

**CONTRIBUCIÓN DE LA
JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL A LA
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL
PODER EN ESPAÑA: COMBATIENDO
LA FALSA CIENCIA**

CARLOS PADRÓS REIG

SUMARIO

1. Introducción contra la falsa ciencia. 2. El *paper* objeto de *rejoinder*. 3. Literature review. Estudios existentes que se ignoran por los autores. 4. Nueva (ahora correcta) base de datos y su análisis. 5. Análisis cualitativo: algunas resoluciones *landmark*. 6. Referencias

CONTRIBUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN ESPAÑA: COMBATIENDO LA FALSA CIENCIA

CARLOS PADRÓS REIG¹

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Barcelona
Ex-Letrado del Tribunal Constitucional

1. INTRODUCCIÓN CONTRA LA FALSA CIENCIA

Tanto los estudios de Derecho como los de Ciencia Política tiene una pretensión de saber científico y por ello los llamamos ciencias jurídicas y ciencias políticas dentro de la formación universitaria². Todas ellas se engloban en las ciencias sociales, separadamente de las ciencias puras o de las ciencias de la salud. Esta pretensión científica de los saberes de juristas y politólogos / sociólogos no excluye que cada estudio pueda privilegiar una determinada mirada ideológica, especialmente en el campo de evaluación de las políticas públicas. Así, un jurista interpretará las normas con herramientas que más se acomoden a su punto de partida. No es por ello de extrañar que la interpretación judicial de las normas pueda variar según el tipo de tribunal enjuiciador y su composición.

¹ Área de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Barcelona. Edificio B. 08193. BELLATERRA (Barcelona). Email: carlos.padros@uab.cat ORCID 0000-0003-0002-9412

² LARENZ, K. (2023). *Metodología de la ciencia del derecho*. Ediciones Olejnik; VON IHERING, R. (2002) *¿Es el Derecho una Ciencia?* COMARES, Granada; GARCIA, S.M. (2011) "El Derecho como Ciencia" *INVENIO*. Revista de Investigación académica 14 (26), pp. 13-38. LOPEZ GARRIDO, D. (2022) "El Derecho constitucional como ciencia jurídica" en *Lecciones de Derecho constitucional de España y de la Unión Europea*. DIEGO LÓPEZ GARRIDO (Dir.), Vol. 1, 2022, págs. 37-46.

A modo de ejemplo, el TJUE puede tender a subordinar los límites de los derechos fundamentales a las libertades económicas (visión más liberal de mercado que puede verse en jurisprudencia como Viking. Asunto C-438/05 y Laval. Asunto C-341/05). En contraste, el TEDH, aplicando el muy similar Convenio europeo de los Derechos Humanos (1950), puede tender a desarrollar una construcción más favorable a los derechos sociales y al margen de apreciación nacional. Esta diferencia no supone que una solución a una determinada controversia sea más o menos correcta. Supone una distinta aproximación a los temas complejos que, de forma voluntarista, quiere cohonestarse con la cláusula de interpretación homogénea del art. 52.3 de la Carta³. Al fin y al cabo, el reflejo de distintas culturas jurídicas y prioridades institucionales.

Lo mismo que puede decirse del proceso de interpretación judicial de las normas, puede aplicarse a su estudio. Diferentes estudios sobre el mismo fenómeno pueden arrojar diferentes conclusiones todas ellas válidas. Es más, si bien enseñamos en las facultades el principio de que una proposición fáctica no puede ser verdadera y falsa de forma simultánea⁴, la selección, descripción y relevancia de los hechos depende siempre de marcos interpretativos previos⁵. Esta diversidad, sin embargo, no puede amparar las conclusiones con quiebras de razonamiento lógico, las interpretaciones estrafalarias, sesgadas o prejuiciosas. Más si cabe, como veremos más adelante, en los casos donde la investigación jurídica utiliza la metodología cuantitativa.

Max Weber ya advertía a los académicos sobre la esencialidad de una “neutralidad valorativa” (*Wertfreiheit*) en sus investigaciones⁶. Los docentes universitarios no debemos utilizar el poder que ofrece la transmisión del conocimiento para proponer líneas políticas a los alumnos. O, como mínimo, no hay que exponer juicios de valor como conclusiones necesarias de la investigación sin distinguir entre juicios de valor y hechos científicamente validados. Aprovecharse de la legitimidad de la ciencia para inspirar ideologías políticas parece a todas luces una práctica detestable.

Puede apreciarse como la falsa ciencia - entendida como presentación de conclusiones infundadas con apariencia científica- puede generarse a partir de varias

³ Cfr. el ejemplo del derecho a no autoincriminarse en la instrucción de un procedimiento sancionador en materia de “*insider trading*”, PADROS REIG, C. (2022) “Vulneración de Derechos Fundamentales por la obligada transposición de normativa europea. El conflicto entre el deber de colaborar con la Administración sancionadora y el derecho a no declarar contra uno mismo.” *Revista de Administración Pública*, 218, 147-170. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.218.05>

⁴ De ahí el brocardo en latín “*da mihi factum, dabo tibi ius*” del que el Diccionario Panhispánico del español jurídico ofrece una explicación algo distinta. <https://dpej.rae.es/lema/da-mihi-factum-dabo-tibi-ius>

⁵ En el conocido caso de un futbolista acusado de violación a una mujer en los baños de una discoteca de Barcelona, tanto el tribunal de instancia como el de apelación trabajan con los mimos hechos y en, cambio, llegan a resultados opuestos al deber calibrar la verosimilitud y coherencia de la declaración de la víctima. Cfr. SAP Barcelona de 22 de febrero de 2024 dictada en el sumario 27/2023 (ECLI:ES:APB:2024:14) y STSJCat (Sala de lo Civil y Penal) de 28 de marzo de 2025 (ECLI:ES:TSJCAT:2025:879) que, por unanimidad, revoca la anterior.

⁶ WEBER, MAX (1985) *El Problema de la Irracionalidad en las Ciencias Sociales*. Estudio preliminar a cargo de José María García Blanco. Tecnos. Madrid.

patologías distintas susceptibles de presentarse de forma conjunta o aislada. Algunas son errores metodológicos involuntarios; otras manipulaciones maliciosas. Los errores en la integridad del método científico pueden invalidar una investigación. Se dividen principalmente en fallos de diseño y/o análisis. Estos serían algunos ejemplos⁷:

1. **Sesgo de confirmación:** Se da cuando solamente se buscan o interpretan datos que respalden la hipótesis previa, ignorando la evidencia contraria. No se produce realmente una investigación neutra, sino que se intenta validar un prejuicio.
2. **Sesgo de selección:** Elegir una muestra que no representa adecuadamente a la generalidad de los elementos que la teoría que quiere sostener, lo que impide generalizar los resultados. Puede darse por insuficiencia de la muestra o por discriminación endógena.
3. **Errores en el análisis de datos.** Puede tratarse de la situación conocida como P-hacking. Se trata del fenómeno por el que se produce una manipulación (intencionada o no) al seleccionar datos estadísticos hasta que los resultados parezcan significativos o bien de la demasiado común confusión entre correlación y causalidad por la que se asume acríticamente que por el hecho de que dos eventos ocurren juntos, uno causa el otro. Es uno de los errores más comunes en la interpretación científica.
4. **Errores de medición.** Pueden dividirse entre los errores sistemáticos y los aleatorios. Los primeros suponen fallos constantes debidos a instrumentos mal calibrados o métodos de medición defectuosos. Los errores aleatorios, en cambio, se deben a variaciones impredecibles que afectan la precisión, a menudo causadas por limitaciones en el equipo o condiciones ambientales cambiantes.

Todo ello se agranda y agrava notablemente con la tecnología, internet de acceso abierto y las redes sociales que permiten a cada individuo convertirse en editor, comunicando información verdadera o falsa de forma instantánea y global. “En la era de la “posverdad”, el engaño es común en todos los ámbitos de la vida contemporánea. La falsificación afecta a la ciencia y a la información social, y ambas se han vuelto altamente interactivas a nivel global, socavando la confianza en la ciencia y la capacidad de las personas y la sociedad para tomar decisiones basadas en la evidencia, incluso en cuestiones de vida o muerte. Irónicamente, los factores que impulsan la ciencia falsa están arraigados en el actual sistema de publicación científica, cuyo objetivo es difundir conocimiento basado en la evidencia, en el que la intersección

⁷ Información generada por Google IA; Investigación de Casaña Escriche, E., & Muñoz Sánchez, R. (2024, abril 11). Tipos de errores en los estudios de investigación. PublicaTO – Habilidades Científicas en Terapia Ocupacional de InTeO. <https://hacto.umh.es/2024/04/11/tipos-de-errores-en-los-estudios-de-investigacion/> Más información para profundizar en prácticas éticas y metodológicas, puede consultarse en las guías de la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT). <https://comunicacioncientifica.fecyt.es/sites/default/files/2025-12/Guia-comunicar-integridad-investigacion-2025.pdf>

del avance científico y las recompensas reputacionales y financieras para científicos y editores incentiva la manipulación y, en casos extremos, la creación y promoción de resultados falsificados. En la batalla por la verdad, los científicos, las asociaciones profesionales, las instituciones académicas y los organismos de financiación deben actuar para poner orden en sus propios asuntos, promoviendo la ética y la integridad, y desincentivando la producción y publicación de datos y resultados falsos”⁸.

Esta es la motivación principal de este texto: contribuir a la identificación y denuncia de la pseudociencia en el ámbito jurídico y politológico, así como a contradecir sus manifestaciones cuando aparecen disfrazadas de conocimiento académico. No se trata de una cruzada moral, sino de una exigencia epistemológica: sin estándares mínimos de integridad metodológica, las ciencias sociales pierden su razón de ser.

2. EL PAPER OBJETO DE REJOINDER

El pasado mes de octubre de 2025, el Institut d’Estudis de l’Autogovern (IEA) hizo pública una de sus muchas publicaciones: Vallbé, J., Cetrà, D., Sanjaume-Calvet, M. (2025). *Tribunal Constitucional i poder central: una anàlisi empírica*. Generalitat de Catalunya. Institut d’Estudis de l’Autogovern. <https://hdl.handle.net/20.500.14623/971>. Se trata de un documento de 20 páginas disponible en lengua catalana que merece nuestra atención. La publicación se halla disponible en acceso abierto en la página web del Instituto⁹, en su apartado de publicaciones (estudios e informes).

Los autores son tres investigadores con la siguiente filiación académica: Joan Josep Vallbé es profesor agregado Serra Húnter (una figura recogida en la normativa universitaria catalana)¹⁰ del Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universitat de Barcelona; Daniel Cetrà es investigador Ramón y Cajal en Ciencia Política en la Universidad de Barcelona y Marc Sanjaume-Calvet consta como profesor lector también del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra. Son, por tanto, profesores contratados (permanentes o no) en universidades públicas catalanas.

⁸ HOPE, H.; KRIEF, A.; MEHTA, G. y MATLIN, S.A. (2019) “Fake science and the knowledge crisis: ignorance can be fatal” Royal Society of Open Science. 1 May 2019; 6 (5): 190161. <https://doi.org/10.1098/rsos.190161>. Además, si la información proviene de un medio con reputación científica los receptores tienen una mirada menos crítica. <https://www.uoc.edu/es/news/2019/146-fake-science>

⁹ <https://web.gencat.cat/ca/generalitat/qui-som/autogovern/institut-estudis-autogovern>

¹⁰ El Pla Serra Húnter (SHP, Serra Húnter Programme) tiene como objetivo la incorporación a las universidades públicas catalanas de personal docente e investigador altamente cualificado y con méritos homologables a los estándares internacionales. Las personas candidatas que se incorporan como personal contratado no permanente lo pueden hacer en las categorías de lector tenure-eligible/Tenure-eligible lecturer, de agregado y de catedrático. El requisito de acceso comprende disponer de una acreditación favorable para el profesorado agregado (acreditación de investigación, según la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña) emitida por AQU Catalunya antes de la presentación de esta solicitud, <https://www.aqu.cat/es/profesorado/Acreditacion-de-profesorado/Informe-Serra-Hunter>.

Según detalla la propia publicación, esta ha sido posible gracias a la financiación del proyecto por parte del IEA. *The politization of federal arbiters. Modelling regional constitutional politics in Spain* (PRE/150/22/000009)¹¹.

El *Institut d'Estudis de l'Autogovern* se define a sí mismo como un centro de investigación vinculado al Gobierno de Cataluña que lleva a cabo funciones de asesoramiento, planificación, impulso y participación en la supervisión de las actuaciones en materia de desarrollo del autogobierno, e investigación en materia de organización territorial del poder. La actividad de investigación del Instituto incluye la colaboración con otras instituciones y se complementa con la difusión de estudios y trabajos, la organización de seminarios, diversos programas de becas de investigación, la edición de diversas colecciones de libros, así como de una revista semestral (*Revista de Estudios Autonómicos y Federales - Journal of Self-Government*)¹². Se organiza internamente en varias áreas: investigación; asesoramiento al gobierno sobre organización territorial del poder y área de difusión y comunicación. El IEA tiene un Consejo Rector cuya composición combina tanto miembros del gobierno autonómico como representantes de las universidades y del propio instituto¹³.

El objetivo de la publicación es dar a conocer los resultados de la investigación realizada para averiguar si, en materia de distribución territorial del poder, el Tribunal Constitucional tiene un sesgo centralista. Es decir, si, en las controversias entre Estado y Comunidades, estamos ante un árbitro imparcial o si se trata de un “*actor institucional de carácter centralizador*” (primera de las conclusiones de la página 16).

El texto se halla repleto de lo que podríamos llamar en metodología lógica “proposiciones fuertes” o aseveraciones que no admiten matiz en contra. Dividiremos nuestro comentario en tres apartados: las proposiciones cuya fundamentación creemos que no es evidente (pre-científica); las proposiciones sesgadas; y finalmente, y como consecuencia de lo anterior, la adopción de conclusiones erróneas o falsas.

