

EL ARTÍCULO 155 CE Y LA LO 15/2015, DE 17 DE OCTUBRE DE REFORMA DE LA LOTC: ¿INELUDIBLE RECIPROCIDAD O CÍRCULO PERVERSO?

ESTHER GONZÁLEZ HERNÁNDEZ
Profesora Titular de Derecho Constitucional
*Universidad Rey Juan Carlos*¹

SUMARIO

- I. Introducción: Cataluña o la historia interminable. II. El sentido de la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC. III. El «porqué» de la última reforma de la LOTC o el apartado 5 del nuevo artículo 92. 1. El «interés general de España» como supuesto de «especial trascendencia constitucional».
2. El mapa de los controles políticos en la Constitución española de 1978.
3. La «hoja de ruta soberanista» y el artículo 155 CE.

I. INTRODUCCIÓN: CATALUÑA O LA HISTORIA INTERMINABLE

Asistimos en estos días, a lo que se asemeja a una historia interminable, al estilo de aquella de Michael Ende que acompañó nuestra infancia: un nuevo capítulo del sempiterno «problema regional español»². Si bien, esta expresión parece haber sido superada con creces pues ya no tiene nada de regional, sí mucho de autonómico y, mal que nos pese, demasiado de «deriva independentista». Una deriva iniciada en 2012, que sigue ocupado capítulos decisivos de nuestro devenir constitucional, por lo que parece necesario reflexionar sobre las posibilidades de reacción del ordenamiento constitucional sobre todo si, como se vislumbra, los

¹ La presente investigación se realiza en el marco del el Proyecto de Título «Configuración y continuación de las respuestas normativas a la crisis», Investigador principal: E. ÁLVAREZ CONDE, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad —DER 2013-42600-P—.

² Acogemos la expresión de DE ESTEBAN, J., *Tratado de Derecho Constitucional I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. UCM, Madrid, 2001, p. 53.

«gestores» de la independencia catalana siguen en el propósito de construir la República de Cataluña. Trataremos, pues, de aclarar y disipar las dudas que, como nubarrones, se ciernen sobre las posibilidades de poner en marcha determinadas medidas si llegase el momento de una declaración unilateral de independencia, ya sea expresa o desarrollada tácitamente en diferentes actos o fases.

En definitiva, en estas páginas pretendemos dar respuesta a una sola idea: ¿Qué puede hacer el Estado español, identificado o personificado en el Gobierno central, ante una declaración de independencia por parte de una Comunidad Autónoma? Un debate en el que, antes o después, se termina acudiendo a las posibilidades que brinda el artículo 155 CE. Un precepto que se invoca incesantemente, a pesar de ser uno de los menos tratados de nuestra Constitución, que se incluyó quizás como novedad³, quizás para recordarnos permanentemente los acontecimientos del 6 de octubre de 1934⁴.

Conviene, no obstante, que expresemos en este punto un par de aclaraciones previas. La primera que lo que aquí vamos a tratar tiene mucho de hipótesis, pero de hipótesis construida desde estrictas consideraciones jurídico-constitucionales, que se apuntala fundamentalmente al hilo del comentario de la última reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por LO 15/2015, de 17 de octubre. La segunda que todo lo que aquí referimos al caso concreto de Cataluña es predicable de cualquier otra Comunidad Autónoma que emprendiese el mismo camino. Pero la actualidad se impone y a nadie se le escapa que es Cataluña de lo que se habla.

II. EL SENTIDO DE LA LO 15/2015, DE 17 DE OCTUBRE DE REFORMA DE LA LOTC

El 17 de octubre de 2015 se publicaba en el BOE la *Ley Orgánica 15/2015, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho*, con que se adaptaba el régimen de ejecutoriedad de las decisiones de este Tribunal «a las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad», según reza su Exposición de Motivos. El objetivo pues, parecía, tan solo,

³ En este sentido recuerda GÓMEZ ORFANEL, G., «La prehistoria española del artículo 155 de la Constitución de 1978, en *Constitución y desarrollo político. Estudios en Homenaje al Profesor Jorge de Esteban*, dirs. L. LÓPEZ GUERRA, J. L. GARCÍA RUIZ y J. GARCÍA FERNÁNDEZ, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 1516, que «los redactores del Texto constitucional se encontraron pues con la ausencia de precedentes en las Constituciones españolas, aunque en los decretos-leyes reconocieron la preautonomía a ciertos territorios se preveía la suspensión de sus órganos de gobierno por razones de seguridad del Estado». V. gr. el Real Decreto-Ley 41/1977, de 29 de septiembre que establecía que los órganos de gobierno de la Generalidad podían ser disueltos por razones de seguridad del Estado (art. 8).

⁴ Una explicación más detallada en: GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El problema regional en la II República: los controles estatales sobre las regiones autónomas en la Constitución de 1931 y los acontecimientos de octubre de 1934», *RCG*, n.º 75, 2008, pp. 257 a 307.

«desarrollar los instrumentos necesarios para que la garantía de la efectividad sea real», asimilando el modelo de ejecución de las decisiones del Constitucional al del artículo 108 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa, pues hasta esta fecha el esquema de ejecutoriedad de las decisiones del Tribunal Constitucional era el siguiente:

- a) Reconocimiento de *Principios básicos* en materia de ejecución: 1. Obligación de cumplir sus sentencias por parte de los poderes públicos (art. 87.1). 2. Obligación para Juzgados y Tribunales de prestarle auxilio de modo preferente y urgente (art. 87.2).
- b) Establecimiento de *Medios* puestos a disposición del Constitucional para garantizar la ejecución: 1. Declaración de nulidad de las resoluciones que contraviniesen sus decisiones (art. 92, prrfo 2.º). 2. Imposición de multas coercitivas entre 600 y 3000 euros (art. 95.4) en supuestos de inejecución en cualquier momento procesal en que el Tribunal requiriese auxilio o ayuda de autoridades, funcionarios o particulares, o en caso que se incumplan los requerimientos del Tribunal, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad a que hubiera lugar. 3. Posibilidad de resolver las incidencias que pudieran presentarse en la ejecución (art. 92, prrfo. 1.º) pero sin desarrollar cuáles eran ni el procedimiento por el que esas incidencias debían ser resueltas.

A primera vista, parecería que el objeto de la reforma no era más que dotar a este Alto Tribunal de un régimen de ejecutoriedad muy similar al de la Jurisdicción contencioso-administrativa, que se justificaba en la necesidad de dotarle de unas garantías que no dejaran lugar a dudas del carácter de verdadera resolución judicial de sus decisiones. Cuestión esta sorprendente porque nunca se había puesto en duda el carácter de sus decisiones como ejecutables y vinculantes para todos los poderes públicos. La propia LOTC diferencia entre las «Declaraciones» a que se refiere el artículo 95.2 CE y las «Sentencias» que emite en el resto de procesos, es decir, distingue entre lo que el legislador consideró «Declaración» de lo que llama «Sentencia», esto es, resolución con efectos *erga omnes* (art. 164 CE y 32 LOTC). Por tanto si las ha llamado conscientemente sentencias no podemos más que deducir que les otorga los mismos efectos que a una sentencia emitida por un órgano judicial. Además, las sentencias del Tribunal Constitucional no se limitan tan solo a la declaración de inconstitucionalidad de una norma en que, efectivamente *a priori* no se requiere actividad ejecutoria alguna posterior, salvo que un funcionario o autoridad, por desconocimiento o por mala fe, pretendan continuar aplicando una norma anulada tras su publicación en el BOE. Deben recordarse, por ejemplo, las sentencias en recursos de amparo por vulneración de un derecho fundamental en el seno de un proceso judicial, cuando ordenan retrotraer el juicio al momento en que se considera que se vulneró un derecho fundamental, dentro del proceso judicial.

No obstante, todo esto no es la cuestión central de esta reforma de la LOTC por LO 15/2015 sino la posibilidad que incluye de que este órgano pueda decre-

tar la suspensión temporal de autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento de sus decisiones e, incluso, su ejecución sustitutoria. Así, según la nueva redacción del artículo 92, aptdos. 4 y 5 LOTC, *si una autoridad se negase a dar cumplimiento de alguna decisión de este*, el Gobierno podrá solicitar del Constitucional el incidente de ejecución a que se refiere el nuevo artículo 92 LOTC y este Tribunal efectuará requerimiento a dicha autoridad para que cumpla con dicha sentencia. Pero si persistiese en su negativa podrá: imponer una multa coercitiva, suspender a la autoridad o empleado público responsable de su incumplimiento o proceder a la ejecución sustitutoria de su resolución con la colaboración del Gobierno de la nación. Es decir, avala al Gobierno central para que sustituya al órgano autonómico encargado inicialmente de ejecutarlas e iniciar la posible sustanciación de responsabilidad penal al deducir testimonio de particulares. De hecho, lo más probable es que el Tribunal Constitucional determine la viabilidad de las cuatro medidas de forma sucesiva y complementaria. En consecuencia, tanto en las posibilidades que brinda el aptdo. 4, que acabamos de resumir, como la del aptdo. 5 es en donde se contienen las cuestiones verdaderamente sustanciales de la última reforma de la LOTC.

III. EL «PORQUÉ» DE LA ÚLTIMA REFORMA DE LA LOTC O EL APARTADO 5 DEL NUEVO ARTÍCULO 92

Dice el aptdo. 5 del nuevo artículo 92 LOTC: *«si se tratara de la ejecución de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnadas y concurrieran circunstancias de especial transcendencia constitucional, el Tribunal, de oficio o a instancia del Gobierno, adoptará las medidas necesarias para asegurar su debido cumplimiento sin oír a las partes»*. Por tanto, parece referirse a la posibilidad de que el Gobierno solicite la conocida como «cláusula de supremacía» que supone la solicitud de suspensión de la legislación autonómica que permite el artículo 161.2 CE. Así lo afirma también el *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya* que en varias partes de su Dictamen 19/2015, de 26 de noviembre sobre la LO 15/2015 se cuestiona si la nueva redacción del artículo 92.5 LOTC no estaría excediendo la letra del artículo 161.2 CE, dando por sentado que el ámbito de aplicación del artículo 92.5 LOTC se sitúa preferentemente en los procesos constitucionales objeto del artículo 161.2 CE. Así, mientras las disposiciones de su apartado 4 parecen aplicables en cualquier circunstancia, el propio *Consell* señala que se podría «argumentar que esta nueva facultad mantiene cierta correspondencia procesal con el mecanismo de suspensión previsto en el artículo 161.2 CE»⁵.

⁵ *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, Dictamen 19/2015, de 26 de novembre, sobre la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'estat de dret*, pp. 10, 55 y 60.

