricamente exacto— de que todas las Comunidades Autónomas del 143 (no sólo Canarias) han decidido hacer suyo el mismo modelo organizativo que la Constitución prevé para las Comunidades del 151, razón por la cual considera que en nuestro sistema territorial se ha instalado un claro principio de homogeneidad cuya sede constitucional se encontraría, a efectos orgánicos, en el artículo 152.1 y cuyo patrón vendría a estar constituido por las previsiones institucionales (Asamblea, Presidente, Consejo de Gobierno, régimen parlamentario, sistema electoral proporcional, representación de la distintas zonas del territorio...) que dicho precepto contiene. Sólo así se entiende que diga que «*ninguna duda existe sobre la utilización del artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad...*» para el enjuiciamiento de tales extremos en la Comunidad Autónoma de Canarias, lo que equivale a decir en toda Comunidad Autónoma.

Sin embargo, al razonar de esta manera, el Tribunal Constitucional olvida dos cosas. En primer lugar, que esa opción libre de las Comunidades Autónomas

mas del artículo 143 es un mero hecho y, por lo tanto, opera en el estricto terreno de lo fáctico (esto es, de la realidad a la que el Derecho le permite mañana ser de otra manera), de donde difícilmente podría tener significación alguna en el ámbito de lo jurídico, y menos aún instaurar entre nosotros un discutible principio de homogeneidad con el alcance que aquí se pretende. Y en segundo lugar, que si ese principio de homogeneidad existiera en nuestro Derecho (que, a nuestro juicio, no cabe ninguna duda de que existe, bien que con otro significado) su ubicación no estaría en el artículo 152.1 ni su contenido sería el muy detallado que, en el plano institucional, compromete y deja predecido esta norma. Es cierto que en todo Estado democrático territorialmente compuesto la Constitución impone a todos los participantes unos mínimos homogéneos y comunes. Y en nuestro caso no debe ser de otra manera. Pero esos mínimos son tan sólo, en Derecho comparado (como sabemos que marca, por ejemplo, el art. 28 de la GG en Alemania), aquéllos que hacen referencia a determinados presupuestos muy genéricos que el propio sistema constitucional considera irrenunciables para el conjunto del Estado porque constituyen postulados matrices del mismo (Estado de Derecho, principio republicano, sufragio igual, libre y secreto, y poco más...), y nunca a normaciones detalladas o a diseños orgánicos tan acabados como el que ofrece nuestro artículo 152.1, entre otras cosas porque ello iría contra la propia libertad de autoorganización que a los miembros de tal Estado les pertenece y la Constitución les debe garantizar. Así pues, una vez aceptado que en nuestro ordenamiento territorial también existe un principio de homogeneidad cuya eficacia se extiende a todas las Comunidades Autónomas, ese principio sólo se puede ubicar, en nuestro caso, en los artículos 1.1 (Estado social y democrático de Derecho), 14 (principio de igualdad) y 23.1 (sufragio universal y libre, ejercido en elecciones periódicas) y su contenido en ningún caso puede desbordar el aquí mencionado. Nunca en el artículo 152.1, cuya intención normadora —expresamente declarada por él— es muy otra.

5) En fin, la STC 225/1998 confirma su incorrecta comprensión del principio de homogeneidad al hacer de la aproximación competencial entre Comunidades Autónomas un argumento desde el que derivar, sin más, la exigencia de una simétrica homogeneización de sus instituciones. Esta forma de ver las cosas sólo es posible si se desconoce el hecho, nada irrelevante, de que el crecimiento competencial que hoy iguala a todas las Comunidades Autónomas no comporta ni funda otro resultado que la necesidad de que éstas cuenten con una Asamblea legislativa al haber asumido todas ellas competencias para legislar, pero en absoluto dice nada sobre la estructura de dicha Asamblea o sobre las normas que deben regir su elección, y menos aún sobre el resto de su aparato institucional o sobre su sistema de gobierno. En consecuencia, no es cierto que a la igualación

de competencias entre Comunidades le tenga que acompañar necesariamente una paralela aproximación de sus estructuras, y mucho menos que aquí encontremos un argumento que haga exigible en Derecho tal aproximación, convirtiéndola así en parámetro de inconstitucionalidad respecto de cualquier realidad que no se adecue a ella.