2.a. *Proposiciones no evidentes*

1. **La centralización va implícita en las tendencias autocráticas.** Si bien es cierto que la fragmentación territorial del poder puede actuar como un mecanismo plural contra la autocracia, lo contrario no necesariamente es verdad. Puede haber centralismos democráticos y federalismos autoritarios. El modelo de reconocimiento de la diversidad de intereses territoriales no condiciona necesariamente el grado de respeto a la diversidad, sino que lo verdaderamente importante es la existencia de

¹¹ La dotación del proyecto fue de 43.262 euros en 24 meses. El segundo proyecto mejor financiado de la convocatoria de 2022. https://analisi.transparenciacatalunya.cat/Cultura-oci/Beques-i-ajuts-de-l-Institut-d-Estudis-de-l-Autogo/iavm-ku2n/about_data

¹² Como es fácil observar, el IEA mezcla dos funciones que pueden ser potencialmente incompatibles (o como mínimo, secantes): una, la investigación científica; la otra, el asesoramiento al gobierno.

¹³ Decret 105/2025, de 27 de maig, de reestructuració del Departament de la Presidència.

efectivos contrapoderes, *checks and balances* o del dinamismo y fortaleza de la sociedad civil. Un autócrata tenderá normalmente a eliminar la disidencia. Pero de ello no se desprende una correlación lógica entre centralismo y autocracia. La carga peyorativa de estas proposiciones es evidente para situar a la democracia española y a su entramado institucional en una posición que pretenden los autores.¹⁴

También resulta algo burdo un tratamiento uniforme de las etiquetas centralismo, descentralización o federalismo cuando en realidad existen multitud de combinaciones de diseños institucionales o de soluciones a la cuestión de la integración de las periferias. No es descabellado afirmar que España, pese a no adoptar la etiqueta federal (art. 2 CE), presenta un modelo más descentralizado que algunas federaciones (gestión de políticas tan importantes como la educación o la sanidad o la práctica inexistencia de mecanismos centrales de coerción (excepto el tristemente famoso art. 155 CE).

En los federalismos latinoamericanos, “los casos de Argentina y México, países que se declaran federales, pero que -tras Uruguay y Venezuela- son los que más concentración de altos cargos de relevancia capitalinos presentan, los mismos que Chile, un país que no se declara federal. En el lado contrario tres países que no se declaran federales, pero en los que el debate federalista ha estado muy vigente. Son tres países cuyas geografías políticas están atravesadas por la cuestión regional, Colombia, Ecuador y Bolivia. Los tres -tras Brasil- encabezan la descentralización de origen de los cargos de más poder del Gobierno.”¹⁵

2. La justicia constitucional ofrece garantías contra los excesos de la mayoría. La proposición lleva implícito un juicio de valor: es mejor la protección de los espacios de autogobierno de los entes subestatales que los de la mayoría. Además, el párrafo segundo de la introducción mezcla tramposamente dos planos: el de la mayoría política y el de la minoría territorial. Puede existir distribución territorial del

¹⁴ Según el informe de la *Intelligence Unit* de la publicación *The Economist*, “España ocupa, empatada con Estonia, el puesto 21 dentro de los países con «democracia plena», con un marcador de 8,13, frente al 8,07 de 2023. De los 21 países examinados en Europa Occidental, España es uno de solo cinco que mejoraron su nota con respecto al año anterior, junto a Luxemburgo, Portugal, Suiza y el Reino Unido, mientras que diez conservaron su puntuación de 2023 y seis, entre ellos Francia o Alemania, la empeoraron. En la clasificación regional del prestigioso índice del EIU, el brazo de ‘*The Economist*’ especializado en elaborar informes de inteligencia, España figura en la decimotercera posición. Dentro de las diferentes categorías, España obtiene su mejor nota (un 9,58) en procesos electorales y pluralismo, seguido por libertades civiles (8,82).

Estados Unidos continuó invariable en 2024 y sigue clasificándose como «democracia defectuosa», en el 28 puesto, mientras que la puntuación de Francia quedó degradada, pasando a ser considerada ahora también «democracia defectuosa». Los países nórdicos (Noruega, Islandia, Suecia, Finlandia y Dinamarca) siguen dominando el ránking, mientras que Nueva Zelanda se sitúa en segundo lugar y Suiza sube a la quinta posición” <https://www.swissinfo.ch/spa/espaa%20c3%20b1a-sube-dos-puestos%20c-hasta-el-21%20c-en-el-%20c3%20ndice-de-democracia-de-%20the-economist%207/88940284>

¹⁵ Cfr. el estudio de PASCUAL (2024) para CELAGData. <https://www.celag.org/federalismo-o-centralismo-en-america-latina/>. Sergio Pascual fue diputado de Podemos en el Congreso de los Diputados durante las legislaturas XI y XII, así como Secretario de Organización en la etapa fundacional de dicha formación política.

poder que coincida con la mayoría estatal en el gobierno y que defienda un interés territorial distinto. La CE (art. 137) reconoce explícitamente que todos los entes territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Este fenómeno se ha visto claramente en la evolución de las normativas estatal-autonómica en materia de libertad de horarios comerciales. Los gobiernos estatales (más alejados del pequeño comercio) han impulsado medidas de liberalización de la apertura en domingos y festivos. Los gobiernos autonómicos (del mismo o distinto color político) han recurrido la normativa estatal. Los intereses territoriales no son *per se* coincidentes con los estatales (con independencia del color político). Otro ejemplo lo podemos encontrar en la cuestión de la licencia única de actividad económica y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.¹⁶

En estrecha relación con lo anterior, resulta un prejuicio que la justicia constitucional deba dirimir las competencias con la idea de la protección de los espacios de autogobierno. Tan inconstitucional puede ser una norma estatal que vulnere competencias autonómicas como una norma autonómica que invada competencias reservadas al Estado. El juicio constitucional en los conflictos de competencias no es unidireccional.

3. El Tribunal Constitucional actúa como actor institucional con capacidad de incidir en la configuración del sistema político territorial. En realidad, puede verse el pacto constitucional de 1978 como un compromiso notablemente abierto sobre la cuestión territorial. No se puede contraponer la función arbitral como neutra a la función institucional, presentada, en cambio, como politizada. Una función arbitral aséptica requeriría de unos lineamientos constitucionales mucho más precisos que no se dieron en la transición y la formación de la nueva monarquía parlamentaria. Piénsese en el debate sobre el número de Comunidades (ni tan siquiera fijado en el art. 137 CE) o en las propuestas para reformar la vigente constitución para incluir “*expresis verbis*” los nombres de las actuales. El Título VIII CE es de los más abiertos y contradictorios de todo el texto constitucional¹⁷ y la función arbitral es imposible en un sistema abierto y evolutivo.

El propio texto reconoce la cuestión en el análisis de lo que denomina “escenarios arquetípicos”: solo en el caso del lobo solitario (el tribunal mantiene una posición ideológicamente diferenciada respecto de los gobiernos implicados) se daría una posición de estricta neutralidad institucional propia de la función arbitral.

Sí puede, en cambio, compartirse la afirmación del texto por la cual el TC “*se ha convertido en una instancia central del sistema político español con una capacidad decisoria*

¹⁶ Por cierto, declarada parcialmente inconstitucional por la STC 79/2017, de 22 de junio que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 18.2 b), c), e), 19, 20, disposición adicional 10 y lo indicado de la disposición final 1.3; y la constitucionalidad del inciso indicado del art. 26.5 b) en los términos del f) 15, de la propia sentencia (interpretación conforme).

¹⁷ Junto con los preceptos dedicados al modelo económico (propiedad privada, libre mercado e intervención estatal). Baste leer el art. 128 CE en relación al 38CE para apreciar el enorme grado de indefinición.

notable sobre el modelo de Estado". En un sistema notablemente abierto e impreciso ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha delimitado conceptos vagos como el alcance del binomio bases/ desarrollo, la delimitación de la distinción entre legislación /ejecución: el principio de supletoriedad, el principio dispositivo, el alcance de la exclusividad en muchas materias, etc. Puede decirse que la labor constitucional en este aspecto ha sido ingente¹⁸. Sin embargo, la segunda parte del razonamiento, es decir, valorar este papel crucial de manera negativa, constituye un apriorismo.

También puede ser discutible la cuestión del equilibrio institucional entre centro y periferia. Para el *paper* del IEA, "el sistema institucional español presenta una asimetría notable en el grado de descentralización normativa y la debilidad de los mecanismos de representación y decisión compartida. A diferencia de otros sistemas federales como el alemán, no existe ninguna cámara alta territorialmente funcional (...) Esta ausencia de canales políticos ha contribuido a una judicialización estructural del conflicto territorial en la que el TC ha sido el actor principal de regulación institucional". Si bien ello puede ser cierto, debería acreditarse con la comparación de datos cuantitativos referidos a los modelos comparados que se citan. O también a otros factores como la mayor definición constitucional de la distribución territorial¹⁹.

4. La imparcialidad de los tribunales constitucionales se erosiona si no existen mecanismos de representación territorial. Estamos absolutamente de acuerdo en que la composición y sistema de elección de un tribunal (de cualquier institución en realidad) condiciona fuertemente su *outcome*. Pero no, en cambio, en que el hecho de no recoger exactamente magistrados por razón de su territorio de origen condicione su mayor o menor sensibilidad con la distribución territorial del poder. De hecho, corresponde al Senado la elección de cuatro magistrados del Tribunal Constitucional cuyo nombramiento ha de proponerse al rey.²⁰ Los candidatos son propuestos por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Cada asamblea legislativa podrá presentar hasta dos candidatos. Esta capacidad de proposición territorial es atípica en otras designaciones de candidatos que corresponde al Senado (por ejemplo, CGPJ, Tribunal

¹⁸ MARTIN ALONSO, Gerard (2011) "La jurisprudencia constitucional sobre la organización territorial del estado autónómico y bibliografía sobre la incidencia de esta jurisprudencia" *Revista Catalana de Dret Públic* nº 43. Disponible en <https://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2232/n43-martin-es.pdf>. Más crítico ARAGON REYES, M. (1986) "¿Estado jurisdiccional autonómico?" *Revista Vasca de Administración Pública* nº 16.

¹⁹ BENZ, A. (2017) "The Federal Constitutional Court of Germany: Guardian of Unitarism and Federalism" en Theodore Aroney and John Kincaid (Eds.) *Courts in Federal Countries. Federalists or Unitarists?* Toronto University Press. Disponible en <https://utppublishing.com/doi/book/10.3138/9781487522896>

²⁰ Artículo 159.1 CE; Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y artículos 184 a 186 del Reglamento del Senado. Las SSTC 49/2008 de 9 de abril y 101/2008, de 24 de julio examinan esta cuestión. Es constitucional la participación autonómica en el nombramiento de magistrados TC articulada a través del Senado. El Senado no solamente elige en última instancia sobre una lista de candidatos propuestos por las asambleas legislativas autonómicas, sino que también puede rechazar su nombramiento por considerarlos no idóneos sin más criterio que el de estricta discrecionalidad política.

de Cuentas o Consejo de Administración de RTVE). Pese a esta singular capacidad de propuesta, lo cierto es que el Senado realiza una votación que requiere, para resultar elegida cada candidatura, el voto favorable de tres quintos del número de senadores. Esta mayoría cualificada ha arrastrado la patología del “cuotismo” o el reparto de cargos entre cuotas partidistas entre progresistas y conservadores. Al final, la elección no depende tanto del territorio sino de la mayoría política.

Sea como fuere, la proposición de los autores no cuenta con ningún elemento de comparación que permita demostrar que un sistema de elección de magistrados que representara cada Comunidad (hasta 17) o a algunas de ellas por rotación o sorteo, implicara una diferencia en el enfoque de los procesos constitucionales de conflicto territorial. No se aporta ningún ejemplo de nuestro entorno donde la justicia constitucional represente de este modo los intereses territoriales.²¹

De modo anecdótico, pero no menor, es cierto que existe un efecto capitalidad por la localización de la sede del Tribunal en Madrid que afecta no ya a los magistrados, pero sí al cuerpo de Letrados. La función de los cerca de cincuenta letrados del Tribunal constitucional es preparar las deliberaciones de las Salas y del Pleno. Los letrados desempeñan las funciones de estudio, informe o asesoramiento que se les encomienden en las materias de las que conoce el Tribunal. Los profesores de universidad, jueces o fiscales o técnicos de la Administración, todos ellos Letrados de adscripción temporal al Tribunal constitucional son en su gran mayoría del mismo Madrid, o de las Comunidades limítrofes o cercanas por una cuestión de menores cargas económicas que deben asumir. Hay pocos letrados de País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias o Baleares que pudieran ofrecer un mayor *expertise* en derecho autonómico propio.