En definitiva, en el artículo 92.5 LOTC se intenta resolver el supuesto de que una Comunidad Autónoma no respetase la suspensión que declarase el Tribunal Constitucional, previa solicitud de suspensión del artículo 161.2 CE. Es decir, que la cuestión se sitúa en el tema de los controles estatales sobre las Comunidades Autónomas; un complejo y amplio sistema establecido en nuestra Constitución que trataremos, siquiera, de explicar brevemente⁶.

En materia de controles estatales sobre las Comunidades Autónomas la Constitución española de 1978 se acoge a una tendencia claramente judicialista⁷; tendencia que ha permanecido con el paso de los años. Así, Alberti Rovira diferencia entre controles de tipo extrajurisdiccional de carácter reactivo y *a posterior* o los de tipo jurisdiccional que permitían al Estado instar a los Tribunales de Justicia, y concretamente al Tribunal Constitucional, para la anulación de las normas o actos de las Comunidades Autónomas que considerasen no se ajustan a la Constitución⁸. También los profesores De Esteban y González-Trevijano⁹ contemplan controles de tipo político, que atribuyen en unos casos a las Cortes Generales y en otros al Gobierno de la Nación (entre estos el art. 155 CE) y controles jurisdiccionales ejercidos fundamentalmente por el Tribunal Constitucional a través del control de constitucionalidad de la legislación autonómica, el ejercicio de la cláusula de supremacía del artículo 161.2 CE, las disposiciones o resoluciones adoptadas por órganos de las Comunidades Autónomas y la resolución de los conflictos de competencias del artículo 161.1 c) CE.

En definitiva, la letra la Constitución española admite que en la mayoría de los casos, el Estado no puede corregir automáticamente las actuaciones que controla, sino que debe instar a los Tribunales de Justicia, y muy especialmente al Tribunal Constitucional, para que proceda a dicha corrección¹⁰. Ello porque la Constitución española apuesta por «un criterio judicialista (...) máxime si tenemos en cuenta que, con carácter general, no existen en la Constitución de 1978 controles de oportunidad o mérito sobre las regiones»¹¹. Por esto, no debe extrañar la última reforma de la LOTC que le convierte en una institución fundamental y decisiva, a

6 Un amplio comentario en: GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., *Los controles estatales sobre las Comunidades Autónomas. Precedentes y regulación constitucional actual*, Editorial académica española, Alemania, 2015.

7 Ya afirmaba SOSA WAGNER, F., «El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española», *Documentación Administrativa*, n.º 182, 1979, p. 158: «la actual Constitución de 1978 también sigue el camino judicialista en esta materia». Mientras que TOLIVAR ALAS, L., *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1981, pp. 18 y ss., ampliaba el espectro a tres grandes grupos: controles administrativos, controles políticos o parlamentarios y controles de carácter «judicialista».

8 ALBERTI ROVIRA, E., «El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas», *Enciclopedia Jurídica Básica*, t. I., Cívitas, Madrid, 1995, pp. 1674 y 1675.

9 DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., *Tratado de Derecho Constitucional español*, t. III. UCM, Madrid, 1996, pp. 881 a 886.

10 ALBERTI ROVIRA, *op. cit.*, p. 1674.

11 TOLIVAR ALAS, *op. cit.*, p. 55.

modo de «avanzadilla política» del Gobierno¹² en la resolución de las concretas controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De modo que, *a priori*, esta reforma estaría en sintonía con la valoración general del modelo de control estatal sobre las Autonomías de la Constitución española de 1978. Se trata de un modelo en el que los controles políticos son más bien una excepción como atestigua el artículo 155 CE, que ha sido siempre calificado de medida excepcional y extrema y cuyo comentario suele comenzar y terminar con la lacónica afirmación de que es un precepto que está llamado a no ser puesto en práctica nunca porque debería bastar con los instrumentos constitucionales ordinarios de control. Efectivamente estas afirmaciones son acertadas porque si llegamos al extremo de tener que aplicar el artículo 155 CE es que pintan bastos para la garantía de unidad de España contenida en el artículo 2 CE. En palabras de Rodríguez Oliver, estamos en el «plano de los recursos finales que el Estado puede ejercitar para asegurar su propia permanencia, la de la Constitución y la de los supremos valores que ésta proclama»¹³. Por tanto, no le falta razón a Cruz Villalón cuando lo caracteriza de cláusula cuya gravedad estriba no solo en la absoluta indeterminación de las medidas adoptables sino sobre todo en la absoluta discrecionalidad otorgada a los órganos del Estado a la hora de aplicar la oportunidad de su aplicación, pues es más un síntoma de ruina que no un instrumento de salvación del Estado»¹⁴.

Ciertamente, se trata de un precepto cuya naturaleza jurídica es singularmente compleja, fundamentalmente por su innegable e importantísima significación política, pues concede al Gobierno del Estado facultades directas para actuar cuando se den determinadas circunstancias o supuestos que no precisa, aunque, en todo caso, deben ser de naturaleza excepcional o extrema¹⁵, a modo de derecho de crisis frente a tan serias deslealtades constitucionales. Es una forma de control *in extremis*¹⁶ que se espera nunca sea necesaria pero, que, indudablemente, debe estar prevista en los Textos constitucionales por lo que pudiera pasar, que,

12 GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «La reforma del Constitucional, necesaria o munición independentista», *El País*, de 1 de septiembre de 2015.

13 RODRÍGUEZ OLIVER, J. M.ª, «Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español», en VV.AA., *El Tribunal Constitucional*, vol. III, IEF, Madrid, 1981, p. 2320.

14 CRUZ VILLALÓN, P., «La protección extraordinaria del Estado en la Constitución española de 1978», en A. PEDRIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dirs.), *Estudio sistemático de la Constitución española*, Cívitas, Madrid, 1980, pp. 685 y 686.

15 BACIGALUPO SÁGESSE, <http://www.congreso.es/constitución/constitución/indice/sinopsis-pr.js-p?art>, Fecha de consulta, 14 de octubre de 2015). De la misma opinión RODRÍGUEZ OLIVER, *op. cit.*, p. 2321: «Nos encontramos en circunstancias en que el Estado «arrolla» por encima de las barreras que existen en situaciones de normalidad y rompen los planteamientos que solo tienen razón de ser cuando la conducta de los órganos autonómicos se adapta a lo que les es lícito». En contra de su naturaleza excepcional GARCÍA TORRES, J., «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía» en VV.AA. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, t. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, pp. 1224 y 1225, pues «la infrecuencia del empleo de hecho de un instituto jurídico nada dice, por lo demás, acerca de su carácter jurídico-normal o jurídico-excepcional».

16 GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., «El artículo 155 o la última ratio», *Gaceta de los Negocios*, 8 de noviembre de 2003, p. 39.

en consecuencia, se pondrá en marcha de forma excepcionalísima¹⁷. Es decir, en «circunstancias graves» en que se hubiesen agotado todos los recursos y garantías ordinarias de control que brinda el ordenamiento en vigor¹⁸. En definitiva, en una situación irreversible, o «límite», pues «entramos en un terreno desconocido con consecuencias imprevisibles»¹⁹.

Es el propio artículo 155 el que señala este requisito de la «gravedad» cuando exige «atentados *graves* contra el interés general de España». Es en este lugar en el que debemos buscar el punto clave de la singular naturaleza jurídico-política de este precepto, que no es otro que el de su aplicación en situaciones «extraordinarias», «excepcionales», «extremas» o «críticas». Llámese como se quiera pero tan solo una idea es la que ronda este precepto cual cuervo que anticipa malos augurios: solo situaciones de verdadera *gravedad*²⁰ y *urgencia* aconsejarán su activación. Es más, solo podrán activarlo situaciones graves, urgentes y que supongan una ruptura unilateral e intransigente del marco constitucional. Es decir, únicamente cuando no haya marcha atrás y ya no quede nada más que intentar. Añadimos, como se ve, un nuevo requisito, el de la *urgencia*, sobre a cuyo comentario más detenido nos dedicaremos en las páginas siguientes. Baste con insistir ahora en que las circunstancias deben ser graves pero, además, urgentes es decir, que no puedan ser resueltas en un plazo razonable y breve por los mecanismos ordinarios, que suelen acarrear algo más de tiempo. En consecuencia, no debe haber dudas sobre su naturaleza de instrumento extraordinario de control político de tipo vertical y de carácter residual, como recuerda el ilustre publicista Karl Loewenstein²¹.

1. El «interés general de España» como supuesto de «especial trascendencia constitucional»

Centrado el aptdo. 5 del artículo 92 LOTC en el ámbito de los controles estatales sobre las Comunidades Autónomas, recordemos que habilita a que el

17 ALBERTI ROVIRA, *op. cit.*, pp. 1674 y 1675.

18 SANTAOLALLA, F., *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, p. 375.

19 VIRGALA FORURIA, http://www.infolibre.es/noticias/politica/2015/10/28/quot_con_articulo_155_gobierno_esta_authorized_hacerlo_todo_menos_disolver_autonomia_quot_39954_1012.html (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015).

20 El Anteproyecto de Constitución no incluía como supuesto de adopción de medidas «la actuación en forma gravemente atentatoria al interés general de España», como tampoco exigía aprobación por mayoría absoluta del Senado, ni el previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma.

21 LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986, p. 232, contemplaba dos tipos de control: «Cuando las instituciones de control operan *dentro* de la organización de un solo detentador del poder, son designados como controles *intraorgánicos*. Cuando, por otra parte, funciona entre diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal, se les designa como controles *interrogados*». Estos son controles de tipo horizontal, pudiendo identificar también los verticales «que funciona en una línea ascendente y descendente entre la totalidad de los detentadores de poder instituidos y la comunidad como tal o alguno de sus componentes».

Tribunal Constitucional adopte en el plazo de tres días las medidas que estime oportunas para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones sin audiencia previa de las partes en supuestos de «especial trascendencia constitucional». Parece pues más que pertinente aclarar cuando estamos en supuestos de «especial trascendencia constitucional», es decir, dotar de contenido a uno de los varios «conceptos jurídicos indeterminados» que se contienen en este precepto que, acusa de una notable profusión de uso de estos.