Si se nos apura —aunque la doctrina, tal vez por rutina, suele sostener lo contrario— diríamos que, en el fondo, hace bastante más a las exigencias de homogeneidad que pudiera reclamar un Estado compuesto el acercamiento competencial entre sus integrantes (baste pensar las dificultades que para el Estado central podría suponer el tener que ajustar sus políticas a diecisiete patrones de reparto competencial en exceso plurales y disímiles) que la convergencia de sus instituciones en un modelo común, respecto de la cual cabría preguntarnos por qué es ella necesaria Y más aún en el caso español, en el cual se supone que el elemento nuclear del principio dispositivo es el respeto a la diversidad, aquí sacrificada más por mero mimetismo de los legisladores estatutarios que porque ello comporte alguna suerte de necesidad o alguna irrenunciable ventaja.

#### IV. Y ENTONCES ¿DÓNDE ESTAMOS? LA STC 247/2007, UNA OPORTUNIDAD DESAPROVECHADA. EL PAPEL DE LA DOCTRINA

A punto ya de concluir, una última reflexión —casi una pregunta— se nos impone. Es la siguiente. Y si todo esto es así, ¿dónde estamos ahora?

Pues, desde luego, y aunque ello no nos guste, estamos en la evidencia de que la doctrina así sentada por el Tribunal Constitucional en su STC 225/1998 sobre el alcance del artículo 152.1 («ninguna duda existe sobre la utilización del artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento» de la organización institucional de todas las Comunidades Autónomas) constituye «interpretación superior de la Constitución» (art. 1.1 de la LOTC) y, como tal, obliga y vincula a atenerse a ella a todos los poderes públicos (art. 38.1 de la LOTC), incluido el futuro legislador estatutario que quisiera modificar alguno de los Estatutos del 143 en un sentido distinto, y a todos los operadores jurídicos, sobre todo a los jueces, si a ello hubiera lugar (art. 5.1 de la LOPJ).

Cabe dudar si la muy reciente STC 247/2007, relativa al nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Valencia, e importantísima a todos los efectos ya que el Tribunal ha llevado a ella toda una exposición general de nuestro Derecho autonómico, constituye o no una oportunidad desaprovechada por nuestro supremo intérprete de la Constitución para aclarar de una vez por todas la cuestión que nos ocupa. No porque, dado el objeto de dicho litigio,

tuviera que entrar en ella, sino porque, no teniendo que hacerlo, se la ha planteado sin la debida claridad. Lo ha hecho en el fundamento jurídico 12 y al hilo de la determinación del contenido posible de los Estatutos de Autonomía. Allí, con un razonamiento impreciso y a nuestros fines excesivamente zigzagueante, tras afirmar que el principio dispositivo no sólo se deduce en nuestra Constitución del artículo 147 sino que se refleja también en otras disposiciones constitucionales, añade —por concreta referencia a la organización institucional de las Comunidades Autónomas— que: «*En relación con esta cuestión, el artículo 152.1 contiene un importante límite a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas...*», lo que, así expresado, con un plural que no excluye a ninguna de ellas, bien podría parecer una confirmación de su anterior postura, no obstante lo cual la forma en la que el Tribunal prosigue permite abrir un espacio a la duda, ya que decir que el artículo 152.1 pone ese límite a la disponibilidad de las Comunidades «... *al fijar los elementos centrales configuradores de la autonomía política de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE...*» tanto puede ser un modo de afirmar que el precepto tiene su alcance territorial acotado a dicho ámbito (en cuyo caso el Tribunal se estaría desdiciendo de su criterio anterior) como una mera forma de decir que el constituyente concretó tal modelo, hoy extensible a todas las Comunidades Autónomas, *con ocasión de su expreso establecimiento para las Comunidades del 151* (en cuyo supuesto se estaría reafirmando en el mismo).

Ciertamente, después de un largo inciso que para nada hace a nuestro objeto (de ahí el anterior comentario sobre lo zigzagueante del razonamiento), el Tribunal retoma sucintamente el tema para indicar que «... *las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 han incorporado a sus Estatutos [...] el entramado institucional previsto en el artículo 152.1 CE sólo en principio para las Comunidades Autónomas de la vía del artículo 151 CE...*» porque «... *no estando prohibida por la Constitución, tal estructura [...] encuentra acomodo en lo dispuesto en el artículo 147.2.c) CE...*», lo que bien podría suponer el inicio de una aproximación del Tribunal Constitucional a las tesis de quienes consideran que es este último precepto, y no el artículo 152.1, el que rige a la hora de determinar la organización de tales Comunidades. Pero, de ser esto cierto, se trataría de un giro de 180° en la jurisprudencia del Tribunal o, para ser más exactos, de la explicitación de un criterio absolutamente contrario al mantenido por él en la STC 225/1998, y, por lo tanto, dada la rotundidad con la que sabemos que entonces se expresó, hubiera requerido del mismo que se hubiera manifestado aquí con idéntica contundencia o, al menos, con una mayor claridad. No ha sucedido así —o al menos no ha sucedido de la manera deseable— y, en consecuencia, debemos estar a la espera de nuevos pronunciamientos.