5. Los Tribunales de mayoría conservadora tienden a adoptar posiciones más centralistas. El texto realiza esta afirmación sin aportar ningún dato ni método para llegar a semejante conclusión. En primer lugar, puede ser muy discutible determinar cuando efectivamente un tribunal tiene mayoría de uno u otro signo. La cadencia de las renovaciones de magistrados varía por su origen (4 Congreso, 4 Senado y 4 CGPJ y Gobierno). De nuevo, el sistema de cuotas políticas bipartidistas

²¹ La cuestión de la independencia de los magistrados debe ir vinculada más a su estricta competencia y preparación que a su origen. “La realidad es que la jurisdicción no está aislada en una «burbuja» del resto del mundo. No se puede pretender que los jueces sean «ángeles sin sexo» procedentes de un «hipotético limbo»; en este sentido, ya nos recuerda Alzaga et al (2017, 701) que «las vías de solución no pasan por la pretensión de que los miembros del TC sean nombrados ni por, ni entre, ángeles o arcángeles; no se trata de un Tribunal celeste sino terreno y hay que buscar prácticas realistas con los pies en la tierra». No se puede excluir que los jueces constitucionales tengan su propia ideología, como tampoco se puede pretender que las designaciones de estos jueces sean ajenas a la vida política en una democracia parlamentaria. Conscientes de la imposibilidad de plantear este Tribunal celeste, también debemos asumir que es necesario intentar «regenerar la institución» para no caer en un retroceso del Estado de Derecho.” GARCÍA-CUEVAS ROQUE, E. (2023) “La elección de los jueces constitucionales por los poderes del Estado y la preservación de la necesaria independencia”, *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*. Vol. 71/1 enero-junio 2023. <https://doi.org/10.18543/ed.2793>

permitiría arrinconar cualquiera que no tuviera una clara adscripción a los grandes partidos. Pero ello es un problema general de polarización y politización que, pese a sufrirse en la actualidad, no siempre ha sido así (y el texto dice hacer la estadística de los 43 años que comprenden entre 1981-2023). Sí puede apreciarse como, a lo largo del tiempo, los magistrados del Tribunal constitucional de origen académico (catedráticos y catedráticas de universidad) ha ido progresivamente disminuyendo en favor de los magistrados de origen judicial. Pero ni todos los profesores ni todos los jueces tienen siempre una adscripción partidista tan clara y nítida como se pretende.

Y, en segundo lugar, no hay una correlación científica entre posición ideológica y sensibilidad territorial. Por más que se citen dos estudios en relación con la centralización-descentralización (Alonso et al (2013) y Toubeau y Wagner (2015)), y se reclame su aplicabilidad a la proposición, estos estudios hacen referencia a las posiciones de los partidos españoles en varias elecciones autonómicas (Aragón PSOE 2011, La Rioja PP 2011, Asturias PSOE 2011, y Cantabria PP 2011), así como al juego de varias variables (economía, identidad, grado de descentralización). Existen magistrados progresistas centralistas y magistrados conservadores federalistas.

Tanto ello es así que el estudio más reciente de los que los autores citan como fuente de autoridad concluye literalmente que “Hemos demostrado que las posturas que adoptan los partidos estatales sobre la descentralización dependen de sus perspectivas económicas y culturales. Los partidos de la derecha económica apoyan más la descentralización que los de la izquierda económica, mientras que los partidos culturalmente liberales la favorecen más que los culturalmente conservadores. Este hallazgo es importante porque pone de relieve la necesidad de ir más allá de la simple dimensión izquierda-derecha para comprender las preferencias de los partidos sobre la descentralización, una cuestión de arquitectura jurisdiccional que, al igual que la integración europea, se basa en dos lógicas distintas. Ambas dimensiones pueden reforzarse mutuamente: se espera que los partidos culturalmente liberales y económicamente de derecha sean los más partidarios de la descentralización, mientras que sus contrapartes ideológicas deberían ser los menos partidarios. Sin embargo, la mayoría de los partidos, especialmente en Europa Occidental, no combinan ambas dimensiones de esta manera, ya que el liberalismo cultural tiende a asociarse con las perspectivas económicas de izquierda y el conservadurismo cultural con las de derecha”²².

Apenas se refine un poco el razonamiento queda claro que la afirmación de que los tribunales conservadores tienen una propensión superior a invalidar normas regionales no tiene fundamento. Ello es así también porque no pueden contemplarse con gafas de la actual polarización y politización más de cuatro décadas de doctrina constitucional. En el caso del examen de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico

²² TOUBEAU S, WAGNER M. Explaining Party Positions on Decentralization. *British Journal of Political Science*. 2015;45(1):97-119. doi:10.1017/S0007123413000239. Disponible en <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/explaining-party-positions-on-decentralization/8781CC050A345E8EB6FEFB296D4FC8F3>

(LOAPA) (STC 76/1983), la teoría de los autores cae por su propio peso.²³ Una Ley centralizadora fruto del pacto entre conservadores y progresistas del momento que fue declarada inconstitucional por el primer tribunal presidido por Manuel García Pelayo (republicano exiliado propuesto conjuntamente por UCD y PSOE). Algo parecido podría decirse de la STC 61/1997 citada comúnmente como autonomista pues, al formular la supletoriedad del Derecho estatal, niega que el Estado pueda llenar los vacíos competenciales de las CCAA si no tiene competencia para la cuestión material (en el caso ordenación urbanística).²⁴ La sentencia fue dictada por un Tribunal tendencialmente progresista contra un texto legal aprobado por un parlamento y un gobierno progresistas. (El PP gana las primeras elecciones en 1996).

2.b. *Proposiciones sesgadas*

Junto con lo anterior, ya de por sí bastante llamativo, pueden apreciarse también errores de selección y errores de medición.

1. Errores de selección. ¿Qué universo objetivo debe medirse?

Como se detalla, el objetivo de la investigación es medir el grado de imparcialidad del TC en la resolución de conflictos territoriales entre Estado y Comunidades,²⁵

²³ La Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) fue un proyecto de ley orgánica que fue redactado en 1982 fruto los Pactos Autonómicos entre UCD y PSOE con la voluntad de cerrar el proceso autonómico. El Gobierno Vasco, la Generalidad de Cataluña, CiU y el Partido Nacionalista Vasco recurrieron la LOAPA ante el Tribunal Constitucional por considerar que los Estatutos, normas integrantes del bloque de constitucionalidad, no podían estar limitados por una ley estatal. El Tribunal Constitucional declaró en la STC 76/1983 la inconstitucionalidad de gran parte de su articulado puesto que el legislador (ni siquiera el orgánico) tenían la potestad de interpretar la Constitución y pre-determinar el contenido autonómico, es decir, de su Estatuto de Autonomía. Con la parte que se salvó (24 artículos de 38) se aprobó la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, desprovista de carácter armonizador ni orgánico.

²⁴ Pleno. Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997. Recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y en los recursos de inconstitucionalidad, acumulados a los anteriores, 2.337/1992, 2.341/1992 y 2.342/1992, promovidos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, frente al texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. La sentencia cuenta con un voto particular del magistrado Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.

²⁵ Aunque no se detalla, se excluyen, creemos que de forma acertada, los procesos constitucionales en defensa de la autonomía local basados en el Título IV, Capítulo IV de la LOTC (arts. 75 bis y ss.). Aunque suponen también una distribución territorial del poder implican a normas del Estado con

o lo que es lo mismo, si existe o menos una tendencia en el conjunto de la doctrina constitucional que pueda sistemáticamente ser calificada como centralista o sesgadamente deferente con la posición del Estado (*“sesgo sistemático de preferencia por las posiciones del gobierno central”*). No entramos en el análisis del conjunto (cifras globales) que el texto considera alto debido a la *“ausencia de canales políticos estables de resolución de conflictos competenciales y ante la escasa cultura de cooperación intergubernamental”*. Este defecto sistémico o de diseño provocaría que proliferen desmesuradamente los litigios competenciales y que el TC *“actúe a menudo como sustituto de los espacios de negociación”*. La afirmación debería relacionarse con los datos sobre activación del art. 33.2 LOTC y la función de la Comisión Bilateral de negociación Estado-Comunidad Autónoma para evitar (sic) la interposición del recurso de inconstitucionalidad.²⁶ Sí es cierto que, en un contexto de alta polarización política, puede darse una situación por la que un conflicto entre territorios esconda un conflicto político irresuelto más que un verdadero conflicto territorial. Esta es la sabia indicación que efectúa la STC 42/2014, de 25 de marzo, dictada a propósito de la impugnación del Gobierno de la Nación respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña: “La Constitución no aborda ni puede abordar expresamente todos los problemas que se pueden suscitar en el orden constitucional, en particular los derivados de la voluntad de una parte del Estado de alterar su estatus jurídico. Los problemas de esa índole no pueden ser resueltos por este Tribunal, cuya función es velar por la observancia estricta de la Constitución. Por ello, los poderes públicos y muy especialmente los poderes territoriales que conforman nuestro Estado autonómico son quienes están llamados a resolver mediante el diálogo y la cooperación los problemas que se desenvuelven en este ámbito.” (FJ 4º). El fallo de la sentencia es que las expresiones “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña” contenidas en el título, parte inicial, y en los principios segundo, tercero, séptimo y noveno, párrafo segundo, de la Declaración aprobada por la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido que se expone en los fundamentos jurídicos 3 y 4 de esta Sentencia (declaración conforme)²⁷.

Dicho lo anterior, se utiliza para el objetivo de la investigación un método cuantitativo, es decir, seleccionar del conjunto de sentencias dictadas entre 1981 (año de la primera sentencia) y 2023, cuáles dirimen cuestiones territoriales. De todos los procesos constitucionales, deben excluirse los recursos de amparo, los conflictos en defensa de la autonomía local, los conflictos entre órganos constitucionales, así como el control previo de tratados internacionales. Quedan, pues, los cuatro más principales: recurso de inconstitucionalidad, cuestión de inconstitucionalidad, los conflictos

rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

²⁶ Modificación de la LOTC operada por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero.

²⁷ La sentencia se dicta por unanimidad de todos los magistrados de un Tribunal presidido por Francisco Pérez de los Cobos cuya composición podría calificarse como mayoritariamente conservadora.

de competencia (positivos y negativos) propiamente dichos y la impugnación de disposiciones autonómicas ex art. 161 CE.

No parece discutible que el proceso “natural” para dirimir las disputas generadas en la distribución territorial del poder sean los conflictos de competencias. Los conflictos positivos de competencia implican la acción del Estado contra una o más Comunidades Autónomas (conflicto vertical) pero también a dos o más Comunidades Autónomas entre sí (conflicto horizontal). Este último proceso se halla prácticamente inédito en nuestro sistema constitucional.²⁸ La legitimación activa corresponde a los órganos ejecutivos (gobiernos tanto estatales como de las Comunidades Autónomas). El conflicto puede promoverse cuando se considere que una disposición, resolución o acto sin valor de ley²⁹ de una Comunidad Autónoma o del Estado, no respeta el reparto constitucional de competencias establecido en el llamado “bloque de constitucionalidad” (Constitución, Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas dictadas para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas)³⁰.

²⁸ La cuestión de la legitimación para defensa de competencias de otro –aunque referida al recurso de inconstitucionalidad– se aborda a propósito de la interposición por varias Comunidades de recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006). Cfr. STC 138/2010, 16 de diciembre. Recurso de inconstitucionalidad 9330-2006 interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; STC 49/2010, de 29 de septiembre. Recurso de inconstitucionalidad 8829-2006 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en relación con diversos apartados del artículo 117 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; STC 48/2010, de 9 de septiembre. Recurso de inconstitucionalidad 9501-2006, interpuesto por la Generalitat de la Comunidad Valenciana en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; STC 47/2010, de 8 de septiembre. Recurso de inconstitucionalidad 9568-2006 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en relación con la disposición adicional decimotercera de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; y STC 46/2010, de 8 de septiembre. Recurso de inconstitucionalidad 9491-2006 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón en relación con la disposición adicional decimotercera de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

También de manera más reciente la STC 165/2025, de 8 de octubre a propósito de la impugnación por las Cortes de Aragón de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Recuerda la sentencia que: “la legitimación de las comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico” en todos aquellos supuestos “en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico”. (FJ 2 con cita de la STC 62/2023, de 24 de mayo, FJ 2).

²⁹ En la STC 151/2025, de 24 de septiembre, se resuelve un conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con un contrato licitado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. (“Servicio de asistencia técnica para el diseño de un servicio estable de captación, sensibilización, fidelización y formación de familias interesadas en el acogimiento de niños, niñas y adolescentes cuya tutela la tienen las administraciones públicas”).

³⁰ Cfr. STC 94/1985, de 29 de julio, conflicto entre Navarra y Euskadi a propósito de la utilización en el escudo oficial vasco de la simbología de las cadenas, propias de Navarra.

A diferencia del conflicto positivo, el negativo permite también la impugnación directa por parte de los ciudadanos³¹. Cuando un órgano estatal o de una Comunidad Autónoma decline su competencia para resolver cualquier pretensión deducida por una persona física o jurídica, por entender que la competencia corresponde a una Comunidad Autónoma o al Estado o a otra Comunidad Autónoma distinta ante la que se ha formulado dicha pretensión, el interesado puede interponer el conflicto ante el Tribunal. Si el Tribunal entiende que la negativa de las Administraciones implicadas se basa en una interpretación incorrecta de los preceptos constitucionales declarará, mediante Auto, planteado el conflicto.

En estos procesos, la importancia del requerimiento resulta evidente. El Gobierno puede formalizar directamente ante el Tribunal Constitucional un conflicto positivo de competencia o hacer uso del previo requerimiento de incompetencia a la Comunidad Autónoma para que derogue o anule el acto o disposición que considera que vulnera las competencias estatales. Igualmente, los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas, antes de formalizar el conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, deben requerir motivadamente al Estado o a la Comunidad Autónoma autora del acto o de la disposición supuestamente viciado de incompetencia para que lo derogue o anule.

Las impugnaciones de disposiciones autonómicas ex art. 161 CE tienen el mismo tratamiento procedimental que los conflictos.

Con todo lo anterior, hay que reconocer que los conflictos territoriales, sin embargo, pueden no limitarse a disposiciones o actos emanados por los poderes ejecutivos, sino que refieran a textos legales. En estos casos, resulta procedente el recurso de inconstitucionalidad. Pueden ser objeto del recurso de inconstitucionalidad: los Estatutos de Autonomía y las demás leyes orgánicas; las demás leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley; los tratados internacionales; los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado y de las Cortes Generales; las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas, así como los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

En el planteamiento del recurso de lo que se trata, nuevamente, es de enjuiciar el ajuste del texto legal con las previsiones constitucionales, lo que incluye, sin duda los preceptos del Título VIII y la distribución territorial del poder.