El término «especial trascendencia constitucional» ya fue incluido en la LOTC con ocasión de la reforma por LO 6/2007, de 24 de mayo en el artículo 50 como nuevo requisito de admisibilidad de las demandas de amparo. Como consecuencia de su indeterminación fue necesaria su concreción por STC 155/2009 (F. j. 2.º) que señalaba como «el carácter notablemente abierto e indeterminado, tanto de la noción de “especial trascendencia constitucional”, como de los criterios legalmente establecidos para su apreciación, confieren a este Tribunal un amplio margen decisorio». Esta sentencia expone una serie de supuestos o ejemplos útiles para determinar su significado en el artículo 50 LOTC que, desgraciadamente no es útil en el caso que nos ocupa pues aquí el requisito a tener en cuenta es el del «incumplimiento notorio» en «la ejecución de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones» de una Comunidad Autónoma. Lo que a juicio del *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya* supone un «incremento del privilegio procesal reconocido por la Constitución a favor del Gobierno del Estado ya que, al efecto automático de la suspensión de la norma o acto autonómico ahora se añade la posibilidad de solicitar al Tribunal la adopción de otras medidas cautelares que aseguren su cumplimiento», con exclusión de los principios de audiencia y contradicción, además de incluir un notable grado de indeterminación al hablar de «medidas necesarias» que no concreta²². Estamos, por tanto, ante una ejecución de oficio (o a instancia del parte del Gobierno) de una resolución de suspensión de un acto, disposición o actuación de una Comunidad Autónoma, que omite, en principio, la audiencia de las partes, que solo contarán, *a posteriori*, con tres días para dirigirse a este órgano. Es decir, se permite que el Tribunal Constitucional en la misma decisión en que acuerde la suspensión del acto determine las medidas necesarias para su ejecución inmediata, sin necesidad de esperar a poner en marcha lo previsto en el aptdo. 4 del artículo 92 LOTC, siempre, que estemos en supuestos de «especial trascendencia constitucional», *id est*, «incumplimiento notorio» de sus resoluciones.

Como hasta la fecha, los supuestos de «incumplimiento notorio» de las decisiones del Tribunal Constitucional se han producido fundamentalmente en relación con la «*vicenda catalana*» no queda más remedio que volver los ojos al artículo 155 CE, que era el precepto inicialmente llamado a resolver supuestos similares, pues se refiere, entre otras cuestiones, a que las Comunidades Autónomas

22 *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya*, *op. cit.*, pp. 60 y 61.

no cumplan con las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan. Recordemos, no obstante, que el artículo 155 CE incluye dos posibilidades: 1. Incumplimiento de las obligaciones que la Constitución imponga a las Comunidades Autónomas; 2. Atentado grave contra el «interés general de España». El primer caso regula el incumplimiento de las varias y variadas obligaciones constitucionales y legales que tienen las Comunidades Autónomas respecto del Estado siempre que los incumplimientos no sean remediables acudiendo a los procedimientos ordinarios de control. *A priori*, señala Virgala Foruria, que el artículo 155 «solo es viable aplicarlo en el segundo caso, porque todas las Comunidades, e incluso el Gobierno central en algún momento incumplen las obligaciones constitucionales. Pero para el primer supuesto, el 155 es un instrumento demasiado fuerte»²³.

Conviene, no obstante, que estudiemos esta cuestión desde el examen de casos concretos, es decir, desde el cómo se podrían producir situaciones de conflicto. Por lo general, estas se desarrollan desde una primera fase de comunicación o recordatorio del Gobierno central al autonómico que, de resultar infructuosa, permitirá recurrir al Supremo Intérprete de la Constitución para que señale a esa Comunidad cuáles son las actuaciones a que está obligado. Solo si las autoridades de dicha Autonomía persisten en incumplir sus obligaciones constitucionales, en palabras del artículo 155 CE, habría motivos para poner sobre el tapete la conveniencia política de activar las previsiones contenidas en este precepto. Así, ante un conflicto con una Comunidad autónoma parece razonable optar, en los primeros momentos, por el diálogo y la negociación política. Solo después, si dicho diálogo se mostrase imposible sería recomendable acudir al Tribunal Constitucional a modo de «aval jurídico» de la posición «política» del Gobierno central. Valoremos, por ejemplo, el caso de que una Comunidad Autónoma no cumpla con las obligaciones presupuestarias que le impone el artículo 135 CE, incumpliendo deliberadamente el objetivo constitucional de estabilidad presupuestaria. O no respetase lo previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, es decir, no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no constituyese el depósito obligatorio o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos a que se refiere el artículo 25, *id est*, que la Comunidad Autónoma no presentase o aprobase o incumpliese el *plan económico-financiero o de reequilibrio*. Ex artículo 26, LO 2/2012, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 CE, podrá hacer llegar requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma para que lo lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto. Y continúa: «En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Para la ejecución de las medidas el

23 VIRGALA FORURIA, <http://www.infolibre.es/noticias/politica/2015/...> op. cit.

Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma».

Estamos, por tanto, ante una de las pocas normas del ordenamiento jurídico que señalan de modo indubitable cuándo puede ponerse en marcha el artículo 155 CE. Si bien, vuelve a no especificar en qué podrán consistir dichas medidas. En opinión de Requejo Rodríguez «de la vigilancia y de las advertencias —medidas preventivas— se pasa a la presión y a una cierta intervención para que las Comunidades Autónomas actúen presentando el plan económico-financiero —medidas correctivas—; solo en último término, si no llevan a cabo las obligaciones derivadas de la no presentación, no corrección o incumplimiento de este último o desoyen las propuestas vinculantes formuladas por la Comisión de expertos, se pondrán en marcha las medidas de coacción más próximas a las instrucciones que a la sustitución de los órganos autonómicos y lejos de la disolución o de la suspensión»²⁴. Pero no excluye la sustitución, esto es, la posibilidad de que el Gobierno central elabore dicho Plan económico-financiero y sustituyese al Gobierno autonómico de que se trate²⁵, por tiempo limitado, en todo caso. Es más, en opinión de Medina Guerrero ni siquiera sería necesaria la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera porque la Constitución española (como la italiana) «habilitan al poder central a precisar el sistema de disciplina fiscal en relación con la totalidad de los niveles de gobierno. Y esta *desconstitucionalización* entraña un doble riesgo para los entes subcentrales: de una parte, que pueden establecerse fórmulas de control y sanción especialmente intrusivas para la autonomía; y, de otro lado, que el legislador central expanda su radio de acción más allá de las concretas materias para las que fue autorizado a intervenir»²⁶. Es decir, a la postre, supone una actividad de intervención del Gobierno central sobre la autonomía, quizás la mayor modalidad de intervención que se conozca. Por tanto, hay que admitir que si bien no todo incumplimiento de obligaciones constitucionales pondrá en marcha el 155, no se puede excluir, con carácter general, circunstancias del primer supuesto que lo exijan.

No obstante, sigue siendo el segundo supuesto el que plantea más problemas por lo difícil de su determinación sobre criterios jurídicos constatables, dado que se trata de un concepto jurídico indeterminado («especial trascendencia constitucional») por referencia a otro concepto jurídico indeterminado, como es el del «interés general de España». Al margen del innumerable número de consideraciones que se pueden realizar sobre esta cuestión²⁷, la Constitución incluye expre-

24 REQUEJO RODRÍGUEZ, P., «La resurrección del interés general en el Estado Autonómico», *RDP*, n.º 87, 2013, p. 169.

25 RODRÍGUEZ OLIVER, *op. cit.*, p. 2321.

26 MEDINA GUERRERO, M., «La constitucionalización de *la regla del equilibrio presupuestario*: integración europea, centralización estatal», *REP*, n.º 165, 2014, p. 196.

27 Un comentario más detenido en GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., El «interés general» y el «interés general de España». Entre la unidad y la autonomía», en *Constitución y desarrollo político. Estudios en homenaje al*

siones que van desde el «interés general de España» (artículo 155 y 150.3) hasta el «interés respectivo» de las Comunidades Autónomas (art. 137), pasando por el «interés nacional» (art. 144 CE), el «interés general» (arts. 148 y 149 CE) o los «intereses públicos» (art. 128 CE). La cuestión es determinar si la Constitución se refiere a lo mismo cuando se habla del mero «interés público», o del «interés general» o del «interés general de España», es decir, si la referencia a «España» del artículo 155 CE es simplemente enfática o meramente simbólica o, si por el contrario, tiene un contenido material diferente del «interés general» a secas.

La clave está en diferenciar entre niveles de protección según se aluda a «intereses públicos», a «intereses generales», al «interés general», al «interés nacional» o al «interés general de España». La referencia a los «intereses públicos» bien podría identificarse conceptualmente con los «intereses generales», pero otra cosa bien diferente es el «interés general» (nótese, el singular), el «interés nacional» o el «interés general de España». La utilización del término en singular nos da el punto de partida, desde el momento que podría estar reduciendo irremediablemente su contenido a cuestiones verdaderamente significativas. Es más, según STC 76/1983, de 5 de agosto el «interés general de España» se identificaría más con el principio de soberanía que con el de la unidad del ordenamiento. Por tanto, el artículo 150.3 CE se conectaría con la necesidad de garantizar la unicidad normativa. Dice esta sentencia que «... es preciso señalar que el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la Nación al fijar las competencias estatales y que es la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos lo que explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, por razones de interés general, a través de la técnica armonizadora contenida en el artículo 150.3 CE. Desde esta perspectiva, el artículo 150.3 CE constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general» (F. j. 3.º). Por tanto, a *sensu contrario*, el artículo 155 CE no es la expresión constitucional de la mera unidad normativa, pues esta tiene en el Tribunal Constitucional su principal garante. De la unidad que aquí se habla es de la unidad que se proclama en el artículo 2 CE²⁸. El atentando contra el «interés general de España» sería un incumplimiento y de los más graves de la indefectible obligación constitucional de garantizar la unidad e integridad de su soberanía política y territorial.

Profesor J. de Esteban, dirs. L. LÓPEZ GUERRA, J.L. GARCÍA RUIZ y J. GARCÍA FERNÁNDEZ, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 1523 a 1553.

28 TEROL BECERRA, M. J., «El interés general, su importancia en el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios Políticos* (julio-octubre), n.º 46/47, 1985, p. 448.

Esto es un incumplimiento de las obligaciones constitucionales que se dirijan frontalmente a la ruptura del marco constitucional en materia territorial y política, a modo de garantía de la «la indisoluble unidad de la Nación española» del artículo 2 CE. En palabras de Rubio Llorente, la Constitución dice en su artículo 2 «que ella, la Constitución, se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, etc. Aunque la acumulación de adjetivos (indisoluble, indivisible) que se han calificado de exorticismos dota al enunciado de una apariencia retórica, es evidente su trascendencia jurídica. No es un enunciado deóntico, sino más bien performativo; no contienen mandato ni prohibición alguno, pero crea una realidad jurídica a lo que se atribuye el poder constituyente, tanto originario como derivado y del que emanan todos los poderes del Estado. Una unidad compleja, integrada por nacionalidades y regiones, pero unidad al fin; no una pluralidad de entes inconexos, unidos solo por un acuerdo al que concurren como partes separadas»²⁹.

