

EL CONTROL ESTATAL SOBRE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS: LA REFORMA ESTATUTARIA Y EL SUPUESTO
DE CONTROL EXTRAORDINARIO DEL ARTÍCULO 155 CE. LA
FISCALIZACIÓN SUBSIDIARIA DEL TRIBUNAL CONSTITU-
CIONAL*

Esther González Hernández

Profesora de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO

- I. *Introducción.*
 - II. *Las fórmulas de control estatal sobre la actividad de las Comunidades Autónomas. El papel protagonista del Tribunal Constitucional.*
 - III. *Cortes Generales, Tribunal Constitucional y reforma de los Estatutos de Autonomías: control político y control jurisdiccional.*
 - IV. *El Tribunal Constitucional y los controles extraordinarios sobre las Comunidades Autónomas. El supuesto del artículo 155 de la Constitución Española de 1978.*
 - A. *La singular naturaleza de los controles extraordinarios. ¿Posibilidades de suspensión estatutaria?.*
 - B. *La suspensión del Estatuto de Nuria y la sentencia de 5 de marzo de 1936 del Tribunal de Garantías Constitucionales.*
 - C. *El Tribunal Constitucional y el artículo 155 de la Constitución Española.*
- Bibliografía.*

* La presente investigación es el resultado de la labor desarrollada dentro del Proyecto de investigación ¿Reforma constitucional y reforma de los Estatutos?, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (Núm. de referencia: SEJ2006-15337-C02-01), del que es Investigador principal: Pedro González-Trevijano, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.

I. Introducción

Uno de los principales problemas con el que se enfrentan los Estados en los que coexisten diferentes niveles de decisión política, es el aseguramiento de mecanismos institucionales de reconducción de la diversidad a la unidad. La presencia de diferentes entidades político-territoriales sobre un mismo espacio supone la necesidad de prever fórmulas de integración, que pueden ser de dos tipos: de tipo positivo a través de la instauración de procedimientos cooperativos y de colaboración o coordinación entre las diferentes entidades territoriales; y, en segundo lugar, de tipo negativo, pues no siempre, es factible la interacción positiva en términos de colaboración o cooperación. Dicho de otro modo, puede suceder (quizás con más frecuencia de lo deseable) que las relaciones entre el Estado y entes territoriales autónomos se desarrollen en términos de confrontación o vigilancia de la actuación de aquéllos, a pesar de haberles reconocido previamente autonomía política.

El caso español no es ninguna excepción, y también necesita de mecanismos con los que el Estado pueda fiscalizar la actividad de las Comunidades Autónomas. En definitiva, el Poder central requiere de instrumentos de vigilancia, de control, de intervención, de supervisión, de fiscalización o de inspección (llámese como se desee) de la actividad de aquéllas.

Ahora bien, lo expuesto hasta aquí, no puede suponer, en modo alguno la negación del principio de autonomía¹. Ya lo afirmaba el Tribunal Constitucional en su sentencia 4/1981: “Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto autonomía no es soberanía –y aun este poder tiene sus límites–, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso, el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución [...] Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad –como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación– de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad (...) que permite afirmar (..) que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las

1. Molas, I., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2005 (3ª ed.), pág. 193.

Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi-jerárquica de la Administración del Estado”.

De aquí, la importancia de reflexionar sobre el sistema constitucional de “fiscalización” de la actividad de las Comunidades Autónomas, y más concretamente del papel que se reserva al Tribunal Constitucional que, como se tendrá ocasión de comprobar, jugará un papel protagonista. Qué duda cabe de que una de las características esenciales de nuestro sistema de descentralización territorial, es la de su conflictividad. Dicha “conflictividad entre Estado y Comunidades Autónomas ha sido un elemento sin duda definidor del Estado de las Autonomías: o, al menos, la expresión jurídica de esos conflictos (traducidos en procesos ante el Tribunal Constitucional) ha sido cuantitativamente muy superior a la que se ha producido en otros ordenamientos europeos, como la República Federal de Alemania o Italia”².

Ahora bien, dicha conflictividad ha sido, hasta cierto punto, positiva, pues ha supuesto un progreso imparable del sistema, gracias a una dilatada jurisprudencia. En definitiva, nuestro sistema autonómico ha sido capaz de resolver los conflictos por la intervención del Tribunal Constitucional, sin que, hasta el momento, su autoridad se haya puesto en cuestión. A pesar de la indudable significación política de muchos de los recursos que se le han planteado, sus decisiones han sido aceptadas por las partes en conflicto, y se ha reconocido la calidad técnica de la argumentación de sus sentencias³. Esperemos que ello siga siendo así, pues nos encontramos, sin lugar a dudas, en momentos de cierta incertidumbre sobre los derroteros por los que discurrirá el sistema autonómico español. Por un lado, por los recursos de inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto catalán, pendientes de resolución por el Tribunal Constitucional. Por otro, por la reiterada intención del Lehendakari del País Vasco de convocatoria de consultas referendarias, sin contar con la preceptiva autorización gubernamental.

He aquí la razón de la conveniencia de analizar nuestro modelo de reforma estatutaria, y el por qué de reservar una ulterior (aunque potestativa) intervención del

2. López Guera, L., Espín, E., García Morillo, J., Pérez Tremps, P. y Satrustegui, M., *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, vol. II, Tirant lo blanch, Madrid, 1995, pág. 383.