³¹ STC 156/1990, de 18 de octubre. El supuesto refiere a una controversia sobre la ejecución de una sentencia de la jurisdicción social. El Tribunal se declara incompetente y determina que: "resulta obligado apreciar la falta de jurisdicción a que se refiere el art. 4.2 de la LOTC, puesto que la inexistencia de un verdadero objeto de conflicto competencial hace jurídicamente imposible un pronunciamiento de fondo; imposibilidad que en modo alguno desaparece por la circunstancia, sin duda desafortunada, de que los interesados hubieran, de buena fe, acudido a esta clase de proceso constitucional siguiendo la indicación que en tal sentido les hizo la Administración Vasca, que ni viene prevista en el art. 68 de la LOTC, es manifiestamente errónea y carece de eficacia alguna para convertir en objeto idóneo de conflicto negativo de competencia cuestiones en las que no están implicadas o controvertidas normas de distribución de competencias." (FJ 2 in fine).

Están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados y cincuenta Senadores. Los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones y actos del Estado con fuerza de ley que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.

Si bien ambos procesos constitucionales (conflicto y recurso) pueden utilizarse³² para dirimir cuestiones de distribución territorial del poder, lo cierto es que el distinto objeto de uno y otro (disposiciones administrativas frente de normas con rango de ley) y distinta legitimación (solo poderes ejecutivos frente a una legitimación más amplia en el recurso), hace que, estadísticamente tengan un mayor peso los recursos sobre los conflictos. Así, en 2024 se presentaron 30 recursos de inconstitucionalidad frente a los solo 4 conflictos e impugnaciones. Una década antes, en 2015, la proporción era bastante similar 42 frente a 6. Pese a lo antiintuitivo del *nomen iuris*, los conflictos territoriales se suelen enjuiciar en nuestro sistema constitucional por la vía del recurso de inconstitucionalidad.³³

Esta realidad provoca el siguiente problema: en un recurso de inconstitucionalidad se pueden alegar (conjunta o separadamente) cuestiones competenciales y/o cuestiones materiales. El Tribunal no publica estadísticas desagregadas por tipo de vulneración alegada con lo cual resulta difícil sostener que todos los recursos de inconstitucionalidad resuelven conflictos territoriales. A modo de ejemplo, el recurso de inconstitucionalidad contra la ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio (vulgarmente conocida como ley del matrimonio homosexual), fue objeto de recurso y dio lugar a la STC 198/2012, de 6 de noviembre. Los recurrentes alegaron vulneración de los arts. arts. 32, 10.2, 14 (en relación con los arts. 1.1 y 9.2), 39.1, 2 y 4, 53.1 (en relación con el art. 32), 9.3 y 167 CE, ninguno de ellos referido a un tema competencial o de distribución territorial del poder. Sin embargo, se incluye dentro de la selección de casos que resuelven cuestiones territoriales ya sea por recurso o por conflicto. En otras palabras, no es posible (excepto por examen casuista) deslindar qué recursos de

³² En la STC 32/1981, de 28 de julio (Diputaciones catalanas), el tribunal adopta una distinción formal entre un mecanismo y otro.

³³ Ello no ha sido siempre así. En los primeros momentos del nacimiento del Estado autonómico y dada la notable indefinición y apertura de los preceptos constitucionales, los conflictos eran relativamente abundantes. Como explica magistralmente BORRAJO, en 1986, se registran 20 recursos frente a 96 conflictos. 10 años después (1996) la proporción ya es de 14 a 5. Y, añadimos nosotros, en 2006, 23 recursos de inconstitucionalidad frente a 10 conflictos positivos de competencias. “La jurisprudencia constitucional ha delimitado reglas razonablemente claras para dividir los ámbitos de autoridad entre gobierno central-gobiernos autonómicos en la mayoría de las materias, lo que ha comportado en una reducción de la litigiosidad” BORRAJO INIESTA, I. (2004) “Adjudicating in Division of Powers: the Experience of the Spanish Constitutional Court” en LE SUEUR, A.(ed.) *Building the UK's New Supreme Court*. Oxford University Press, 2004. Online Edition Oxford Academic, 22 Mar. 2012), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199264629.001.0001> pp. 145-172, p. 170.

inconstitucionalidad incluye cuestiones territoriales y qué otros no. También, cuando se incluyen ambos, la misma distorsión puede trasladarse al fallo (estimatorio o desestimatorio según el precepto que el Tribunal considere vulnerado). Aun así, el trabajo realiza una selección sobre 1.350 sentencias relativas a la constitucionalidad de las normas estatales y autonómicas, cifra de la que dice construirse manualmente una base de datos de 1.333. No se justifica la diferencia (mínima) de cifras. Pero tampoco se traslada la cifra al apartado “Lo que dicen los datos” (p.12) donde aparece, ahora sí, una cifra de 1.888 resoluciones entre 1981 y 2023. La desviación en este caso sí puede considerarse estadísticamente relevante al suponer un aumento de la muestra de nada más y nada menos que un +41 %. Aunque nada se explica de una cuestión tan relevante como la selección de resoluciones que han de conformar el análisis estadístico podría pensarse que: a) se han depurado las 1.350 sentencias eliminando aquellas que no refieren en ningún modo a cuestiones competenciales; b) se ha multiplicado el resultado depurado por cada una de las cuestiones territoriales que puede plantear el recurso (por ejemplo, varias vulneraciones del art. 149.1 CE). Pero todo ello es mucho suponer y no parece una buena práctica científica no suministrar ninguna explicación sobre la metodología de la selección. Propondremos en el apartado 4 una solución objetiva y públicamente accesible a través del motor de búsqueda de jurisprudencia constitucional (BD Sistema HJ).

Y finalmente llegamos a lo que representa, a nuestro entender, un sesgo verdaderamente crítico: la inclusión de las cuestiones de inconstitucionalidad en la base estadística sobre la que investigar la resolución de los conflictos territoriales. Las cuestiones de inconstitucionalidad son un mecanismo judicial incidental que está a disposición de los jueces ordinarios. Cuando en el enjuiciamiento del pleito se revele (de oficio o a instancia de parte) una duda de inconstitucionalidad, el juez mediante auto motivado elevará su resolución al TC. Lógicamente, las dudas de inconstitucionalidad pueden incluir también las disposiciones del Título VIII y la distribución territorial de competencias. El órgano judicial ha de plantear la cuestión una vez concluso el proceso y dentro del plazo para dictar sentencia o la resolución judicial que proceda, debiendo concretar la ley o norma con fuerza de ley de cuya constitucionalidad duda, el precepto constitucional infringido y especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuestionada. El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad determina la suspensión provisional de las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie. En el proceso de enjuiciamiento de la cuestión el TC recaba argumentos de las partes en el proceso judicial pero también del Congreso de los Diputados, del Senado, del Fiscal General del Estado y del Gobierno (en caso de afectar a una ley o disposición normativa con fuerza de ley de una Comunidad Autónoma, a sus órganos ejecutivo y legislativo).

Nunca deberían considerarse las cuestiones de constitucionalidad como un conflicto territorial donde el recurrente es el poder central (gobierno). Si bien el poder judicial

es unitario en España³⁴, no es metodológicamente adecuado asumir que siempre que el juez ordinario pregunta sobre la constitucionalidad de una determinada disposición (por exceder su fundamento competencial), quien recurre es el Estado. Ello presupone un sesgo de selección cuya importancia se reconoce. El texto ofrece como justificación la siguiente: “*En primer lugar (nosotros las incluimos, puesto que) representan una parte significativa de la actividad de control normativo*” (página 12 paréntesis añadido). Esta afirmación parece directamente errónea pues en la actualidad puede apreciarse un franco declive cuantitativo en la utilización de esta herramienta procesal-constitucional. En las Memorias del Tribunal aparecen planteadas en los últimos años la siguiente cifra total de cuestiones: 2015, 114 cuestiones mientras que en 2024, solamente 37 CI (respectivamente un 1,5 % y 0,37 % del volumen global).³⁵ Las cifras son mínimas y en nada se ajustan a la calificación de “significativa”. En segundo lugar, argumentan los autores del estudio que “el poder judicial ordinario puede actuar también como actor estratégico con agenda propia, especialmente cuando las normas impugnadas tienen un contenido políticamente sensible”. Ello supone, nuevamente un prejuicio.

Incluir las cuestiones de inconstitucionalidad como un tercio (33 %) de la frecuencia de uso de los conflictos territoriales no parece acertado. Cuando las partes plantean en un juicio la deficiencia constitucional de la norma que se aplica a su caso (por ejemplo, una ley autonómica de vivienda que excedería el ámbito de competencias) y el juez interpone la cuestión de inconstitucionalidad, se suscita la duda de cómo computar el resultado final (pronunciamiento constitucional sobre la adecuación o menos de la norma en cuestión al reparto constitucional de competencias). ¿Es el Estado quien recurre una norma autonómica? En la situación inversa (la duda de constitucionalidad la suscita la Ley estatal de vivienda, ¿es el Estado quien recurre una norma del Estado?

También suscita dudas la agregación / desagregación de datos a conveniencia. Si resulta que hay una gran diferencia entre el tipo de norma cuestionada (63 % normas estatales y 37 % normas autonómicas), parece que ello debería impactar en el resultado. Si se recurren el doble de normas estatales que autonómicas, las sentencias que resuelven su encaje constitucional tienen un punto de partida distinto: el mayor uso del mecanismo contra normas estatales. En el otro lado, la posibilidad de éxito según el recurrente se cifra en un 68 % para el gobierno central, un 31 % para los gobiernos autonómicos. ¿se suman al gobierno central los actores como el Defensor del Pueblo o las Cortes Generales? En ese caso, el uso de la estadística debería unir los tres tipos de recurrentes hasta lograr una distribución casi equivalente por tercios (Estado 17 % + 1,3 % + 11 % = 29,3 %; CCAA = 33 % + 5,1 % = 38,1 %; jueces y tribunales = 33 %).

³⁴ Cfr. la cuestión en STC 56/1990, de 29 de marzo, sobre la asunción por las Comunidades de las cuestiones relativas a edificios, medios humanos y política de personal de los juzgados. También STC 31/2010, de 28 de junio en los aspectos del EAC relativos a la competencia sobre Justicia.

³⁵ <https://www.tribunalconstitucional.es/es/memorias/Paginas/default.aspx>

La selección del universo objetivo sobre el que medir la teoría influye siempre de manera determinante en el resultado estadístico.

2. ¿Cómo medir? Valoración del resultado del conflicto

El análisis cuantitativo es extremadamente interesante en los estudios jurídicos pese a que no es una herramienta que los juristas manejemos con facilidad. Surge siempre el problema de interpretar de manera binaria el resultado de un pleito. O se gana o se pierde, cuando la cuestión suele ser mucho más rica en matices.

Lo normal en un determinado proceso constitucional es que se discuta el ajuste de una norma a diversos preceptos de los que conforman el conjunto del bloque de constitucionalidad. Así, por ejemplo, la reciente STC 26/2025, de 29 de enero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5514-2023 interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Se plantea en el recurso si la ley estatal respeta el reparto de competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, pero también afecta al fundamento competencial con relación a la legislación civil e incluso al procedimiento administrativo común. Igualmente, se plantean argumentos relativos a los principios de autonomía local y autonomía financiera de las comunidades autónomas; a los derechos a la propiedad y a la tutela judicial efectiva. Es pues común que un mismo proceso plantee distintas afectaciones y distintas líneas de argumentación. La cuestión que inmediatamente se suscita, es ¿cómo medir cuantitativamente el resultado en un razonamiento binario: ¿es la sentencia estimatoria o desestimatoria?

Hay que deslindar en primer lugar los argumentos típicamente competenciales de aquellos que no lo son. En segundo lugar, habría que examinar del conjunto de los razonamientos de afectación competencial, cuáles son respaldados y cuáles son rechazados según el alcance del fallo de la sentencia. Siguiendo el mismo ejemplo anterior, la STC 26/2025 resuelve una cuestión que es esencialmente no competencial: nulidad parcial de los preceptos legales que regulan la inadmisión de las demandas que pretendan la recuperación de la posesión de una finca cuando el demandante tenga la condición de gran tenedor pues ello supondría una dificultad afectante al art. 24 CE y la tutela judicial. El TC falla declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 6 c) y 7 del art. 439 y de los apartados 1 y 2 del art. 655 bis de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en la redacción dada por la disposición final quinta, apartados 2 y 6, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Este no es un argumento competencial y, por tanto, una sentencia estimatoria no podría computarse como afectante a la distribución territorial del poder. Sí, en cambio, la “desestimación del recurso en todo lo demás” (apartado 4 del fallo), si se relaciona con el reparto de competencias sobre ordenación del territorio,

urbanismo y vivienda. En definitiva, una sentencia estimatoria en algunos aspectos, pero desestimatoria en el conflicto territorial.³⁶

En estrecha relación con lo anterior, incluso en los recursos de inconstitucionalidad con argumentación competencial, cuando el recurrente es la oposición parlamentaria, ¿la desestimación de la impugnación resulta verdaderamente un indicador del sesgo centralista del Tribunal? Lo que se dirime en realidad es la tensión entre gobierno y oposición (mayorías y minorías políticas) y no entre centro y periferia, eso sí, con la utilización de un argumento competencial. Distinta sería la situación si el recurso fuera presentado por ejecutivos o legislativos autonómicos sobre una argumentación competencial. El resto de los recursos de inconstitucionalidad debería excluirse de la medición pues arroja como sesgo centralista lo que puede ser una mayor proclividad del Tribunal a respetar al legislador dentro de la deferencia que impone la función de legislador negativo.