2. El mapa de los controles políticos en la Constitución española de 1978

Tras la última reforma de la LOTC la respuesta estatal ante atentados a la integridad político-territorial de España permite dos niveles de respuesta complementarios y previsiblemente subsiguientes: 1.º La dimensión jurídica, que se resolverá por la reforma de la LOTC ante el Tribunal Constitucional, que interviendrá (o podrá intervenir), incluso, en dos momentos; 2.º La dimensión política que seguirá subsistiendo en aquella parte del artículo 155 a que la última reforma de la LOTC no da solución, siempre que fuese necesario.

Por lo general, hasta la LO 15/2015, ante un conflicto de cierto calado entre el Estado y las Comunidades Autónomas se imaginaba el siguiente escenario:

1. Requerimiento del Gobierno al Presidente autonómico para que cumpla con sus obligaciones constitucionales o deje de atentar contra el «interés general de España».
2. Ante la negativa del órgano autonómico, el Gobierno previsiblemente acudiría al Constitucional para que emitiese una sentencia en el proceso que correspondiese: recurso de inconstitucionalidad, conflicto de competencias, etc., acompañado de la solicitud de suspensión del artículo 161. 2 CE.
3. Si el órgano autonómico continuase en abierta actitud de hostilidad ante la posición del Gobierno, este solicitaría del Senado autorización y podrían en marcha las medidas que este le autorizase.

29 RUBIO LORENTE, F., «El Plan Ibarretxe: más allá del marco constitucional», número monográfico de *Cuadernos de Alzate: Revista vasca de la cultura y de las ideas*, n.º 28, 2003, pp. 142 y 143.

Hoy en día con la LO 15/2015, el esquema descrito empieza a desdibujarse hasta el punto de que las fases 2 y 3 se mezclan y confunde. Es más, comienza a ser difícil diferenciar entre controles políticos y jurisdiccionales. Hasta ahora solo se contemplaban tres posibles tipos de actuación y/o respuesta: la negociación política, la apelación a la judicatura y el recurso a determinadas facultades coercitivas del poder central sobre el autonómico³⁰, pero a modo de compartimentos estancos, independientes y sin apenas relación entre ambos que incluso, se ordenaban de forma sucesiva. Con la reforma de la LOTC simplemente se ha puesto negro sobre blanco lo que era un secreto a voces en el control estatal sobre las Comunidades Autónomas: por un lado, es muy difícil negar la íntima relación que existe entre el control político y el jurisdiccional y, por otro, como certeramente afirmó Eliseo Aja, cuando que «en ordenamientos de inspiración judicialista, el control resulta cada vez más difícil de distinguirse de la jurisdicción»³¹. Es más, la última reforma de la LOTC no ha hecho sino apuntalar esta acertada afirmación porque, a la postre, ha terminado por primar el papel de los controles jurisdiccionales, reduciendo el margen de aplicabilidad del artículo 155 CE; precepto paradigmático y arquetípico del genuino control político estatal. No obstante, también debe admitirse que, por mucho que se quiera dejar todo bien atado, en supuestos como este parece difícil establecer una solución jurídica con carácter previo, pues la realidad política puede superar cualquier circunstancia de las imaginables en el «laboratorio» del constitucionalista. En el fondo, la reforma de la LOTC viene, como mínimo, a desarrollar legalmente el artículo 155 CE sino a modificarlo *de facto* porque las medidas que ahora debe adoptar el Alto Tribunal (con «auxilio» del Gobierno) eran las que, en principio, estaba llamado a adoptar el Gobierno de España con la preceptiva autorización del Senado. Parece que el que verdaderamente viene a auxiliar al Gobierno central es el Tribunal Constitucional, que amparándose en el carácter jurisdiccional de sus decisiones avalaría jurídicamente medidas que bien podría haber tomado el Ejecutivo, *ex* artículo 155 CE sin aval alguno.

Resulta curioso, no obstante, que el Tribunal Constitucional pase a configurarse en «complemento necesario» del artículo 155 CE, porque esta posibilidad ya se descartó en el proceso constituyente. Así en la Comisión constitucional del Senado se planteó la posibilidad de recurso ante el Tribunal Constitucional del requerimiento previo al Presidente de la Comunidad Autónoma. Propuesta que fue suprimida por la Comisión Mixta Congreso-Senado, al igual que la enmienda n.º 64 del Sr. Letamendía Belzunce para que el Gobierno actuase solo en los casos de que el Constitucional estimase la inconstitucionalidad de alguna actuación de una Comunidad Autónoma³². Tampoco salió adelante la enmienda que preten-

30 AJA, E. *et alii*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 471.

31 *Ibidem*.

32 Constitución Española, *Trabajos parlamentarios*, t. I, Cortes Generales, Madrid, 1989, pp. 165 y 166.

dían incluir un inciso final al aptdo. 1 con el siguiente tenor: «la decisión del Gobierno podrá ser recurrida por las autoridades de la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional». Quedó, por tanto, descartada la participación del Tribunal Constitucional en nada que tuviese que ver con el artículo 155 CE, que, sin embargo, hoy sí se admite.

En definitiva, la última reforma de la LOTC legitima los controles de tipo político pero, a su vez, considera que es necesario que el Gobierno tenga reconocida alguna posibilidad de acudir a un órgano, sino judicial, al menos jurisdiccional para que le auxilie si la autoridad autonómica que hubiese sido requerida no atendiese al requerimiento. No puede haber duda de que estamos ante un control de tipo político, porque el sujeto legitimado, el Gobierno, es un órgano político. Este dato unido a la indeterminación inicial de los supuestos en que se permite su puesta en práctica no deja lugar a dudas de su carácter de control político, porque procede su aplicación por incumplimiento de una Comunidad Autónoma de las obligaciones constitucionales o legales o actuación gravemente atentatoria contra el interés general de España. Si bien, la novedad que introduce este «auxilio» jurisdiccional del Tribunal Constitucional desluce su genuina caracterización de control de tipo político. El Constitucional será el «parapeto jurisdiccional» del Gobierno que tenga que tomar medidas de alto calado y significación política.

Ahora bien, una vez que el Tribunal Constitucional adopte o avale la suspensión del titular del órgano autonómico «tozudo» ¿qué le quedará al Senado para autorizar? Parece que tendrá poco margen, aunque, en realidad, le sigue quedando espacio jurídico, pues la LOTC no hace sino concretar alguna de las posibilidades de actuación del Gobierno central que estarían dentro de la literalidad del artículo 155 CE. Por tanto, con la última reforma de la LOTC solo se habría empezado a concretar algunas de las posibles medidas que el 155 CE no acertaba a especificar, como también parece admitir el *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya*³³. Que se olvide que «nos encontramos ante una esfera tan radicalmente política que la función del Derecho se limita prácticamente a prever y hacer posible la adopción de decisiones esencialmente políticas»³⁴. Sea como fuere, subsistirán, no obstante, otras posibles actuaciones reservadas al Gobierno, si bien no expresamente prevista en el ordenamiento jurídico.

La reforma de la LOTC no es ni, mucho menos, el final del artículo 155 ni la solución al «problema catalán», pues las posibilidades que ofrece este precepto siguen ahí esperando su momento, aunque la suspensión de una autoridad autonómica ya es más que una mera conjetura, que contaría, además, con el aval que ofrecería la intervención del Supremo intérprete constitucional. Esta circunstan-

³³ Así, respeto de la suspensión de la autoridad o cargo público, afirma que dicha medida está prevista en el artículo 155 CE (Dictamen *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya*, *op. cit.*, p. 36).

³⁴ RODRÍGUEZ OLIVER, *op. cit.*, p. 2321.

cia que, en un primer momento podría ser valorada como beneficiosa, sin embargo encierra una posibilidad peligrosa y perturbadora, pues puede que alguno de los órganos autonómicos que se consideren afectados por tales medidas recurra alguna de ellas ante el Tribunal Constitucional. V. gr. la ejecución sustitutoria del Ejecutivo central³⁵. Es decir, que ahora el Tribunal Constitucional se vería obligado a analizar la actuación concreta del Gobierno al que pidió auxilio para que se ejecutase sus decisiones, adoptadas a instancias del propio Gobierno que ahora es analizado. Parece como un interminable partido de tenis en que Gobierno central y Tribunal Constitucional se devuelven eternamente la pelota que puso en juego una Autonomía que pretendía la independencia. Un círculo perverso y, como mínimo, ciertamente perturbador. No obstante, pasemos pues a analizar el espacio que sigue estando reservado al artículo 155 CE/78.

3. La «hoja de ruta soberanista» y el artículo 155 CE

La denominada «hoja de ruta soberanista» requeriría por sí misma un comentario extenso que excede el propósito de estas páginas, pues contiene muchas estaciones desde que se activase como consecuencia de la crisis económica, las medidas de control presupuestario impuestas por Europa y el rechazo del Gobierno central al «pacto fiscal» propuesto desde Cataluña, allá por 2012. Sea como fuere, aquellos desencuentros nos han traído hasta este escenario de intento de fragmentación territorial. Un escenario nunca tan armado como en la actualidad, a pesar de que en 2005 hubo un intento de referéndum sobre el futuro político de Euskadi por el *Lehendakari* Juan José Ibarretxe, que abandonó su propósito y acató así la decisión del Tribunal Constitucional³⁶. A este debe añadirse la celebración de referéndum independentista en Cataluña el 9 de noviembre de 2014

³⁵ Por mucho que los constituyentes se afanasen en evitar la intervención del TC en el caso del artículo 155 CE, es perfectamente posible *a posteriori* si una autoridad autonómica se considerase afectada y presentase algún recurso contra lo actuado por el Gobierno o Senado al considerar que se hubiesen traspasado los límites constitucionales. La determinación de cuándo se ha traspasado estos límites constitucionales corresponde naturalmente al Tribunal Constitucional, siendo varias las posibilidades según el sujeto y el momento procesal en que se apliquen según qué medidas. Así se discute si podría plantear un conflicto de competencias o recurso de inconstitucionalidad contra el *acto de autorización del Senado*, al no tratarse *strictu sensu* de una ley. Contra la medidas que aplicase el Gobierno, un conflicto positivo de competencias o también el recurso de amparo si supusiesen la vulneración de derechos fundamentales. Un comentario más detenido en GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El control estatal sobre las Comunidades autónomas: la reforma estatutaria y el supuesto de control extraordinario del artículo 155 CE. La fiscalización ulterior del Tribunal Constitucional», *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha*, n.º 11, 2008, pp. 161 a 193. Como ejemplo ilustrativo de esta cuestión encontramos los recientes recursos de la *Generalitat* de Cataluña y el Gobierno Vasco contra la LO 15/2015, admitida a trámite por el propio Tribunal Constitucional el pasado 5 de febrero de 2016.