Si, desde el terreno de la jurisprudencia, venimos ahora al campo de la doctrina, advertiremos que la situación no es muy diferente. A la postre, la actitud más frecuente entre quienes se han ocupado del tema tras la STC 225/1998 ha terminado siendo la ambigüedad, una ambigüedad en cierto modo acomodaticia y muy medida que ha servido a bastantes integrantes de dicha doctrina para vadear con éxito un indeseado enfrentamiento con las tesis del Tribunal, pero que pugna con el rigor que debe presidir la interpretación de los textos constitucionales.

Es así porque buena parte de los autores que han vuelto sobre esta cuestión se han avenido a esa realidad según la cual todas las Comunidades han adecuado sus opciones a un mismo modelo institucional (lo que está bien), pero además han acabado haciendo de ella, en una u otra medida (lo que ya no está tan bien), un argumento desde el que aceptar, o por lo menos «entender», la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la citada sentencia. Un pequeño repaso a algunas de tales opiniones así lo probaría. Es cierto, por ejemplo, que Beltrán de Felipe —en uno de los primeros comentarios jurisprudenciales que se ocuparon de esta sentencia— rechazó con vigor el argumento competencial que el Tribunal utilizaba, pero lo hizo tan sólo para sustituirlo por otro («¿No hubiera sido a la vez más sencillo y más ortodoxo —dice— argumentar que si las Comunidades del artículo 143 quieren dotarse de una Asamblea legislativa como la que alude el artículo 152.1 de la CE no puede ser cualquier Asamblea sino precisamente el tipo de Asamblea prevista en este precepto...») con el que venía a sanar de igual manera la conclusión alcanzada por dicha resolución (28). En un tiempo más reciente, Tomás Vidal ha mostrado, por su parte, su extrañeza ante el hecho de que el Tribunal Constitucional se haya separado de la interpretación literal del artículo 152.1, pero ha encontrado «razones» (la práctica del proceso autonómico; la conveniencia de evitar la paradoja a la que tal interpretación literal podría conducirnos...) que, al parecer, hacen entendible para él dicha actitud (29). En fin, Juan Carlos Gavara, en un libro precisamente titulado *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, cuyo alto interés y calidad no es lo que aquí se discute, ha mantenido asimismo una posición algo titubeante sobre este tema al aceptar, como punto de partida, que el citado precepto rige tan sólo para las Comunidades del 151, pero expresarse después en términos dudosamente compatibles con dicha premisa: «el artículo 152.1 CE —escribe— encierra un

---

(28) Miguel BELTRÁN DE FELIPE, «Crónica de jurisprudencia constitucional en los procesos de control de la constitucionalidad de normas con rango de ley», en *El principio de legalidad. Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, 2000, págs. 221 a 223.

(29) Tomás VIDAL MARÍN, *Sistemas Electorales y Estado Autonómico. Especial consideración del sistema electoral de Castilla-La Mancha*, Toledo, 2006, en particular, pág. 114.

*principio de homogeneidad institucional que, no obstante la dicción literal del precepto, se ha impuesto en todas las Comunidades Autónomas»* (30). Y, por no hacer más larga esta lista (31), Gumersindo Trujillo, en sus *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico*, publicadas en 2004, se ha mantenido fiel a su conocida postura según la cual no es que el juego del principio dispositivo haya llevado hasta ahí a las Comunidades del 143, sino que, por imperativo del principio de homogeneidad que él considera implícito en el artículo 152.1 CE, y según lo que resulta de una interpretación sistemática de la Constitución, la hipótesis de que tales Comunidades tengan la posibilidad de optar por un modelo institucional distinto del previsto en esta última norma debe quedar excluida (32).