También existe la posibilidad de declaración de constitucionalidad e inconstitucionalidad de forma simultánea. Por ejemplo, en la emblemática STC 31/2010, de 28 de junio, el recurrente impugnó 114 preceptos (de la totalidad de 245 que contenía la norma). La sentencia declaró inconstitucionales 14 de ellos e impuso una interpretación conforme en más de 24. Desde el punto de vista estadístico, ¿cómo habría que computar esta resolución? ¿Contaría como 100 veces desestimatoria y 14 estimatoria?; ¿y las 24 interpretaciones conformes? En general, la valoración de la sentencia clave del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 es que el tribunal lo invalidó en sus preceptos clave tales como la definición de Cataluña como nación, la obligatoriedad del catalán, la regulación de derechos y deberes, la legislación judicial, el reparto competencial o la relación bilateral con el Estado. Cuantitativamente, la sentencia no dio la razón a la mayoría de los argumentos del recurrente (PP). Cualitativamente, la valoración dependerá fuertemente de la posición del observador.

En definitiva, una sentencia en resolución de una controversia competencial puede resultar en una valoración cuantitativamente compleja. El estudio parece utilizar no el fallo sino “la parte dispositiva de la sentencia, entendiendo como tal la decisión sobre una norma (sic) o fragmento específico de una norma impugnada”. Si entendemos que por norma se entiende precepto o artículo concreto de una norma, cada una de las sentencias debería tener un multiplicador positivo y negativo por las veces que un precepto ha sido impugnado y ha sido declarado acorde o no a la distribución territorial del poder (excluyéndose las pérdidas de objeto). Una misma sentencia puede computar, pues, tanto en el lado favorable como desfavorable a la centralización / descentralización, como antes se ha expresado respecto de la STC 31/2010, cuyo efecto estadístico sería 100 veces favorable a la Comunidad (descentralizadora) y 14 veces contraria (centralizadora). Pese a ello, en la clasificación de los casos y variables, se

³⁶ Téngase en cuenta que el tribunal declara la pérdida parcial de objeto del proceso en los preceptos legales ya declarados inconstitucionales y nulos por la STC 79/2024, de 21 de mayo. Sería una sentencia desestimatoria por reiterativa y no por no atender a los argumentos utilizados por los recurrentes.

agrupan solamente por el criterio binario (resultado de la resolución) según se declare la constitucionalidad de la norma.

De ello, aventuramos (el texto no dice nada), que de la selección inicial (1.350 sentencias) deben descontarse aquellas que no dirimen cuestiones competenciales, sino materiales y del resultante (1.350-n), multiplicar el número de preceptos que han sido objeto de impugnación. $(1.350-n) \times z$. Así se llegaría a la misteriosa cifra de 1.888, sobre la que analizar el sentido del fallo.

Aun con esta mayor precisión estadística, el análisis cuantitativo nunca permite capturar la variable relativa a la entidad de la declaración en el conflicto territorial. Puede ser que se declaren inconstitucionales aspectos menores o incluso accesorios de una determinada norma y se valide los preceptos más “sustanciales” y la resolución sería estadísticamente desfavorable (centralista o federalista) según el recurrente. O a la inversa.

2.c. Conclusiones erróneas

Todo este conjunto de más que dudas metodológicas lleva a cuestionarse la solidez de las (duras) conclusiones que se alcanzan: la orientación centralizadora de la jurisdicción constitucional donde el tribunal “ha actuado de manera consistente como un actor institucional de carácter centralizador, con una tendencia sostenida a dar apoyo a las posiciones del gobierno central en detrimento de los actores regionales”.

“En contextos de fuerte politización del conflicto territorial, ese hecho puede contribuir a procesos de deslegitimación institucional y de desafección política, especialmente por parte de las comunidades autónomas con identidad nacional propia”. Poco menos que el proceso independentista fue alimentado por un TC abiertamente centralista, ya que, de nuevo, “los tribunales constitucionales se erigen en actores políticos de primer orden y su comportamiento puede incidir de manera directa en la estabilidad institucional y en la calidad democrática del sistema”. Ahí es nada....

3. Literature review. Estudios existentes que se ignoran por parte de los autores.

El sesgo de selección puede afectar, como hemos argumentado, a las fuentes primarias de las investigaciones (resoluciones de los tribunales). También sucede con la selección de las fuentes secundarias, es decir la literatura científica que se maneja. Si solamente se utilizan y citan ciertos artículos que refuerzan la posición inicial, se da la falsa sensación de que la doctrina es unánime en ese sentido. Cuando la cuestión es disputada, lo más honesto es referir a fuentes diversas que incluyan todo el espectro. De otro modo, se incurre en sesgo de confirmación.³⁷

³⁷ El sesgo de confirmación o sesgo confirmatorio es la tendencia a favorecer, buscar, interpretar y recordar la información que confirma las propias creencias o hipótesis, dando desproporcionadamente menos consideración a posibles alternativas. Se trata de un tipo de sesgo cognitivo y un error sistemático del razonamiento inductivo. PLOUS, Scott (1993), *The psychology of judgment and decision making*

Sin ningún ánimo de exhaustividad, existen al menos dos estudios en la doctrina española que tratan la cuestión y que llegan a conclusiones diametralmente opuestas a las que presenta el estudio objeto de nuestra crítica: PADROS REIG, C. (2017) “Cataluña ante el Tribunal Constitucional. Conflicto político y conflicto de competencias” *Revista General de Derecho Constitucional*, 24; y LOPEZ-LABORDA, J.; RODRIGO, F. y SANZ-ARCEGA, E. (2018) “Is the Spanish Constitutional Court an instrument of the central government against the Autonomous Communities” *Constitutional Political Economy*, 29. Ninguno de los dos es objeto de cita o consideración.

Veamos separadamente sus argumentos.

3.1. En el artículo **PADRÓS REIG (2017)** el autor –en una posición privilegiada por ser Letrado en activo del Tribunal Constitucional en ese momento– se formula la siguiente pregunta ¿en una situación constitucionalmente convulsa, donde una Comunidad (Cataluña) desafía abiertamente la construcción política del Estado de las autonomías y emprende un proceso de secesión hasta declarar la independencia de la Comunidad y su constitución como Estado Independiente en forma de República, ¿se mantienen los cauces procesales normales de disputa de las controversias competenciales “ordinarias” resultantes del juego de los arts. 148 y 149 CE? Parecería lógico que una Comunidad que rechaza la estructura política existente en el marco constitucional dejara de utilizar los mecanismos procesales ordinarios de resolución de las controversias. Y, correlativamente, parecería casi humano que el propio Tribunal constitucional examinara las cuestiones competenciales relativas a Cataluña con una mayor severidad o desconfianza. En otras palabras: “el tradicional conflicto de competencias dentro del marco constitucional se ha visto desbordado por la aparición de un conflicto político de primer orden: el desafío independentista articulado a través de la pretensión de un referéndum de secesión. Efectivamente, no se trata ya de pleitear ante la justicia constitucional la delimitación de las competencias que corresponden a cada uno de los niveles de gobierno, de discutir el alcance de la articulación de las bases estatales y el desarrollo autonómico o de si esta o esa norma desbordan el marco competencial diseñado en la Constitución. Estamos, por el contrario, ante un enfrentamiento en choque abierto y descarnado de las pretendidas distintas legitimidades políticas del Estado y de Cataluña. Como es lógico, ello supone un salto cualitativo mayúsculo y hasta cierto punto inédito tanto para las partes como para el propio Tribunal.”

Si recurrimos a las conclusiones del estudio resulta que: “En definitiva, “en el caso de las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas coexisten, para la determinación de las competencias autonómicas, dos tipos de juicios: un primer juicio de encuadramiento (subsunción) consistente en reconducir una determinada actividad estatal a una materia competencial concreta, y un segundo

McGraw-Hill, ISBN 978-0-07-050477-6. Trasladado a la política, este sesgo es típico de las situaciones de polarización: el uso sesgado de información y el recurso frecuente a aspectos emocionales más que racionales, tienen el efecto de hacer más extrema la postura preexistente.

juicio, ponderativo, consistente en tomar en cuenta los distintos principios jurídico-constitucionales presentes en la materia y valorar en qué medida cada norma básica estatal potencia o sacrifica cada uno de estos principios ponderables”³⁸

Al lector no se le escapará la distinta influencia contextual que sobre el juicio competencial en sus dos vertientes - legal y ponderativo - puede tener la relación entre las dos esferas de poder - central y autonómico -. En otras palabras, si bien el juicio legal es más fácilmente aislable, el juicio ponderativo se podría resentir en situaciones de abierto conflicto o incluso de desafío. El legislador estatal puede actuar de manera desmedida en previsión de un uso inmoderado de las competencias autonómicas, extendiendo las bases hasta donde parece que quedan a salvo los intereses - legítimos - del Estado. A la inversa, las Comunidades pueden querer bloquear la invasión competencial preservando su - legítima - esfera de autogobierno. Los dos procesos se retroalimentan y se traslada imprudentemente al juicio de constitucionalidad un grave problema político.

En general creemos que el Tribunal ha sabido evitar en gran medida esta dinámica perversa. El conflicto jurídico-constitucional relativo a la secesión independentista no ha condicionado de manera visible el enjuiciamiento técnico-jurídico de la distribución de competencias, excepto tal vez lo dicho para las declaraciones preventivas de inconstitucionalidad. Y este aspecto meritorio debería resaltar la autonomía de decisión del Tribunal en un momento constitucional convulso.”

Para llegar a esa conclusión, el estudio utiliza dos tipos de razonamientos: cualitativo y cuantitativo. Respecto del primero, se argumentó que puesto que todas las competencias serían “en realidad potencialmente concurrentes o compartidas, el correcto funcionamiento del sistema debe basarse en una lealtad constitucional mutua cuya existencia parece difícil afirmar con rotundidad en el contexto político actual. Es decir, los defectos del sistema de distribución competencial español no se han de buscar en la imperfección de su apertura o en la indefinición del Título VIII CE sino en la concurrencia o ausencia de un prerequisite de su existencia: el pacto de ejercicio leal y respetuoso de cualquier competencia. La diferencia de entidad entre la *Bundestreue* alemana y la lealtad constitucional española puede ser la clave para explicar la distinta litigiosidad.

Lógicamente, esta proposición resulta difícilmente asumible para los juristas estrictamente cartesianos, pero no, en cambio, para la doctrina norteamericana (teoría del *muddling through* del LINDBLOM o del *marble cake* de GRODZINS) o europea (integración neofuncional mediante cláusula teleológica). El funcionamiento correcto de la distribución territorial del poder y del federalismo vertical no puede confiarse solamente a una mejor distribución competencial –pese a que hay elementos que indudablemente pueden mejorarse en las listas competenciales o en la cláusula

³⁸ cita de VELASCO CABALLERO, F. (2009) “Método de ponderación y sistema competencial” en ORTEGA ALVAREZ, L. y DE LA SIERRA MORÓN, S. Ponderación y Derecho administrativo. Marcial Pons.

de atribución residual— sino que deben profundizarse los mecanismos de gestión de la concurrencia, de trabajo conjunto y del respeto mutuo al entrecruzamiento competencial”

Por todo ello, “todos los casos presentan una distribución compleja de competencias, no por la indefinición legal de los títulos atributivos de las mismas, sino por el entrecruzamiento competencial que supone su ejercicio. Creemos que también comparten un elemento común: la conflictividad no está tanto en la atribución legal de la competencia sino en el modo de su ejercicio. Es decir, hay que abandonar el paradigma tradicional por el cual un nivel de gobierno actúa sobre un determinado sector por ostentar título jurídico bastante sobre el mismo sin reparar en la afectación que su ejercicio produce sobre otros.”

Y junto con lo anterior, se presentan también datos cuantitativos que apoyan la teoría de que el Tribunal constitucional mantuvo — pese a la innegable adversidad— una situación de cierta estabilidad de la ponderación. En otras palabras, el TC no se dejó llevar por la entidad del desafío independentista ni sobreactuó de manera negativa al adverso desafío constitucional.

En el período analizado (2011-2015) “los datos agregados demuestran que las CCAA hacen un uso más intensivo de la jurisdicción constitucional. También es verdad que son más en número y que algunos recursos presentan bases argumentales sustancialmente idénticas (por ejemplo, la reforma de la Ley de Costas de 2013 ha dado lugar hasta a cinco impugnaciones y sus correspondientes sentencias). Además de ello —deslegitimación pública y utilización de los medios de recurso— se critica también a menudo al Tribunal actual por presentar opciones netamente centralistas en la resolución de las controversias competenciales. Ello es difícil de analizar desde el punto de vista estrictamente cuantitativo, pero es cierto que un parámetro a manejar podría ser la tasa de éxito. La tasa de éxito expresaría la correlación entre el número de asuntos interpuestos y el número de los casos donde la solución del recurso es favorable a quien lo interpone. Una apreciable tasa de éxito demostraría una concepción utilitarista de la jurisdicción constitucional, es decir, un nivel de uso por los resultados que se obtienen.”

El estudio analiza los fallos de algo más de un centenar de asuntos³⁹ con el siguiente resultado⁴⁰:

³⁹ Recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencias e impugnación de disposiciones autonómicas en el período comprendido entre 2011-2015, donde el actor es (activa o pasivamente Cataluña).

⁴⁰ Nótese como las cifras desglosadas no coinciden exactamente. Ello se debe a que, según justifica el autor, en algún supuesto se computa el fallo en ambos conceptos (fallo solo parcialmente estimatorio o parcialmente de inadmisión y de estimación).