³⁶ Sentencia de 12 de septiembre de 2008 por la que se declara inconstitucional la Ley del Parlamento vasco 9/2008, al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalidad política, que resolvía recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno.

por el que el Presidente del Gobierno tuvo que acudir en sendas ocasiones (algo insólito) al Tribunal Constitucional para evitarlo, si bien terminó celebrándose una consulta o «proceso participativo», sin efectos legales que ha supuesto la imputación de por delito de desobediencia y prevaricación de Artur Mas, su Vicepresidenta y la Consejera de educación de la *Generalitat* en la fecha.

Es obligado recordar que tanto el Estatuto de Autonomía de Andalucía como el de Cataluña, tras su última reforma, recogen la atribución de una competencia exclusiva de convocatoria y celebración de consultas populares; cuestión esta que no es, en absoluto, menor³⁷. Pero también debe recordarse que la STC 31/2010, de 28 de junio, en su F.j. 69 exige que dichas consultas o procesos participativos, permitidos por el artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña se ciñan «expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado (...) Así interpretada, «la competencia para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular», atribuida a la Generalitat por el artículo 122 EAC, es perfectamente conforme con la Constitución, en el bien entendido de que en la expresión «cualquier otro instrumento de consulta popular» no se comprende el referéndum. Tal entendimiento parece implícito en el propio artículo 122 EAC, que hace excepción expresa «de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución»». Por tanto, dará igual como se denomine, consulta, proceso participativo, plebiscito... , porque lo fundamental para eludir la necesaria autorización del Presidente del Gobierno de la Nación será que se pregunte sobre algún aspecto propio del ámbito de las competencias autonómicas. Si excede de dicho ámbito no se podrá ni convocar, ni regular, ni alentar, ni publicitar, ni financiar, ni tomar parte de ningún modo en la celebración de dicha consulta.

En el caso que nos ocupa, el *President* de la *Generalitat* pretendía la celebración de un referéndum sin la preceptiva autorización del Presidente del Gobierno central. Ante tal insistencia, el Gobierno de España sencillamente utiliza todas las vías legales y constitucionales ordinarias que le están permitidas para obligar a que dicha Comunidad Autónoma cumpla con la Constitución y no exceda lo que le está permitido, esto es, acudir al Tribunal Constitucional. Sin embargo, si bien no se celebró dicho referéndum, sí tuvo lugar una consulta sobre una cuestión que excedía el ámbito competencial de la Comunidad autónoma de Cataluña. En este punto, la cuestión se reduce a determinar si hubo apoyo institucional y utilización de caudales públicos con que sufragar los gastos derivados de la misma o de locales u otros bienes públicos. De ser así, la Fiscalía podría instar la

37 PÉREZ SOLA, N., «La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares», *TyRC*, n.º 24, 2009, p. 433.

puesta en marcha de un proceso penal, si así procediere. De ahí la querrela impulsada por el Fiscalía General del Estado por utilización de locales públicos y otros recursos también de titularidad pública para la celebración de dicha «consulta». Todo ello sigue estando dentro del ámbito de los controles ordinarios. Pero ¿Qué hacer en otro tipo de supuestos? ¿Qué hubiese sucedido si no hubiesen abandonado su propósito de celebrar un referéndum legal? ¿Qué facultades podría haber asumido el Gobierno de España para reconducir tal situación? O lo que es más expresivo del momento actual, ¿Qué hacer frente a la Resolución 1/XI de *Parlament* de Cataluña?

Qué duda cabe, de que el centro neurálgico de la discusión jurídica, a día de hoy, está en la Resolución 1/XI, aprobada por el Parlamento catalán el 9 de noviembre de 2015 por los 72 votos favorables de sus promotores (*Junts pel Si* y la CUP) y 63 en contra (PP, PSC, *Ciutadans* y *Catalunya Sí que es Pot*). Con esta Resolución, la «hoja de ruta soberanista» da un nuevo paso pues afirma: 1. El «solemne» inicio del proceso de creación del «Estado independiente en forma de república»; 2. La apertura de un proceso constituyente «participativo»; 3. La consideración de que el Parlamento catalán es el «depositario de la soberanía» y «expresión de poder constituyente»; 4. El anuncio de que no se «supeditarán» a las decisiones «de las instituciones del Estado español» y en particular a las del Tribunal Constitucional, al que considera «deslegitimado» y «sin competencia»; 5. Insta a la Asamblea autonómica catalana a comenzar un «proceso de desconexión democrática, sostenida y pacífica con el Estado español»; 6. Invita al futuro Gobierno catalán a cumplir «exclusivamente» las leyes emanadas de la Asamblea autonómica catalana para «blindarle» de las decisiones del Estado; 7. Prevé de un plazo de 30 días para tramitar leyes como las de Seguridad Social y Hacienda.

Primero, debe recordarse que esta Resolución se presentaba el mismo día en que se publicaba en el BOE el Real Decreto 977/2015, de 26 de octubre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. Desde el momento de las elecciones, el Gobierno pasa a ser Gobierno en funciones y, en teoría, debería limitarse al despacho ordinario de los asuntos corrientes. Esta circunstancia complica mucho la cuestión, pues habría que determinar qué decisiones puede tomar un Gobierno en funciones en el caso de que no fuese suficiente con los controles ordinarios. Además, se ha discutido si podría ponerse en marcha el 155 CE al no poder contar con la autorización del Senado por estar disueltas las Cámaras. Tratándose de una competencia exclusiva del Senado y no habiendo Cámaras a las que convocar por la Diputación Permanente, sería esta la que tendría que autorizar al Gobierno. Opina parte de la doctrina que «un Estado no puede permitir la caída de su Constitución en una Comunidad porque hay una disolución de las Cortes»³⁸, por un periodo de tiempo que puede

38 VIRGALA FORURIA, <http://www.infolibre.es/noticias/politica/2015/10/28/...> op. cit.

superar los dos meses en los que se pueden producir situaciones y tomar decisiones que hagan difícilmente reversible la situación. No digamos si la interinidad del Gobierno se prolonga por dificultades numéricas para investir a un nuevo Presidente y haya que acudir a la repetición de elecciones. En mi opinión, no es tanto si la expresión «velar por los poderes de las Cámaras» del artículo 73. 2 CE permitiría entender que la Diputación permanente podría asumir la autorización a que se refiere el artículo 155 CE, que también, sino que el aptdo. 3 dice expresamente que: «Expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales», y que en el 2 alude a una situación muy similar, incluso más grave como es la vigencia de un estado de excepción o sitio, permitiendo que las Diputaciones Permanentes asuman las funciones que corresponderían al Pleno de la Cámara. Como decíamos no es tanto esto, sino la consideración de los dos bienes jurídicos en conflicto: subsistencia y protección de la Constitución o autorización «excepcional» a un Gobierno en funciones ante una situación extraordinaria y urgente. Sin olvidar, naturalmente el principio de rendición de cuentas ante las Cortes Generales y la revisión ulterior de su actuación por parte del Tribunal Constitucional.

Desde luego, estamos ante una situación singularmente compleja, con densidad jurídica y rodeada de más incertidumbre de la necesaria, pues, en realidad, se trataría de un nuevo paso dentro de un amplio proceso integrado por una serie de acciones específicas destinadas a desarticular y romper paulatinamente vínculos materiales y jurídicos con España. En una palabra, la Resolución 1/XI busca reemplazar las instituciones españolas por instituciones «catalanas», en un proceso gradual organizado por el llamado «Consejo para la Transición Nacional» ¿Sería suficiente el delito de desobediencia para acabar con tal situación de incertidumbre en un tiempo razonable? ¿Se puede esperar varios meses a que un Juzgado instruya y juzgue una causa por desobediencia?

Sin duda, mecanismos ordinarios hay muchos y muy eficaces. De hecho, ya están en marcha algunos de ellos. Así, el 26 de junio de 2015 el Tribunal Constitucional acordaba la suspensión, prorrogada el 3 de noviembre, del Decreto de la *Generalitat* de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero por el que se creaba el Comisionado para la Transición Nacional y contra el Plan ejecutivo para la preparación de la estructura de estado y Plan de infraestructuras estratégicas, desde la consideración de que el artículo 1 de este le atribuía «(...) las funciones inherentes al impulso, la coordinación y la implementación de las medidas necesarias para la culminación del proceso de Transición Nacional y el seguimiento de las estructuras de estado, de acuerdo con las directrices fijadas por el Gobierno y bajo la superior dirección del titular del departamento» (F.j. 5 ATC de 3 de noviembre de 2015). Junto a esto en septiembre de 2015, el Tribunal Constitucional admitía a trámite y suspendía el artículo 4 de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña, modificado el 16 de septiembre de 2015 por Ley 9/2015, de 12 de junio que permitía y

articulaba el desarrollo y puesta en práctica de la Agencia Tributaria Catalana³⁹. Ahora bien, como apunta García Fernández «si se declara la independencia y hubiera una actuación subsiguiente del Gobierno catalán, la respuesta ha de ser política y para eso está el artículo 155»⁴⁰, porque el Tribunal Constitucional ya ha afirmado en varias ocasiones la vigencia de la «indisoluble unidad de la Nación española». Entre otras, en su sentencia de 25 de marzo de 2015 (dictada por unanimidad) en que declaraba inconstitucional la proclamación de que «el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter político y jurídico soberano», contenida en la Declaración soberanista del Parlamento de Cataluña de 2013⁴¹, como también lo hace en la que resuelve la inconstitucionalidad de la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre (STC de 2 de diciembre de 2015).