En estas condiciones, pues, sólo César Aguado parece sostener, en mitad de esta generalizada actitud, una posición más firme frente a la palmaria inconsistencia argumental que el Tribunal Constitucional exhibió en su STC 225/1998. A su juicio, ninguna razón lleva tal órgano cuando dice con el vigor que ya conocemos que ninguna duda existe sobre la aplicación del artículo 152.1 al enjuiciamiento de las Comunidades del 143. En su criterio —escribe— *«sucede todo lo contrario, esto es, que sí existen dudas, y muchas, acerca de lo que al Tribunal le parece tan claro. Más bien, a mi juicio, de lo que no cabe ninguna duda es de la incorrección de lo que el Alto Tribunal tan categóricamente afirma...»*. Y ello porque, como matiza en seguida, *«... mientras que la organización institucional de las Comunidades de primer grado deriva directamente de ésta —de la Constitución, ex art. 152.1—, la de las Comunidades Autónomas de segundo grado deriva directamente del Estatuto de Autonomía...»* (33).

¿Qué cabe hacer, pues, en esta situación, en la que todo lleva a pensar que, frente al criterio de quienes opinan que ésta es una cuestión agotada y ya sin

---

(30) Juan Carlos GAVARA DE CARA, *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Madrid, 2007, págs. 18, 34, 187 a 191 y 215 a 226, entre otras.

(31) Manuel ARAGÓN, «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, págs. 11 y ss., en particular, pág. 19, critica a la STC 225/1998 por contener un razonamiento *«demasiado apodíctico»* en cuanto que el Tribunal considera como una auténtica exigencia constitucional lo que, en el sentir de este autor, sólo es una solución razonable y coherente. Por su parte, Ángel Luis SANZ PÉREZ se refiere a la interpretación del artículo 152.1 que realiza la STC 225/1998 como una interpretación *«dudosa»*, pero no dedica después ningún esfuerzo a razonar frente a ella; *vid.* «El sistema electoral en las Comunidades Autónomas: la economía normativa exagerada», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, 2007, pág. 175.

(32) Gumersindo TRUJILLO FERNÁNDEZ, *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico*, Valencia, 2004, págs. 190-191.

(33) César AGUADO RENEDO, «Algunas cuestiones problemáticas acerca de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas», en M. ARAGÓN y A. GÓMEZ MONTORO (coords.), *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, 2005, págs. 570 a 572.

interés, lo que está verdaderamente en juego (amén del rigor en la interpretación de la norma constitucional, que tanto importa) es nada menos que la eficacia del principio dispositivo en su relación con la capacidad de determinadas Comunidades Autónomas para autoorganizarse sin tener que aceptar limitaciones que la Constitución no ha impuesto para ellas? Dicho de otro modo, en la que aquello de lo que hablamos es del derecho de tales Comunidades a que nadie sustraiga a la libertad de configuración de la que deben disponer su legislador estatutario y su legislador autonómico la posibilidad, constitucionalmente admitida, de reformar sus ordenamientos para darse a sí mismas, si las circunstancias así lo recomendaran, un modelo institucional o unas reglas electorales distintas de las que prevé el artículo 152.1 y ellas un día libremente eligieron.

Pues, a nuestro juicio, la respuesta sólo puede ser una. Es a la doctrina a quien le corresponde asumir aquí su papel como único sujeto no vinculado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; más aún, como obligado revisor de la calidad de sus decisiones. Una vez que todos los poderes públicos y los demás operadores jurídicos se deben a la interpretación que el Tribunal establece en sus sentencias, es a ella a quien le compete reponer las piezas del puzzle constitucional en el lugar adecuado. Para ello debe modificar en buena medida su actitud presente. Una buena manera de hacerlo sería abandonar desde luego la tibieza con la que actualmente se pronuncia sobre la doctrina contenida en la STC 225/1998 al objeto de restablecer a las Comunidades Autónomas del 143 en la integridad de su poder de autoorganización, un poder que la Constitución les reconoce y no les recorta. También ayudaría en esta tarea el que la doctrina retrajera su actual comprensión del principio de homogeneidad al que debe ser —como sucede en los demás Estados territorialmente descentralizados— su único contenido legítimo (esos mínimos postulados matrices que son irrenunciables para salvaguardar la común condición democrática del modelo, y nada más), sin confundir así lo que es atendible «convergencia *de facto*» con lo que algunos han empezado a considerar verdadera «homogeneidad exigible en Derecho». Y ya en esta línea, no estaría nada mal que dicha doctrina advirtiera que la vía más inteligente para sacar al artículo 152.1 de las molestas contradicciones que su interpretación acarrea no está, como algunos intentan, en extender a toda costa su vigencia a las Comunidades a las que no rige, sino, muy al contrario, en recomendar que se aproveche la primera oportunidad que se tenga para derogararlo, liberando así también a las Comunidades del artículo 151 —como debe ser— de un corsé que, a estas alturas del proceso, en absoluto se justifica.