	Estimación o estimación parcial	Desestimación
Estado (20)	15	8
Cataluña (81)	48	39
Total 101	63	47

“Desde el punto de vista estrictamente cuantitativo, Cataluña obtiene mayor número de pronunciamientos constitucionales favorables que el Estado (48 frente a 15). La tasa de éxito es, sin embargo, del 75 % para el Estado y del 59 % para Cataluña, lo que no arroja una diferencia estadística abultada que permitiera sostener que el Tribunal adopta sistemáticamente posiciones centralistas. Pero en cualquier caso, la utilidad de acudir al TC resulta evidente. Así se podría encontrar explicación al doble discurso: deslegitimación pública pero obtención de pronunciamientos favorables. Además, la comparabilidad de las dos tasas de éxito (Estado 75 % - Cataluña 59 %) hace que se desmienta una tendencia centralista del TC o una mayor deferencia para con los argumentos estatales. Si algo, las Comunidades utilizan mucho más las vías de recurso, pero en porcentaje, no ganan más casos.”

Junto con lo anterior, el autor reconoce que el simple análisis cuantitativo presenta importantes limitaciones. Para depurar más el razonamiento debería valorarse qué era lo pedido en el recurso y qué es lo efectivamente estimado en cada sentencia y si hay repetición de sentencias en asuntos similares, lo que podría matizar los resultados de la estadística. También, lógicamente, la relevancia de los asuntos estimados o desestimados. La sola indicación de la estimación o desestimación del recurso puede no ser expresiva de toda la utilidad para el recurrente de acudir a la justicia constitucional. Pero sea como fuere, la diferencia de la tasa de éxito (75 % versus 59 %) entre Estado y Cataluña en el período analizado (2011-2015) no demuestra una preferencia centralista en una situación de confrontación frontal y máxima deslealtad entre niveles territoriales de poder.

Finalmente, cabe decir que el TC durante el período que analiza el autor (2011-2015), contó con dos configuraciones de duración análoga (2,5 años): progresista bajo la presidencia de Pascual Sala (enero 2011 a junio de 2013) y conservadora bajo la presidencia de Francisco Pérez de los Cobos (junio 2013 a marzo de 2017). Los resultados no se desagregan utilizando esa variable.

3.2. En el artículo de **LOPEZ-LABORDA, J.; RODRIGO, F. y SANZ-ARCEGA, E. (2018)**, cuya investigación fue publicada en una revista de primer nivel científico, los autores tratan de responder a la siguiente cuestión: dado el carácter abierto y a veces confuso de la distribución territorial del poder, el TC desarrolla un papel fundamental. Los magistrados TC son elegidos por instituciones centrales (Congreso, Senado, CGPJ y Gobierno central) y ello hace que los partidos nacionalistas que gobiernan en ciertas Comunidades critiquen su rol pues, por su extracción, el Tribunal está predispuesto a fallar en favor del Estado. En definitiva, el TC se erigiría en un agente del Estado para controlar y limitar el poder de las Comunidades.

La base de la investigación se centra en los conflictos de competencias, instrumento, como hemos visto claramente diseñado para residenciar las discrepancias en la aplicación de la distribución territorial del poder en España. Se tratan de forma exhaustiva todos los procesos constitucionales de esta naturaleza (un total de 365) que hayan tenido lugar entre 1981 (creación del TC) y 2014. De ello se aporta una tabla con un doble eje: tipo de recurrente (eje vertical) y resultado del pleito (eje horizontal):

	Favorable a Gobierno central	Favorable a Comunidad Autónoma	Favorable a ambos	Total
Gobierno central	40 (38)	36(33)	14(9)	90(80)
Comunidad Autónoma	114 (90)	46 (43)	101 (70)	261(203)
Ambos	4(3)	2(2)	8(7)	14(12)
Total	158 (131)	84(78)	123 (86)	365(295)

De estos datos globales se extraen unas premisas objetivas de la investigación: (i) las Comunidades Autónomas presentan la posición de recurrente en casi tres veces más. Es decir, las regiones utilizan hasta tres veces más el proceso constitucional del conflicto de competencias si lo comparamos con las veces en las que el Estado lo hace. (ii) el número de conflictos se distribuye de manera no uniforme a lo largo de la serie temporal de manera que al principio del proceso de descentralización constitucional (años 1980-1990) el gobierno central presentó un gran número de conflictos, cifra que después decae. Por su parte, los conflictos de las Comunidades descienden gradualmente hasta 2003, cuando empieza otro período intenso de litigiosidad constitucional. (iii) las Comunidades que más utilizan el proceso constitucional son País Vasco y Cataluña.

El TC falla a favor (total o parcialmente) del gobierno central en prácticamente el doble de proporción que lo hace para las Comunidades. A lo largo de la serie temporal, el número de sentencias favorables a las Comunidades va retrocediendo. De forma muy relevante, el artículo demuestra que con independencia del recurrente (Estado o Comunidad) el TC falla a favor del gobierno central en un porcentaje menor de casos si estos afectan a Cataluña. Dicho en otras palabras, si se compara el resultado de la resolución de los conflictos en general y el de la resolución de los conflictos que afectan a Cataluña, el Tribunal tiene una cierta deferencia o consideración para con esa Comunidad. O alternativamente, los recursos presentados por Cataluña tienen una fundamentación técnica mejor, lo que les supone un mayor porcentaje de éxito (fracaso de la tesis centralista).

Con estos datos básicos, los autores se inclinarían por apoyar la tesis del sesgo centralista. Sin embargo, se propone un doble test para contrastar la impresión inicial con la teoría del sesgo y con su potencial alternativa. Para ello se introducen algunas variables: proclividad para con el recurrente con independencia de quien

este sea; unanimidad del fallo o existencia de votos particulares; declaración parcial o íntegramente estimatoria; capacidad del recurrente de prestar apoyo parlamentario al gobierno en el momento del recurso; etc. Como hemos indicado más arriba, se trataría de evitar errores aleatorios que distorsionan la medición con variables que no se tienen en cuenta. Este esfuerzo permite a los autores concluir que hay evidencia empírica suficiente para rechazar la hipótesis de que el Tribunal constitucional se muestra sistemáticamente predispuesto a fallar a favor de las tesis del gobierno central en los asuntos relativos a la distribución territorial del poder. O lo que es lo mismo, que no se puede descartar que el comportamiento del Tribunal constitucional responda a otras motivaciones, incluyendo la más intuitiva: la mera aplicación e interpretación de la Constitución.

Según los mismos autores, “nuestro objetivo era contrastar empíricamente si el Tribunal constitucional está sistemáticamente predispuesto a favorecer al gobierno central o si sus decisiones están determinadas por otras motivaciones ideológicas, jurídicas o estratégicas. Según los resultados obtenidos, podemos afirmar que el Tribunal no parece ser una mera extensión del ámbito jurisdiccional del poder ejecutivo central.” (p. 334-335).

4. NUEVA (AHORA CORRECTA) BASE DE DATOS

Se toma como fuente de los datos el sistema HJ-jurisprudencia constitucional públicamente accesible y que recopila toda la producción de resoluciones constitucionales desde el inicio del funcionamiento del Tribunal.⁴¹ Junto con ello, también las memorias anuales del Tribunal para la producción global anualizada.⁴² Ambas fuentes ofrecen datos públicos y transparentes y por ello plenamente refutables.

4.1. Una primera aproximación

La recopilación de jurisprudencia permite seleccionar por tipo de proceso. Introducidos los conceptos de conflicto positivo y conflicto negativo de competencias y excluidos los resultados de autos y declaraciones, el sistema reporta un total de 433 sentencias constitucionales que resuelven conflictos de competencias. A ello habría que añadirle los procesos de impugnación de disposiciones autonómicas hasta alcanzar la cifra de 454 sentencias. Desde 1981 hasta la actualidad (2025) se han dictado un total de 454 sentencias que resuelven controversias constitucionales que afectan directamente a la distribución territorial del poder.

Una pregunta que surge inmediatamente es la distribución temporal de dichos procesos. Una distribución uniforme permitiría fácilmente extraer una tendencia

⁴¹ <https://hj.tribunalconstitucional.es/es>

⁴² <https://www.tribunalconstitucional.es/es/memorias/Paginas/default.aspx>

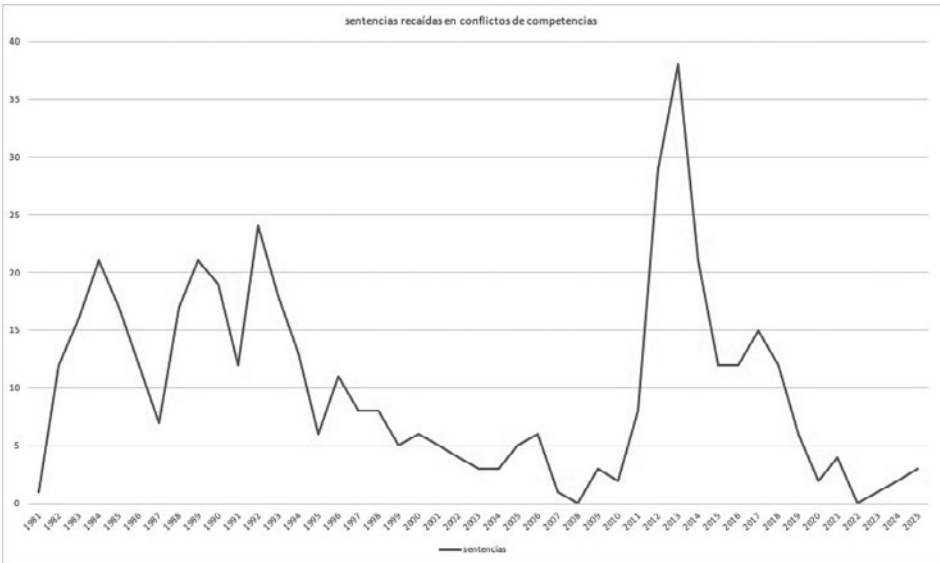
sostenida en el tiempo, con independencia de los momentos políticos (mayorías, minorías, composición del tribunal, etc.) Al contrario, una distribución irregular en el tiempo podría distorsionar la conclusión general. De lo anterior, resulta el siguiente cuadro:

Tabla 1. Conflictos de competencia 1981-2025

81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
1	12	16	21	17	12	7	17	21	19
91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
12	24	18	13	6	11	8	8	5	6
01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
5	4	6	3	5	6	1	0	3	2
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
8	29	38	21	12	12	15	12	6	2
21	22	23	24	25					
4	0	1	2	3					

Expresado gráficamente:

Gráfico 1



Si se atiende única y exclusivamente al resultado del proceso constitucional que resuelve conflictos de competencias, resulta que, del total de ellos, se excluyen las IDA (22), y por su poca relevancia, los conflictos negativos (2) y los conflictos entre comunidades (2)⁴³. Además, cuando al total de conflictos (454) se le añade el **filtro de disposición citada** (art. 148 y/o 149 CE), se “pierden” 45 sentencias (36 conflictos y 9 IDA). La cifra se reduce de 454 a 383 (-71).

Tabla 2. Resultado de los conflictos de competencia según recurrente

C+ Estado contra CCAA (no incluye IDA)	
Desestimación	3
Estimación	13
Inadmisión	1
SUBTOTAL	17
C+ CCAA contra Estado	
Desestimación	133
Estimación	222
Inadmisión	9
Extinción	2
SUBTOTAL	366
TOTAL	383

La tabla 2 merece los siguientes comentarios:

- Se aprecia una notable disparidad del total de uso del proceso constitucional según el tipo de recurrente. El Estado recurre relativamente pocas veces (17 = 4,4 %) comparativamente con las CCAA (366 = 93,4 %). El conflicto de competencias aparece pues como un mecanismo puesto casi única y exclusivamente a disposición de la periferia para cuestionar la normativa estatal.
- La diferencia entre intensidad de uso se separa notablemente de la más general para los recursos de inconstitucionalidad donde, pese a existir diferencia, no es tan llamativa.

⁴³ C+ entre CCAA es una relación territorial poco frecuente, pero existente. El criterio que debería seguirse es que la Comunidad recurrida (legitimación pasiva) fuera la que figure en el modelo relacional. Por tanto, sería ésta la que aparezca en los listados. Ejemplo de ello es la STC 101/1995, que aparecería como un C+ entre CCAA recurrido País Vasco, pero no que el recurrente es Cantabria. Junto con la anterior precisión, hay que tener en cuenta también que cuando una CA recurre el Estatuto de Autonomía de otra CA (por ejemplo, Aragón contra la reforma del estatuto de Cataluña) no estamos ante un conflicto entre CCAA. Aunque la CA implicada es Cataluña, lo recurrido es una Ley del Estado pues realmente es así, si consideramos que el estatuto es una Ley Orgánica y, por tanto, estatal.

- La tasa de éxito del Estado es del 76 %. La tasa de éxito de las CCAA es del 60 %, lo que no permitiría afirmar rotundamente la existencia de un sesgo centralista del Tribunal.

Al agregar los dos tipos de procesos (conflictos y recursos), resulta una imagen bastante fiel de la discontinuidad temporal del papel del Tribunal constitucional en la articulación de la distribución territorial del poder. Ello permite afirmar la existencia de ciertos períodos de mayor actividad (conflicto) situados en los picos de 1992-1993 y de 2012-2013 que arrojan un número anormalmente alto de resoluciones: 30 en 1992; 42 en 1993; 51 en 2012 o 79 en 2013, desviándose notablemente de la media/anual (15,9). También, en sentido contrario, al final de la serie en el año 2022 no se resuelve ningún recurso ni conflicto de competencia; 2 en 2023 y 2024 y 3 en 2025.

Gráfico 2. Superposición de gráfico 1 con recursos de inconstitucionalidad



El gráfico anterior permite afirmar una cierta correlación en los períodos que podríamos calificar de “efervescencia” en la dimensión de la conflictividad territorial, que se canaliza indistintamente en el proceso del conflicto de competencias (positivo y negativo + IDA (impugnación de disposiciones autonómicas)) o en el recurso de inconstitucionalidad por motivos relativos al orden competencial establecido en el Título VIII CE.