El Tribunal Constitucional solo podrá avalar que se suspenda a los órganos autonómicos que la declaren, pero las medidas para reconducir tal situación solo las puede tomar el Ejecutivo. Es decir, las medidas concretas a aplicar las decidirá el Gobierno de la Nación. V. gr. Si hay altercados ¿Cómo garantizar el orden público? Será el Gobierno el que asumirá las facultades de gobierno interior en esa Comunidad y será el que dé instrucciones a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, incluidos los *Mossos d'Esquadra*. O si como dice Virgala Foruria, si el Gobierno catalán «por ejemplo, tratase de hacerse con las aduanas y ocupase el puerto de Barcelona, o crease una nueva hacienda que exigiera pagar impuestos a los catalanes. Eso sólo se puede resolver a través del 155, pero hasta que no lleguemos a ese punto... El 155 es la bala de plata, el último recurso, y una vez ahí entramos a un territorio desconocido con consecuencias imprevisibles»⁴². Hasta entonces, solo controles ordinarios y, después, la respuesta estatal necesariamente deberá ser proporcional a lo que haya sucedido. Al margen de la más que probable actuación del Fiscal General del Estado que, a buen seguro, que iniciaría acciones por posible delito de rebelión (arts. 544 y ss. CP) o sedición (arts. 472 y ss. CP). Parece más que difícil «que un órgano de Justicia pueda actuar con eficacia ante la rebelión de un Gobierno y de un Parlamento autonómico. El Constitucional no tiene posibilidad de atajar la rebelión y solo el Gobierno de la nación, con apoyo y debates parlamentarios, puede actuar. Imponer multas es tan ineficaz como si el gobierno de Kerenski hubiera multado a los dirigentes bolcheviques

39 Se pretendía articular la primera de las instituciones del futuro «Estado catalán» fichando a inspectores de la AEAT, para lo que la ley recurrida les convertía en funcionarios del Estado catalán tras las elecciones de 27 de septiembre de 2015. Igualmente la admisión a trámite del conflicto positivo de competencias presentado por el Gobierno contra el Decreto de creación de la Consejería catalana de Exteriores de 16 de febrero de 2016. En la misma línea la creación de una Comisión de estudio del proceso constituyente creada por el *Parlament* catalán que también esta siendo analizado por este Tribunal.

40 GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «Una proposición inaplicable», *El País*, 28 de septiembre de 2015, p. 34.

41 ÁLVAREZ CONDE, E., «Una sentencia con luces y sombras», Blog de la *Revista Catalana de Dret Public*, 2 de abril de 2015.

42 VIRGALA FORURIA, <http://www.infolibre.es/noticias/politica/2015/10/28/...> *op. cit.*

por tomar el Palacio de Invierno»⁴³. Vienen al caso las palabras del profesor Rubio Llorente, la función de control no se puede aprehender desde un planteamiento meramente formalista, sino por su significado y alcance políticos, es decir, «el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objetivo la totalidad de la actuación»⁴⁴. Hay, en relación con las fórmulas de control sobre las Comunidades Autónomas, un hecho incontestable: el control siempre sufrirá, y continuará sufriendo, innumerables transformaciones⁴⁵, pues «las instituciones jurídico-políticas son todas ellas productos históricos en continuo cambio que continuamente hacen necesaria la revisión de las definiciones»⁴⁶. Por ello, el artículo 155 no dice que es lo que podrá hacer el Gobierno de la Nación, es decir, qué instrucciones le están permitidas y cuáles, *a priori*, deberían descartarse. De ser un instrumento de control judicial estaría claramente determinado en la letra de la ley qué se puede y qué no se puede hacer.

A priori, no puede descartarse ninguna medida salvo la de la suspensión del Estatuto. Es decir, en hipótesis «el Gobierno está autorizado a hacerlo todo menos disolver la autonomía catalana, que está recogida en el artículo 2 de la Constitución: puede sustituir funcionarios, autoridades, suspender a quien esté al mando y nombrar a otra persona...»⁴⁷. Si bien, debe primar la prudencia, el principio de adecuación de las medidas al fin pretendido y los estándares de mínima intervención y menor tiempo posible⁴⁸.

En definitiva, «la ruptura de la unidad política y de la integridad territorial es un asunto exclusivamente político, que tiene consecuencias jurídicas una vez que se ha consumado, pero el Derecho queda fuera del debate en el momento en que la ruptura se produce»⁴⁹. Sin embargo, el proceso de juridificación de la política significa «exactamente un proceso de regulación jurídica de los fenómenos políticos, pero no proceso de supresión del carácter político de tales fenómenos. El Derecho Constitucional no juridifica exactamente lo político, sino que lo ca-

43 GARCÍA FERNÁNDEZ, «Una proposición inaplicable»... *op. cit.*

44 RUBIO LLORENTE, F., *La forma del Poder*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, p. 256.

45 MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Il Molino, Bolonia, 1977, pp. 348 a 355.

46 RUBIO LLORENTE, *La forma del poder...* *op. cit.*, p. 261.

47 VIRGALA FORURIA, <http://www.infolibre.es/noticias/politica/2015/10/28/...> *op. cit.* Al contrario del parecer del *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya* (*op. cit.*, pp. 48 y 49) que afirma que el artículo 155 CE no es más que «mecanismo de defensa de la Constitución de carácter excepcional, que no está referido a la posibilidad de suspender o disolver los órganos autonómicos, como en algunos ordenamientos constitucionales federales en los que, por extensión, tampoco se permite la suspensión de sus autoridades y de sus empleados públicos, sino que, al máximo, lo que hace la norma constitucional es mencionarlos en el sentido de que podrán ser destinatarios de instrucciones al efecto».

48 Un más extenso comentario sobre los principios que deben presidir la aplicabilidad de las fórmulas de compulsión estatal en CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (Estudio del artículo 155 de la Constitución española)», *RDP*, 2000, nºs 48 y 49, pp. 127 y ss.

49 PÉREZ ROYO, J., «Entre política y derecho: el debate sobre la independencia de Cataluña», *Cuadernos de Alzate: Revista vasca de la cultura y de las ideas*, núms. 46 y 47, 2013, p. 157.

naliza»⁵⁰. En realidad, esta tendencia a la judicialización en que se sitúa la última reforma de la LOTC supone la «fiscalización» de «una actuación jurídicamente legítima desde el punto de vista de otras concepciones políticas de lo que debiera ser la actividad estatal en general, o la del órgano controlado en particular, y naturalmente no puede perseguir, por tanto, como objetivo declarado la invalidación de la actuación, válida pero desde el punto de vista de quien controla, indeseable, sino su corrección o modificación por el mismo órgano del que aquella nació o, en último término (y en nuestro tiempo, por lo común, sólo de modo mediato), la sustitución de sus ocasionales titulares»⁵¹. Densidad y complejidad de la cuestión, que se refleja en esta extensa cita: «frente a los meros incumplimientos esporádicos de gravedad se sugiere la impartición de instrucciones a los órganos autonómicos con la consiguiente subordinación de estos al Estado; su sustitución temporal por órganos estatales, la privación de efectos o la suspensión de la ejecutividad de las actuaciones, acuerdos o resoluciones autonómicas que hayan incumplido las obligaciones impuestas por el ordenamiento; la suspensión de transferencias de servicios, de fondo o de la participación en ingresos del Estado o medidas económicas o financieras de presión. Pero cuando está seriamente en juego el interés general, aunque muchos siguen apostando por la sustitución, otros estiman que deben adoptarse medidas incluso de mayor calado. En nuestra opinión debe descartarse la disolución definitiva. Otra cosa será la sustitución puntual de los órganos autonómicos, a pesar de que, recordemos, que el artículo 155 CE subraya que ha de ser la Comunidad Autónoma la que se vea obligada al cumplimiento forzoso de sus obligaciones, mostrando una naturaleza más compulsiva que represiva»⁵². Ello es verdad, pero no olvidemos nunca que el artículo 155 CE ya prevé un requerimiento previo que ya fue desoído, por lo que sí libra las correspondientes instrucciones y las autoridades autonómicas siguen desoyéndolas no quedará más remedio que acudir a alguna de las posibilidades del artículo 92.4 LOTC: inhabilitación temporal y/o ejecución sustitutoria.

Ciertamente, existe un aura de incertidumbre en todo lo que rodea al artículo 155 CE. No se dice cuándo puede aplicarse, ni se acierta a comprender qué podría suceder en un futuro para aconsejar su aplicabilidad. Se afirma, no sin cierto descaro, que es un supuesto del que se espera no sea aplicado nunca, cuando, en realidad, estamos cada día más cerca. La situación por anómala, es impredecible *a priori*, pero desde luego colocaría al Ejecutivo central en una posición singularmente delicada, porque difícilmente podría negarse que dicha Autonomía estará en una posición de abierta contradicción con los principios inspiradores de nuestro marco constitucional. En una circunstancia como la descrita, parece descabellado defender la suspensión de la autonomía, pues ello conculcaría

50 ARAGÓN REYES, M., «El control parlamentario como control político», *RDP*, n.º 23, 1986, p. 12.

51 RUBIO LORENTE, *La forma del poder... op. cit.*, p. 263.

52 REQUEJO RODRÍGUEZ, *op. cit.*, pp. 166 y 167.

igualmente la Constitución que se pretende defender y salvaguardar. En concreto en sus artículos 2, 137 etc. Ahora bien, ante una declaración unilateral de la independencia habría que diferenciar tres posibles situaciones: 1. Declaración pública del Presidente de la *Generalitat*, como ocurriese en octubre de 1934, 2. Declaración expresa (o similar) por la Asamblea autonómica, 3. Declaración expresa (o similar) por ambos órganos conjuntamente. Analicemos cada supuesto por separado.

En el primer caso, la pregunta es si el Gobierno de la nación podría suspender temporalmente al Presidente de una Comunidad autónoma. Los defensores de la sustitución temporal del Presidente recuerdan que la nueva letra de la LOTC se inspira en el sistema alemán y austriaco. Así lo cree, Enrique Gimbernat que explica cómo «en el Derecho austríaco, por ejemplo, y previa resolución adoptada por la Cámara legislativa federal o las Cámaras de los Estados federados, y en el supuesto de vulneración culpable de la Constitución —y aunque ella no sea constitutiva de delito—, su Tribunal Constitucional (*Verfassungsgerichtshof* = *VfGH*) puede cesar en su cargo desde al presidente de la República, al del Gobierno central y sus ministros hasta a los de los Estados federados (art. 142 de la Constitución austríaca)»⁵³. Respecto de Alemania añade que «todas las legislaciones regionales tienen previsto, análogamente, en el supuesto de que aquéllos hayan vulnerado dolosamente, o por imprudencia grave, la Constitución u otras leyes, la suspensión cautelar de su cargo durante la tramitación del procedimiento y, en caso de condena, la privación definitiva por el Tribunal Constitucional regional de la presidencia del *Land* a su hasta entonces titular (véanse, por todos los *Länder*, los §§ 37-42 de la Ley del Tribunal Constitucional del *Land* Renania del Norte-Westfalia)⁵⁴.

Según esto, si el Gobierno de España da instrucciones al Presidente autonómico de que se trate y este las desoye ¿Qué hacer? Otra cuestión ¿Qué instrucciones se dan en una situación así? ¿Qué se desdiga de una independencia ya declarada? Parece poco probable que lo haga. Una declaración de independencia es un punto de no retorno y aquí no se puede esperar a que el Gobierno autonómico responda positivamente al requerimiento del Gobierno central de que cumpla con su obligación de garantizar la unidad política y territorial de España. Es decir, podría defenderse que la sustitución temporal y por el tiempo estrictamente imprescindible sería la única vía para que la Asamblea elija un nuevo Presidente, pues el anterior previsiblemente sería juzgado por un presunto delito de rebelión, por no hablar de su responsabilidad política por incumplir su juramento de

53 GIMBERNAT, E., «La reforma del Tribunal Constitucional», (Url: <http://www.elmundo.es/opinion/2015/09/19/55fc53c1ca4741a1388b45a8.html>, fecha de consulta: 29 de septiembre de 2015). Sobre los controles federales sobre los *Länders* y «Regiones» en Italia en GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *Los controles estatales sobre...op. cit.*, pp. 82 y ss.

54 GIMBERNAT, *op. cit.*

«guardar y hacer guardar» la Constitución que ahora incumple y vulnera⁵⁵. En el caso de la declaración de independencia por el *President* cabría iniciar el correspondiente proceso penal y si se declarase la comisión de un delito por el Presidente autonómico podrá condenarle a la correspondiente pena privativa de libertad que lleva aparejada la inhabilitación para el ejercicio de cargo público. Por ello, no quedaría más remedio que la Asamblea autonómica eligiese otro Presidente. Con lo que el asunto quedaría resuelto y zanjado sin necesidad de acudir al artículo 155 CE. Insistimos en que solo se podrá aplicar cuando se hayan puesto en marcha infructuosamente los mecanismos de control ordinario adecuados para la situación. Hablamos de mecanismos de cualquier tipo, siempre que sean legales, es decir, no deben limitarse a lo establecido en la Constitución, sino que podrá acudirse naturalmente a la vía penal, que en estos casos, parece una vía secundaria pero importante, sin duda.

Ahora bien, ¿Qué hacer si la Asamblea volviese a elegir un nuevo Presidente pro-independencia? Aquí debemos enlazar necesariamente con la segunda hipótesis en que una Asamblea autonómica realice actuaciones en favor de la independencia. La cuestión está en determinar si podría sustituirse temporalmente una Asamblea autonómica en abierta hostilidad y enfrentamiento. *A priori*, parece descartarse «la disolución de la misma o su suspensión, pues a diferencia del ámbito municipal respecto del que se concreta de manera expresa que puede llegarse a tal situación en sintonía con la previsión del artículo 61 de la Ley de Bases de Régimen Local, respecto de las Comunidades Autónomas nada se dice»⁵⁶. Aquí no vale el aforismo de que «aquello que no se prohíbe expresamente por la Constitución estaría permitido». Porque la Constitución reconoce expresamente y sin lugar a dudas el principio de autonomía de las nacionalidades y regiones, lo que es diametral contrario a la suspensión de su Estatuto o la disolución de una Asamblea autonómica, adalides de dicho principio de autonomía. Si en el caso de que la instancia suspendida tan solo goce de autonomía administrativa como es el caso de la suspensión de un municipio, se la considera una medida excepcionalísima⁵⁷, no digamos en el caso de la elección de un Parlamento autonómico. Ade-

55 También puede suceder, como así ha sido que dicha autoridad autonómica no jure acatar la Constitución, dado que el EAC no lo exige expresamente: La cuestión, por tanto, estará en determinar si el juramento es acto constitutivo para la adquisición del cargo y, en caso, de que no lo sea que hacer si no se satisface con ese requisito, pues, en puridad, los actos que emanen de dicha autoridad autonómica serían nulos de pleno derecho. Sobre esta cuestión GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «Juramento y lealtad a la Constitución», *RDP*, n.º 60, 2004, pp. 185 a 241.

56 REQUEJO RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 169.

57 El ordenamiento jurídico permite la suspensión de una Corporación local, siempre que no sea posible la elección de una nueva, según el calendario previsto por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. El primer y sonadísimo caso fue el de la suspensión del consistorio de Marbella en abril de 2006, en que el Consejo de Ministros extraordinario y monográfico acordó, previa valoración de los Informes emitidos por el Senado y por la Comisión Nacional de Administración Local, la suspensión del Ayuntamiento de Marbella por su «gestión gravemente dañosa de los intereses generales», encargando a la Diputación Provincial de Málaga el nombramiento de una Comisión Gestora que se hiciese cargo de la adminis-

más, en la suspensión de un Ayuntamiento, el órgano que sustituye no es Gobierno de la Nación sino una Comisión Gestora que se encargará de la mera administración ordinaria de carácter ejecutivo-administrativo. Por tanto, no estamos ante el mismo supuesto, porque la principal función de una Asamblea autonómica es aprobar leyes en el ámbito de sus competencias. El Gobierno central no puede arrogarse en las funciones de una Asamblea autonómica salvo que quiera vulnerar el «sacro-santo» principio de división de poderes. La cuestión sigue estando en el mismo punto: ¿cómo compeler al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales a toda una Asamblea elegida en elecciones libres y democráticas? Parece que no quedaría otra salida que disolver esa Asamblea. Esta solución, a la postre, obligaría a que el Gobierno autonómico también deje de ser Gobierno, porque, además de pasar a ser Gobierno en funciones, no podría responder políticamente ante la nueva Cámara que no le eligió y que, una vez constituida, estará llamada a elegir un nuevo *President*. En consecuencia, el Gobierno autonómico «pagará el pato» (si se me permite la expresión) de una declaración de independencia en la que podría no haber participado. Esta situación es difícil que se dé, pero de darse es, desde luego, disfuncional por no calificarla de grotesca.

Llegado el caso, la disolución del Parlamento autonómico debe ser la última medida, pues se corre el riesgo de que se vea como una intromisión y obstaculización del reconocimiento constitucional y estatutario de sus funciones y de la autonomía garantizada en el artículo 2 CE. Con la cautela debida, la disolución de un Parlamento autonómico podrá decretarse para la convocatoria inmediata de nuevas elecciones autonómicas, pero no para que dicha Comunidad Autónoma carezca de este órgano de forma indefinida, porque entonces deja de ser precisamente una Comunidad Autónoma. Si el Senado autorizase, en su caso, y el Gobierno ejecutase una medida de ese tipo de forma indefinida, sería previsiblemente declarada inconstitucional, como así hizo la Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1936, que suspendía *sine die* la autonomía catalana y, por ende, su Asamblea⁵⁸.

tración local hasta la celebración de elecciones municipales de 27 de mayo de 2007. Así se hizo uso del artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, si bien se discutió la posibilidad de celebrar elecciones municipales anticipadas, pero los Informes jurídicos pedidos por el Consejo de Ministros coincidían en la imposibilidad de esta convocatoria según los plazos que exigía el artículo 183 LO 5/1985 de Régimen Electoral General. De la misma opinión fue también el Dictamen del Consejo de Estado, pedido con carácter urgente por el Consejo de Ministros, de fecha 6 de abril de 2006. Una explicación más detallada de esta cuestión en González Hernández, *Los controles estatales sobre las Comunidades Autónomas...op. cit.*, pp. 136 y ss.

58 El 5 de marzo de 1936, el Tribunal de Garantías Constitucionales declaró la inconstitucionalidad de la Ley de 2 de enero de 1935 aprobada por las Cortes republicanas tras la declaración de independencia de Companyes de 6 de octubre de 1934, al afirmar que «La suspensión del régimen autonómico, establecida en la ley, podría convertirse en medio de derogar prácticamente el Estatuto. Y si, por otra parte, se atribuye a la iniciativa del Gobierno el restablecimiento gradual de la autonomía que se suspende, es evidente que al poder discrecional que se confiere en materia de tan especial significación se añade esta anomalía: el régimen autonómico deja de significar la estructura de núcleos integrantes del Estado español (...) para diluirse en una serie de competencias fraccionadas y revocables, cuya sustitución queda subordinada a estimaciones subjetivas, tanto en cuanto a la materia de las mismas competencias, como en cuanto al ritmo con que han de ser

Lo que nadie puede garantizar es que la nueva Asamblea elegida sea menos hostil y menos pro-independencia, porque los ciudadanos catalanes podrán ver en todo este proceso un ataque contra su autonomía. Será aquí, en este momento, cuando el asunto se tercie ciertamente peliagudo. Coincidamos con Requejo Rodríguez en que «responder a un incumplimiento de las obligaciones constitucionales o a un atentado contra los intereses generales, pagando con la misma moneda, como parece concluirse de las demás alternativas que se sugieren, resultaría paradójico, cuando, como se ha dicho, el propio artículo 155 CE pretende proteger al Estado compuesto»⁵⁹. Sin embargo, autores como Virgala Foruria insisten en que «la situación cambia radicalmente cuando de lo que se trata es de medidas «para la protección del mencionado interés general» debido a que los órganos rectores de una Comunidad Autónoma han incumplido gravemente sus obligaciones constitucionales con el objetivo de romper el marco constitucional, pues la coacción estatal si llega a utilizarse algún día será para reconducir la actuación de una Comunidad Autónoma cuyos órganos máximos han estado dispuestos a romper el marco constitucional, por lo que en ese caso difícilmente la situación puede solucionarse con la sustitución en actividades concretas si no con la sustitución total de esos órganos por un tiempo determinado»⁶⁰. También, García Torres parece admitir que, en los supuestos más graves, cesen temporalmente en el ejercicio de sus funciones ciertos órganos autonómicos, esto es, admite la «asunción temporal por órganos estatales (incluso el Gobierno o delegados suyos) de las funciones de los órganos de la Comunidad autónoma a título fiducial»⁶¹. En esta línea interpretativa, pero avanzando un paso más, Virgala Foruria apunta que la doctrina que niega la posibilidad de la subrogación-disolución está pensando en medidas mínimas, no traumáticas y previstas para supuestos de incumplimiento puntual, pero sin percatarse de la posibilidad de que la Comunidad Autónoma se negase a cumplir las instrucciones emanadas del Gobierno⁶².

reintegradas, como en cuanto a la oportunidad de restablecimiento. Los modos y las pautas, es decir, toda la sustancia de la autonomía, se encomiendan al poder central. Y cualquiera que fuese la situación creada por los hechos, ha de reputarse inconstitucional este desglose en leyes particulares y seriadas del contenido de las autonomías regionales que la Constitución ha concebido con un criterio orgánico y a las que ha dotado de personalidad [...] Si bien los Estatutos de Autonomía previstos en la Constitución no son leyes de categoría constitucional, lo es el principio de autonomía de que nace (...) e impone al Estado la obligación de reconocerlos y ampararlos como parte integrante de su ordenamiento jurídico (...) «debe considerarse inconstitucional la Ley de 2 de enero de 1935, ya que al instituir en sus tres artículos un régimen intermedio entre la autonomía y el derecho común viola los preceptos constitucionales que garantizan aquella». La sentencia completa se puede consultar en BASSOLS COMA, M., *La Jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*, CEC, Madrid, 1981.