Hay que reconocer, por tanto, que la distribución territorial del poder en España no se discute única y exclusivamente en los conflictos de competencias sino también en los recursos de inconstitucionalidad cuya razón de impugnación es la distribución territorial del poder. Dicho en otras palabras, a través del recurso de inconstitucionalidad puede argumentarse una vulneración del título VIII. Pero no todos los

recursos de inconstitucionalidad son de contenido competencial. Se hace necesario, pues, refinar los datos.

4.2. Refinando los datos ...

Otra operación, que consideramos convendría adoptar tanto para ampliar la muestra como para mejorar su precisión es la siguiente: Se introduce⁴⁴ en la base de datos HJ ciertas cláusulas de interrogación:

1. [Tipo resolución] = 'S'. Solo sentencias, NO AUTOS.
2. AND [Tipo proceso] NOT IN ('RA','RAA','RAE'). El tipo de proceso no es ninguna clase de AMPARO.
3. AND [Tipo proceso] NOT ('CI','CII') Excluimos también las cuestiones de inconstitucionalidad.
4. AND [Norma citada] = 'Constitución Española'. En el índice de NORMAS CITADAS de HJ está "Constitución Española".
5. AND [Artículo en norma citada] = '148 y/o 149'. En índice de NORMAS CITADAS de HJ la CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA se referencia con el artículo 148 y/o 149.

Construida esa interrogación basada ahora en la invocación de los principales preceptos del Título VIII (arts. 148 y 149 CE) y ejecutada contra la base de datos HJ en sus tablas internas, devuelve el siguiente resultado numérico: 1.090 sentencias, que pueden distribuirse en según la siguiente tabla:

Tabla 3. Procesos constitucionales que citan los artículos 148 y 149 CE

RESOLUCIONES - FALLO - TIPO PROCESO					
CA_IMPLICADA	All				
Nº RESOLUCIONES	Etiquetas de columna				
Etiquetas de fila	DESESTIMA	ESTIMA	EXTINCIÓN	INADMITE	Total general
C-					
C- CONFLICTO NEGATIVO COMPETENCIAS					
Persona Jurídica				3	3
C+					

⁴⁴ Para esta operación se ha contado con la orientación del Servicio de Doctrina del Tribunal a quien agradecemos profundamente su ayuda, amable disponibilidad y sabias sugerencias.

CA_IMPLICADA	All				
Nº RESOLUCIONES	Etiquetas de columna				
Etiquetas de fila	DESESTIMA	ESTIMA	EXTINCIÓN	INADMITE	Total general
C+ CONTRA CCAA					
Presidente del Gobierno	33	62	1	2	98
C+ CONTRA ESTADO					
Gobierno de la Comunidad Autónoma	113	214	1	6	334
C+ ENTRE CCAA					
Gobierno de la Comunidad Autónoma		3		1	4
IDA					
IDA - IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES AUTONÓMICAS ART. 161.2-CE					
Gobierno de la Nación	2	19			21
RI					
RI CONTRA LEY DE LAS CCAA					
Cincuenta Diputados	18	32			50
Cincuenta Senadores	2	11			13
Defensor del Pueblo	2	5			7
Presidente del Gobierno	48	234	2		284
RI CONTRA LEY DEL ESTADO					
Gobierno/Parlamento de la Comunidad Autónoma	138	136		13	287
RI CONTRA LEY DEL ESTADO (ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE OTRA CA) - RECURRE CA - Aragón contra Cataluña					
Gobierno/Parlamento de la Comunidad Autónoma	1				1

CA_IMPLICADA	All				
Nº RESOLUCIONES	Etiquetas de columna				
Etiquetas de fila	DESESTIMA	ESTIMA	EXTINCIÓN	INADMITE	Total general
RI CONTRA LEY DEL ESTADO (ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE OTRA CA) - RECURRE CA - Aragón contra Comunitat Valenciana					
Gobierno/Parlamento de la Comunidad Autónoma	1				1
RI CONTRA LEY DEL ESTADO (ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE OTRA CA) - RECURRE CA - Castilla - La Mancha contra Comunitat Valenciana					
Gobierno/Parlamento de la Comunidad Autónoma	1				1
RI CONTRA LEY DEL ESTADO (ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE OTRA CA) - RECURRE CA - Comunitat Valenciana contra Cataluña					
Gobierno/Parlamento de la Comunidad Autónoma	1				1
RI CONTRA LEY DEL ESTADO (ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE OTRA CA) - RECURRE CA - Extremadura contra Andalucía					
Gobierno/Parlamento de la Comunidad Autónoma		1			1
RI CONTRA LEY DEL ESTADO (ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE OTRA CA) - RECURRE CA - Extremadura contra Castilla y León					
Gobierno/Parlamento de la Comunidad Autónoma		1			1

CA_IMPLICADA	All				
Nº RESOLUCIONES	Etiquetas de columna				
Etiquetas de fila	DESESTIMA	ESTIMA	EXTINCIÓN	INADMITE	Total general
RI CONTRA LEY DEL ESTADO (ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE OTRA CA) - RECURRE CA - Illes Balears contra Cataluña					
Gobierno/Parlamento de la Comunidad Autónoma	1				1
RI CONTRA LEY DEL ESTADO (ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE OTRA CA) - RECURRE CA - La Rioja contra Aragón					
Gobierno/Parlamento de la Comunidad Autónoma		1			1
RI CONTRA LEY DEL ESTADO (ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE OTRA CA) - RECURRE CA - La Rioja contra Cataluña					
Gobierno/Parlamento de la Comunidad Autónoma		1			1
RI CONTRA LEY DEL ESTADO (ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE OTRA CA) - RECURRE CA - Región de Murcia contra Cataluña					
Gobierno/Parlamento de la Comunidad Autónoma	1				1
Total general	360	701	4	25	1090

Optamos, pues, por refinar la muestra todo lo posible hasta alcanzar las 1.090 resoluciones. Con ello se evita la imprecisión del factor humano que valora si una resolución se ajusta o menos a un descriptor semántico (como puede ser el término distribución de competencias). Más de mil sentencias del TC han conformado una prolija doctrina que dirime conflictos territoriales de competencia a través de la delimitación de los arts. 148 CE (competencias de las Comunidades) y 149 CE (competencias exclusivas del Estado).

A grandes rasgos, puede considerarse que –con independencia del recurrente y del tipo de proceso– el TC estima los recursos en mayor medida que los desestima o inadmite (64 % de sentencias estimatorias frente al 33 % de desestimación o al 3 % de otros motivos).

En los casos donde el conflicto de competencias se inicia por el Estado contra norma autonómica, la estimación equivale a un 63,26 %. En sentido inverso (CCAA-Estado), el porcentaje es unas décimas superior, hasta el 64,07 %. En los casos donde la discusión sobre el reparto territorial de competencias se articula a través de un recurso de inconstitucionalidad, el porcentaje de estimaciones cuando recurre el Estado (Gobierno o CCGG) es del 79,82 % (79,66 % si se le añade al defensor del pueblo). A la inversa (CCAA contra Ley estatal), aparece una muy notable diferencia al situarse en el 47,38 %.

Pueden observarse de las anteriores tablas los siguientes elementos:

- Si se agregan los resultados en dos grupos (conflictos positivos (432) y recursos de inconstitucionalidad (571), resultan 1.003 sentencias. Sin más precisión semántica, resultaría que se utiliza más el recurso que el conflicto. (57 % frente al 43 %). Hay una preferencia por el recurso que ofrece una legitimación más amplia. A efectos de la precisión estadística, deberían tal vez descartarse del cómputo los recursos de inconstitucionalidad con recurrente en las Cortes Generales (50 diputados y Senadores), donde, como antes hemos dicho, la dinámica puede ser más de confrontación política que de conflicto territorial propiamente hablando.
- En los conflictos de competencia, el porcentaje de estimaciones cuando es el Estado quien recurre normativa autonómica es ligeramente inferior a cuando es a la inversa: 63,2 % frente al 64,0 %. El Estado recurre mucho menos, pero exhibe un porcentaje de éxito esencialmente equivalente.
- Cuando se trata de recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas, la estimación (total o parcial) de las pretensiones del recurrente se sitúa en el 79 %. Cuando, por el contrario, el objeto del recurso es a la inversa (recurrente autonómico contra leyes estatales), el porcentaje desciende llamativamente hasta el 47 %. (-32 puntos básicos).

En general, si consideramos que las discrepancias sobre la distribución territorial de competencias pueden dirimirse tanto en conflictos de competencias como en recursos de inconstitucionalidad y si se suman los porcentajes de estimaciones de cada subgrupo para cada recurrente resulta que: Estado $((79\% + 63\%)/2 = 71\%)$ que es su media de estimación de las pretensiones; CCAA $((47\% + 64\%)/2 = 55,5\%)$ que representa su media de estimación de las pretensiones (-15 puntos).

Los datos y la poca – aunque relevante – diferencia de tasa de éxito según el recurrente, refuta la tesis del sistemático favorecimiento de los intereses del Estado en los procesos constitucionales que dirimen conflictos o recursos sobre la distribución territorial de competencias.

Además, para el caso específico de Cataluña, se puede realizar el siguiente análisis desagregado:

Tabla 4. Sentencias sobre distribución territorial de competencias. Desagregado para Cataluña

RESOLUCIONES - FALLO - TIPO CONFLICTO					
CA_IMPLICADA	Cataluña				
Nº RESOLUCIONES	Etiquetas de columna				
Etiquetas de fila	DESESTIMA	ESTIMA	EXTINCIÓN	INADMITE	Total general
C+					
C+ CONTRA CCAA					
Presidente del Gobierno	12	19			31
C+ CONTRA ESTADO					
Gobierno de la Comunidad Autónoma	43	126		2	171
C+ ENTRE CCAA					
Gobierno de la Comunidad Autónoma		1			1
IDA					
IDA - IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES AUTONÓMICAS ART. 161.2-CE					
Gobierno de la Nación		14			14
RI					
RI CONTRA LEY DE LAS CCAA					
Cincuenta Diputados	3	11			14
Cincuenta Senadores		1			1
Defensor del Pueblo	1	4			5
Presidente del Gobierno	14	54	1		69
RI CONTRA LEY DEL ESTADO					
Gobierno/Parlamento de la Comunidad Autónoma	35	72		3	110
Total general	108	296	1	5	410

Pueden observarse de la anterior tabla los siguientes elementos:

- Cataluña es protagonista (activa o pasivamente) de un gran número de asuntos donde se cuestiona la distribución territorial del poder. Del total agregado de sentencias (1090), 410 cuentan con su participación (37,6 %). Más de un tercio de la conflictividad territorial del sistema español implica a esa sola Comunidad.
- Cuando el Estado entabla un conflicto de competencia, su pretensión se estima en el 61 % de los casos. Cuando se trata de un recurso de inconstitucionalidad, un 78 % (gobierno) y un 80 % (Congreso o Senado). De media, un 79,5 %.
- El porcentaje de estimación es bastante dispar dependiendo del cauce procesal elegido. Así, cuando el gobierno de la Comunidad plantea un conflicto contra norma del Estado, la estimación se situaría en torno al 73,6 %. Cuando lo mismo se articula a través de RI, la estimación es algo menor, aunque equivalente 65 %.
- Los datos se revelan homogéneos tanto si se utiliza el parámetro número de sentencias como si se utiliza el de número de asuntos.
- El porcentaje de estimación es siempre superior al de desestimación con lo cual resulta útil para la Comunidad la utilización del TC como árbitro de las controversias sobre la distribución territorial del poder.
- El Estado (Presidente del Gobierno o Cortes Generales) recurren en menos ocasiones (115 veces frente a 281 donde lo hacen las CCAA). El porcentaje de estimación es del 70 %. La diferencia a favor del Estado (70 %) frente a la media de éxito de la Comunidad $(73,6\% + 65\%)/2 = 69,3\%$ es estadísticamente irrelevante.

Si, con carácter general, hemos llegado a la conclusión de que la tesis del sistemático favorecimiento de los intereses del Estado en los procesos constitucionales que dirimen conflictos o recursos sobre la distribución territorial carece de un fundamento sólido, para el caso específico de Cataluña, no se aprecia un sesgo direccional en favor de uno u otro nivel territorial de ningún modo (-0,7 %).

También para el caso específico de la Comunidad Autónoma del País Vasco:

Tabla 5. Sentencias sobre distribución territorial de competencias. Desagregado para País Vasco.