59 REQUEJO RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 167.

60 VIRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *REDC*, n.º 73, 2005, pp. 102 y 103.

61 GARCÍA TORRES, *op. cit.*, pp. 1283 y 1284. Matiza, no obstante, de que supuesto es el «máximo» de la medida compulsiva. Es decir, que no debería aplicarse sino cuando sea absolutamente imprescindible.

62 VIRGALA FORURIA, «La coacción estatal...», *op. cit.*, p. 99.

Ahora bien, superado, en la medida de lo posible, este primer estadio de la discusión, es decir, admitida, en hipótesis, una eventual disolución y sustitución temporal (y por el lapso de tiempo más breve posible) de los órganos autonómicos, queda por determinar si procedería la suspensión temporal también de alguna competencia concreta y si sería posible la suspensión del Estatuto de la Comunidad Autónoma rebelde. El primer supuesto parece factible, pues estamos hablando de competencias concretas y tasadas que se justificasen estratégicamente por su importancia y eficacia a la hora de reconducir la anómala situación a la normalidad en el más breve periodo de tiempo. Es decir, siempre será una suspensión temporal y presidida por el respeto de los parámetros de urgencia, razonabilidad, proporcionalidad y mínima lesión de los intereses autonómicos como admite el *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya* en su Dictamen 19/2015⁶³. Ahora bien, si bastase con la ejecución sustitutoria y temporal por parte del Gobierno central en el ejercicio de esas competencias no tendrá ningún sentido la suspensión de competencias ya transferidas, delegadas o atribuidas a dicha Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta a la suspensión completa del Estatuto, sí parece más claro, a juzgar del parecer prácticamente unánime de la doctrina, que en ningún caso sería admisible, pues ello sería, a todas luces, inconstitucional. Es decir, no respetaría la misma Constitución que se pretende defender: una Constitución que reconoce dicha autonomía, si bien la desarrolla y circunscribe a límites constitucionales. A este respecto, García Torres señala de modo tajante que «desde luego es inadmisibles la disolución de la comunidad autónoma (...) por los órganos estatales», porque, además de suponer una evidente lesión no exigible y desproporcionada del principio de autonomía, la compulsión del artículo 155 debe ser entendida como una compulsión sobre la Comunidad Autónoma, lo que presupone que dicha Autonomía siga subsistiendo en cuanto objeto de compulsión⁶⁴. Quedaría descartada toda suspensión estatutaria, pues ello no es más que la negación de la autonomía en sí misma. El Estatuto deberá continuar vigente. En ningún caso podría decretarse la supresión o suspensión indefinida del régimen autonómico, *id est*, la suspensión indefinida de su Estatuto, a modo de *Liquidation* alemana o *Direct Rule* del Ulster, pues ello significaría la ruptura definitiva del modelo constitucional de distribución territorial del poder político y derogaría el derecho a la autonomía de ese territorio consagrado en el artículo 2 CE⁶⁵.

Resulta curioso, no obstante, la ambivalencia de este precepto. Claro es que la suspensión de la autonomía es una medida tan drástica que hay que afirmar su

⁶³ *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya*, *op. cit.*, pp. 48 y 49.

⁶⁴ GARCÍA TORRES, *op. cit.*, p. 1283. También en contra de la disolución CALAFELL FERRÁ, *op. cit.*, p. 129 y ALVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R., *Curso de Derecho Constitucional*, 5.ª ed. Tecnos, Madrid, 2015, pag. 884.

⁶⁵ VIRGALA FORURIA, «La coacción estatal...», *op. cit.*, p. 103.

absoluta inaplicabilidad, entre otros motivos porque ella, en sí misma, conculcaría varios preceptos de nuestro Texto constitucional, ya lo hemos dicho, los artículos 2 y 137, entre otros. Sin embargo, también resulta curioso que en relación con el artículo 155 CE se entremezclan, alían y fusionan dos actitudes no muy coherentes, pues, por un lado se proclama que estamos ante el supuesto más grave contra la propia Constitución, y, por otro, se la sitúa de marco de referencia, cuando, acaso, para restablecerla sea necesario suspender temporalmente la aplicabilidad de alguno de sus preceptos como ocurre y se admite para los estados de excepción (art. 116 CE). Esta fue, sin ir más lejos, la solución que adoptaron las Cortes republicanas en 1934, que negaron el reconocimiento de la autonomía a la Región catalana y la sustitución de sus órganos de Gobierno por tiempo indeterminado. Es decir que el artículo 155 CE estaría pensado para que el comportamiento de las Comunidades Autónomas se atenga, precisamente, al círculo de su autonomía, esto es, que se mantenga dentro de los límites de la misma; límites que han sido fijados estatutaria y constitucionalmente⁶⁶. En definitiva, para reducir la autonomía a los lindes constitucionales y no para dejarla en suspenso *sine die*. He aquí el *quid* de la cuestión que lo diferencia de la situación vivida en 1934. Aquí la «temporalidad» se extendió cerca de un año y medio. Un tiempo, sin duda, excesivo, pues la sustitución nunca podría ir más allá del tiempo estrictamente necesario para la restauración de la autonomía. No se puede reconducir la autonomía a sus justos límites, si éstos han saltado por los aires con la suspensión y/o supresión de la norma jurídica que la regula, esto es, del Estatuto de Autonomía.

Ahora vayamos al tercer supuesto: que tanto el Parlamento como el Presidente autonómico declaren expresamente la independencia o lleven a cabo alguna actuación de la que se pudiera deducir de modo indubitado. En opinión de García Fernández, el Presidente autonómico «sería el último es ser sancionado. Si el Parlamento de Cataluña declara la independencia y, tras la correspondiente impugnación, el Tribunal la declara inconstitucional, pero el Parlamento no la rectifica, no está claro a quien se debe sancionar; parece complicado suspender a todo un Parlamento y será más difícil suspender a titulares de órganos del Gobierno catalán que actuará por vías de hecho con escasa o nula formalización»⁶⁷. ¿El Tribunal Constitucional puede declarar inconstitucional una «Resolución de un Parlamento autonómico» que no tenga forma de ley? El artículo 161.2 CE habla expresamente de «disposiciones y resoluciones». Parece, pues, que sí, máxime cuando nos movemos en el «juego dialéctico» de una Resolución que no afirma dicha independencia de un modo tajante, sino que habla de adoptar «medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión democrática, masiva, sostenida y pacífica con el Estado español de tal manera que permita el empoderamiento de

66 GARCÍA TORRES, *op. cit.*, p. 1222.

67 GARCÍA FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 34.

la ciudadanía a todos los niveles y en base a una participación abierta, activa e integradora» (Séptimo punto, Resolución 1/XI). Es aquí donde debemos reconocer ese espacio de actuación al Tribunal Constitucional que ya ha afirmado que «La Resolución es capaz de producir efectos jurídicos propios y no meramente políticos, pues aunque pudieran entenderse carente de efectos vinculantes sobre sus destinatarios —la ciudadanía, el Parlamento, el Gobierno y el resto de instituciones de la Comunidad Autónoma—, «lo jurídico —como afirmamos en la STC 42/2014 (FJ 2)— no se agota en lo vinculante». En efecto, en primer lugar, la Resolución impugnada en cuanto «declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de república» y «proclama la apertura de un proceso constituyente [...] para preparar las bases de una futura constitución catalana, en un anunciado marco de «desconexión» del Estado español, es susceptible de producir efectos jurídicos [...] «no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas y ese cumplimiento es susceptible del control parlamentario previsto para las resoluciones aprobadas por el Parlamento» (F. j. 2.^a). En la línea del Dictamen del Consejo de Estado de 11 de noviembre de 2015 que afirma como «Resolución expresa palmariamente un contenido con pretendido efecto jurídico innovador que se hace extensivo al orden institucional y normativo del Estado, de lo cual es colofón el apartado noveno en el que se declara la voluntad de iniciar negociaciones y de poner tal voluntad en conocimiento del Estado español, de la Unión Europea y del conjunto de la comunidad internacional. Procede concluir, por tanto, que la Resolución es un acto jurídico susceptible de ser impugnado, así como que el procedimiento regulado en el Título V de la LOTC es el adecuado a tal efecto».

Por el contrario, cuando se habla de ruptura unilateral y por la vía de los hechos el Derecho tiene que dejar paso a la política y el control ordinario del Tribunal Constitucional al control extraordinario del artículo 155 CE. Según esta postura no cabría más que admitir que el Gobierno de España, el que se presenta como garante de su unidad, actué también por la vía de hecho, pero dentro de los límites que le autorice el Senado y avale la letra de nuestra Constitución.

TITLE: The article number 155 of Spanish Constitution and the Law 15/2015, October 17th that reform the Law that regulates the Constitutional Court: ¿Inescapable reciprocity or a perverse circle?

ABSTRACT: This paper examine the Law 15/2015, October 17th, that reforms the one that regulates the Spanish Constitutional Court, and tries to ensure the efficiency in the enforceability of the Spanish Constitutional Court decisions. The paper deeply analyze paragraph 5 of article 92 of the Law that regulates the Constitutional Court, focusing on the aspects in which, under article 155 of the Spanish Constitution, a State control over the Autonomous Communities can be developed. This paper covers a gap: the doctrine has not

sufficiently studied article 155 of the Spanish Constitution although it is the one most mentioned in any independence attempt that has hit Spain over 37 years: from the «Ibarretxe Plan» (2004) to the Catalanian independence roadmap (2012) and so far.

RESUMEN: *El presente artículo analiza la última reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por LO 15/2015, de 17 de octubre, que, fundamentalmente trata de garantizar una mayor eficacia en la ejecutoriedad de las sentencias del Tribunal Constitucional español. En concreto, se analiza y desarrolla con detalle el apartado 5 del nuevo artículo 92 LOTC, en aquella parte que conecta con el control estatal extraordinario sobre las Comunidades Autónomas del artículo 155 CE. Un precepto que, curiosamente es uno de los menos analizados doctrinalmente de la Constitución española de 1978, que, sin embargo, es mencionado constantemente en cada «episodio» independentista que ha tenido lugar a lo largo de los treinta y siete años de vigencia de nuestra Carta Magna: el Plan Ibarretxe de 2004 y la «boja de ruta soberanista» catalana iniciada en 2012 y que se extiende hasta nuestros días.*

KEY WORDS: *state control, regional governments, Constitutional Court, Catalonia, Independence.*

PALABRAS CLAVE: *control estatal, Comunidades Autónomas, Tribunal Constitucional, Cataluña, independencia.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 14.12.2015

FECHA DE ACEPTACIÓN: 15.01.2016