RESOLUCIONES - FALLO - TIPO CONFLICTO					
CA_IMPLICADA	País Vasco				
Nº RESOLUCIONES	Etiquetas de columna				
Etiquetas de fila	DESESTIMA	ESTIMA	EXTINCIÓN	INADMITE	Total general
C-					
C- CONFLICTO NEGATIVO COMPETENCIAS					
Persona Jurídica				1	1
C+					
C+ CONTRA CCAA					
Presidente del Gobierno	6	23		1	30
C+ CONTRA ESTADO					
Gobierno de la Comunidad Autónoma	31	42	1	1	75
RI					
RI CONTRA LEY DE LAS CCAA					
Cincuenta Diputados	1	2			3
Cincuenta Senadores		1			1
Presidente del Gobierno	5	16	1		22
RI CONTRA LEY DEL ESTADO					
Gobierno/Parlamento de la Comunidad Autónoma	16	24		2	42
Total general	59	100	2	5	166

- La Comunidad autónoma del País Vasco es protagonista (activa o pasivamente) de un menor número de asuntos donde se cuestiona la distribución territorial del poder. Del total agregado de sentencias (1090), 166 cuentan con su participación (15,2 %).
- El porcentaje de estimación es igual con independencia del cauce procesal elegido. Así, cuando el gobierno de la Comunidad plantea un conflicto contra norma del Estado, la estimación se situaría en el 56 %. Lo mismo puede decirse cuando se interpone un recurso de inconstitucionalidad. (57,1 %)

- Cuando es el Estado, el porcentaje de estimación es del 76,6 % (conflictos) o del 73 % (recursos).
- Los datos se revelan homogéneos tanto si se utiliza el parámetro número de sentencias como si se utiliza el de número de asuntos.
- El porcentaje de estimación es siempre superior al de desestimación con lo cual resulta útil para la Comunidad la utilización del TC como árbitro de las controversias sobre la distribución territorial del poder.
- El Presidente del Gobierno interpone conflicto en menos ocasiones (30 veces frente a 75 donde lo hacen las CCAA). Su porcentaje de estimación es del 76,6 %. La diferencia a favor del Estado (media del 74,8 %) frente a la media de éxito de la Comunidad (56,5) % pese a arrojar el dato de +18 puntos porcentuales superior, no puede sostener más que débilmente la tesis del sistemático favorecimiento de los intereses del Estado en los procesos constitucionales que dirimen conflictos o recursos sobre la distribución. Si se contempla única y exclusivamente los gobiernos como legitimado activo para recurrir, el porcentaje de éxito es del 75 % (Estado frente a CCAA) y del 56,4 % (CCAA frente a Estado). Se podría argumentar en el caso de la Comunidad autónoma del País Vasco un ligero sesgo direccional estadísticamente significativo en favor del Estado. (+18,6 %).

Si se comparan los porcentajes desagregados para Cataluña con los generales, podría afirmarse que existe un trato más deferente con Cataluña que con el resto de Comunidades (singularmente con otra Comunidad con representación de partidos políticos nacionalistas), o que Cataluña obtiene un porcentaje de éxito sensiblemente superior en los conflictos que entabla. Los porcentajes de estimación/desestimaciones generales son del +17 % a favor del Estado. Los referentes a Cataluña son de apenas el 0,7 % (la ventaja diferencial se desvanece casi por completo).

5. ANÁLISIS CUALITATIVO

Ya muy tempranamente el Tribunal señaló que la Constitución era un texto abierto y susceptible de desarrollarse mediante su interpretación dinámica. “La Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. La labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas” (STC 11/1981, de 8 de abril. FJ 7º). La labor del Tribunal a lo largo de este tiempo puede calificarse, sin duda, de ingente.

La cuestión relevante que no hemos resuelto todavía es el análisis cualitativo del engañoso binomio estimación/desestimación. Queda todavía por incorporar al estudio la cuestión de cómo computar la naturaleza estimatoria o desestimatoria

de los procesos cuando se recurren varios preceptos.⁴⁵ Como hemos indicado, una misma sentencia puede computar tanto en el lado favorable como desfavorable a la centralización / descentralización. En la STC 31/2010, se impugnan 114 preceptos del EACat y solamente desde el punto de vista cuantitativo (con efecto estadístico) la resolución debería computarse como 100 veces desestimatoria para el recurrente y favorable a la Comunidad (descentralizadora) y 14 veces contraria (centralizadora). Saltan a la vista los límites del análisis cuantitativo.

Junto con lo anterior, surge inmediatamente la cuestión de cómo incorporar también la valoración de la entidad misma de lo declarado (en uno u otro sentido). No es lo mismo un recurso contra una cuestión estructural fundamental que una impugnación de una normativa administrativa menor. O no es lo mismo declarar inconstitucional la declaración de una Comunidad autónoma como nación (STC 31/2010 cuando expresa en relación con el sentido jurídico-constitucional de la nación que “la Constitución no conoce otra que la nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta”) que avalar la constitucionalidad de cualesquiera otros preceptos menos relevantes.

La valoración cualitativa dependerá fuertemente de dónde situemos el punto de análisis. En cualquier caso, una cosa es la visión académico-doctrinal que pueda tenerse sobre la relevancia de un determinado asunto y otra muy distinta la propaganda (en el sentido peyorativo del término)⁴⁶. En el estado actual del conocimiento de la doctrina constitucional no puede afirmarse que la jurisprudencia constitucional privilegie de manera sistemática posiciones centralistas en asuntos de alta relevancia.

Inmediatamente, se vienen a la mente un conjunto de sentencias de enorme calado para la configuración de la distribución territorial del poder⁴⁷. Muy tempranamente, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, se resuelven sendos recursos previos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno Vasco, por el Parlamento Vasco,

⁴⁵ Se ha consultado este aspecto con el Servicio de Doctrina del Tribunal que viene grabando de forma metódica y estructurada la RESOLUCIÓN IMPUGNADA y los ARTÍCULOS DE ÉSTA con el DICTAMEN SOBRE ARTÍCULO correspondiente. Estos datos no son públicamente disponibles. Además, nos advierten que hay que tener en cuenta que en las resoluciones de los primeros años, aproximadamente entre 1980 y 1994/1995, las resoluciones se grabaron en otro software de base de datos. Incluso, sólo estaban en papel. Posteriormente se incorporaron al sistema actual y ahora están todas las resoluciones del TC a lo largo de su existencia. Sin embargo, el proceso de importación desde papel y desde el sistema anterior fue complejo y la referencia NORMA-IMPUGNADA//ARTÍCULO no siempre se completó en la carga. Se han realizado sucesivos pulidos y mejoras de esos datos, pero en el tiempo más lejano, puede haber una tasa de error más elevada o datos más incompletos.

⁴⁶ Según la segunda acepción del Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la RAE, propaganda es “Difusión o divulgación de información, ideas u opiniones de carácter político, religioso, comercial, etc., con la intención de que alguien actúe de una determinada manera, piense según unas ideas o adquiera un determinado producto.”

⁴⁷ Algunas constituyen claramente pronunciamientos en defensa del Estado autonómico frente a una concepción más centralista / unitaria. Cfr. PÉREZ DE LOS COBOS (2017). El texto es especialmente interesante por lo agudo del análisis y lo privilegiado de la posición institucional del autor en tanto que presidente emérito del Tribunal.

por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Parlamento de Cataluña y por 50 Diputados de las Cortes Generales contra el Proyecto de Ley Orgánica Armonizadora del Proceso Autonómico (LOAPA). De modo parecido sucede con la STC 61/1997, de 20 de marzo. Se trata de la famosa resolución relativa al principio de supletoriedad de la legislación estatal en materia urbanística que cierra el paso a la aplicación supletoria, potencialmente indefinida, del ordenamiento estatal” (FJ 12).

También la STC 130/2013, de 4 de junio resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. En la sentencia se matiza que el poder subvencional no es en sí mismo una competencia horizontal del Estado. En otras palabras, la Ley estatal solo puede regular aspectos autonómicos al amparo de tres títulos competenciales recogidos en los apartados 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE (planificación general de la economía, bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y hacienda general). La sentencia cuenta con 5 votos particulares que discrepan de la mayoría (7) de magistrados que componen el Pleno.

Finalmente, la STC 79/2017, de 22 de junio, falla en recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Según reza la ficha técnica de la base de datos algunos de los elementos nucleares de la resolución son: a) el concepto de estándar equivalente, b) el principio de eficacia en todo el territorio del Estado de los actos, disposiciones y medios de intervención de la autoridad de origen —entendida como autoridad competente del lugar del territorio nacional donde el operador esté establecido legalmente para llevar a cabo una determinada actividad económica—, c) la aplicación a actos o disposiciones autonómicas del régimen de suspensión automática consecuencia de su impugnación por el Estado a través del Consejo para la Unidad de Mercado. La sentencia declara que, si bien el Estado puede en ejercicio de sus competencias transversales crear un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional para promover la unidad de mercado, no obstante, no puede dejar sin espacio alguno a las competencias autonómicas. Por ello, el principio de eficacia en todo el territorio nacional implica un apartamiento del principio de territorialidad de las competencias en que se funda el modelo constitucional de distribución de competencias y, por otro, la constricción de la autonomía de las Comunidades Autónomas al permitirse la aplicación en el territorio de estas de disposiciones adoptadas por un órgano representativo en el que los ciudadanos de la Comunidad Autónoma en la que finalmente se aplica no se encuentran representados.⁴⁸

Todas estas sentencias sufren de un evidente sesgo de selección. Pero permiten atisbar que en asuntos de enorme importancia y trascendencia, el Tribunal ha exhibido una notable sensibilidad autonómica que ahora la falsa ciencia quiere negar con

⁴⁸ Texto del resumen de la sentencia según la ficha técnica de la Base de Datos HJ del TC. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/25387#ficha-tecnica>

un análisis cuantitativo que no solo es insuficientemente explicativo de la realidad, sino que es esencialmente sesgado y erróneo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUADO RENEDO, Cesar (2024) “Del favor descentralizador a la defensa del Estado. Síntesis evolutiva de la jurisprudencia constitucional autonómica” en ARAGÓN REYES, M.; SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J.; REQUERO PAGÉS, J.L. (Dir.) *El Estado Constitucional Democrático. Libro en homenaje a Javier Jiménez Campo*. CEPC, Madrid.
- AJA, Eliseo (1999) *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Ed. Alianza
- ALBERTÍ, ROVIRA, E. (2014) “La intervención del Tribunal Constitucional en la construcción del Estado Autonómico español” en *Long cours: Mélanges en l’honneur de Pierre Bon*, 2014, Dalloz.
- ARAGÓN REYES, M. (1986) “Estado jurisdiccional autonómico?” *Revista Vasca de Administración Pública* nº 16
- CRUZ VILLALÓN, P. (1991) “La construcción jurisprudencial del Estado de las Autonomías” *Revista Vasca de Administración Pública* nº 31
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2024) “El papel del Tribunal Constitucional en la construcción del Estado autonómico” *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 53
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005) *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1989) “La Constitución y las autonomías territoriales” *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 25
- IBÁÑEZ BUIL, P. (2022). *Recurso de inconstitucionalidad y delimitación de competencias. Un estudio de la doctrina constitucional*. CEPC.
- MARTÍN ALONSO, G. (2011) “La jurisprudencia constitucional sobre la organización territorial del estado autonómico y bibliografía sobre la incidencia de esta jurisprudencia” *Revista Catalana de Dret Públic* nº 43. Disponible en <https://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2232/n43-martin-es.pdf>.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1984) *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Civitas.
- PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F. (2017) “El papel del Tribunal Constitucional en el Estado Autonómico” *Teoría y Realidad Constitucional* nº 40.
- PÉREZ ROYO, J. (1986) “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico” *Revista de Estudios Políticos* nº 49.
- POMED SÁNCHEZ, L. (2005) “El Tribunal Constitucional y los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas” en BALADO RUIZ-GALLEGOS, M. (Dir.) *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*. Ed. J.M.: Bosch.

- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (1991) “Estado autonómico y Tribunal constitucional” *Revista de Estudios Políticos*, n.º 73.
- TOMAS Y VALIENTE, F. (1985) *Tribunales constitucionales europeos y autonomías territoriales*. CEPC.
- TORNOS MAS, J. (2019) “La construcción del Estado autonómico” en *ALTC Cuatro décadas de jurisprudencia constitucional. Los retos. XXV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*. CEPC.
- VIVER PI I SUNYER, C. (1989) *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Ariel

Title

Contribution of the jurisprudence of the Constitutional Court to the territorial distribution of power in Spain: combating false science

Resumen

La Constitución española de 1978, contiene un sistema de distribución territorial de competencias Estado-Comunidades esencialmente abierto y lleno de lagunas, donde el papel del Tribunal constitucional se ha revelado a lo largo de sus más de mil sentencias como decisivo. En 2025 se publicó un análisis cuantitativo de dicha jurisprudencia constitucional que señala un claro sesgo centralista del Tribunal. Para los autores, este fenómeno acercaría el modelo español al autoritarismo centralista y explicaría el desencuentro constitucional del proceso secesionista catalán. Los datos manejados por el estudio son esencialmente erróneos y se pretende aquí demostrar lo falso y apriorístico de las conclusiones basadas en sesgos y prejuicios inadmisibles en las ciencias sociales. El Tribunal no tiene, en la resolución de conflictos de competencia un sesgo a favor del poder central. En los recursos de inconstitucionalidad, la afirmación no podría ser tan concluyente, pero, en cualquier caso, para el supuesto de Cataluña (tanto actor activo como pasivo) es singularmente falso.

Abstract

The 1978 Spanish Constitution contains a system of territorial distribution of powers between the State and the Autonomous Communities that is essentially open and full of gaps, where the role of the Constitutional Court has proven decisive throughout its more than thousand rulings on the matter. In 2025, a quantitative analysis of this constitutional jurisprudence was published, pointing to a clear centralist bias in the Court. Ac-

According to the authors, this phenomenon brings the Spanish model closer to centralist authoritarianism and explains the constitutional conflict of the Catalan secessionist process. The data used in that study are essentially erroneous, and this paper aims to demonstrate the falsity and aprioristic nature of the conclusions based on biases and prejudices inadmissible in the social sciences. The Court does not have a bias in favor of the central government when adjudicating territorial disputes. In appeals of unconstitutionality, the assertion may not be so conclusive, but in any case, for Catalonia (both as an active and passive actor), it is singularly false.

Summary

1. Introduction against false science. 2. Paper object of rejoinder. 3. Literature review. Existing studies that are ignored by the authors. 4. New database and its analysis. 5. Qualitative analysis: some landmark resolutions. 6. References

Palabras clave

Tribunal constitucional; distribución territorial de competencias; análisis cuantitativo; falsa ciencia; sesgo centralista de la jurisprudencia constitucional

Key words

Constitutional court; territorial distribution of powers; quantitative analysis; pseudoscience; centralist bias of constitutional jurisprudence