3. Solozabal Echavarría, J. J., “Las reformas estatutarias y sus límites”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21 (enero-abril), 2004, pág. 110.

Tribunal Constitucional. No puede dejarse a un lado, que en el tema de la reforma estatutaria prima el principio dispositivo, es decir, que el procedimiento para reformar un Estatuto de Autonomía se inicia en los Parlamentos autonómicos, sobre los que no hay ninguna posibilidad de control. Pero es que, además, no se puede ignorar que finalizados los procedimientos parlamentarios (primero en el Parlamento autonómico y después en las Cortes Generales) subsiste la labor de adecuación de éste a la Constitución, función atribuida naturalmente al Supremo Órgano de Interpretación de nuestra Carta Magna. Y he aquí también la razón de que se discuta nuevamente sobre uno de los preceptos más desconocidos de nuestra Norma fundamental, el artículo 155, que permitiría al Gobierno ejercer un control extraordinario y excepcional de la Comunidad Autónoma, que no cumplierse con sus obligaciones constitucionales, o atentase gravemente contra el “interés general de España”.

II. Las fórmulas de control estatal sobre la actividad de las Comunidades Autónomas. El papel protagonista del Tribunal Constitucional

Merece, siquiera como punto de partida de estas breves reflexiones, dedicar un minuto de atención a los diferentes tipos de control estatal sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, para, en un momento posterior, referirnos a la incidencia del Tribunal Constitucional en los dos supuestos seleccionados. Un estudio individual de cada una de las fórmulas de control estatal sobre las Comunidades Autónomas excede con mucho del propósito de estas escasas páginas. De ahí que, como ya hemos expuesto, hayamos seleccionado los dos supuestos que, a día de hoy, han adquirido una mayor significación para la actividad presente (y previsiblemente futura) de nuestro Tribunal Constitucional.

En primer lugar es obligado señalar que los instrumentos de control a los que nos venimos refiriendo, encuentran su correspondiente traducción en el texto de nuestra Constitución, aunque de un modo ciertamente asistemático. Conviene, en consecuencia, apuntar dos premisas básicas. En primer lugar, que en el sistema autonómico diseñado por la Constitución de 1978 no es posible identificar una institución general de control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, sino una pluralidad de mecanismos e instrumentos de control de carácter muy disperso⁴. Y en segundo término, que con carácter general, el artí-

4. Tolivar Alas, L., *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1981, pág. 24.

culo 153 de la Constitución española de 1978 sería el precepto en el que se contienen las fórmulas ordinarias de control sobre las Comunidades Autónomas. No obstante, este precepto no contempla muchos de los instrumentos de control. Y ello, entre otros motivos, porque el sistema constitucional de controles del Estado sobre aquéllas es singularmente complejo.

Sea como fuere, y a pesar de las varias (y variadas) clasificaciones que pueblan nuestra doctrina⁵, es un dato común a todas ellas el de reservar un significativo lugar a los controles del tipo jurisdiccional, donde se encuadra, con carácter preferente, la actividad desarrollada por el Tribunal Constitucional. Así, por ejemplo la clasificación de Sosa Wagner⁶, diferenciaba entre un control jurisdiccional y otro de tipo administrativo. O Alberti Rovira⁷, que hace hincapié en la distinción entre controles jurisdiccionales o extrajurisdiccionales, permitiendo, los primeros, que el Estado inste a los Tribunales de Justicia, y concretamente al Tribunal Constitucional, la anulación de las normas o actos de las Comunidades Autónomas que no se ajusten a la Constitución. Mientras que, en los controles extrajurisdiccionales se trataría de la intervención directa del Estado en la Comunidad Autónoma de carácter reactivo y a posteriori. Por ejemplo, el artículo 155 CE, la Alta Inspección de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, el control gubernamental de las competencias delegadas a que se refiere el artículo 150.2 CE, las leyes de armonización, el control económico y presupuestario del Tribunal de Cuentas, la comunicación o autorización de las Cortes Generales en los convenios de cooperación y acuerdos de colaboración, el control de las Cortes Generales de las leyes marco que deleguen competencias legislativas, etc.

Por tanto, parece incuestionable la significativa importancia de los controles de tipo jurisdiccional en el conjunto de fórmulas de control sobre las Comunidades Autónomas. El propio Sosa Wagner apuntaba que la actual

5. Una exposición más detallada de estas clasificaciones en González Hernández, E., “El modelo de “fiscalización-control” del Estado sobre las Comunidades Autónomas. Futuro y propuestas de *lege ferenda*”, en Álvarez Conde, E. (coord.), *El futuro del Modelo de Estado*, Instituto de Derecho Público/Instituto Madrileño de Administración Pública/Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2007, págs. 465 a 488.

6. Sosa Wagner, F., “El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución”, *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, pág. 150. Debe señalarse, no obstante, que se trata de una clasificación elaborada pocos meses después de la promulgación de la Constitución de 1978, y cuando el modelo de supervisión sobre las Comunidades Autónomas estaba prácticamente en pañales.

7. Alberti Rovira, E., “Control del Estado sobre las Comunidades Autónomas”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, t. I, Civitas, Madrid, 1995, págs. 1674 y 1675.

Constitución de 1978 sigue el camino judicialista en esta materia. Únicamente se atribuyen competencias al Gobierno, y ello previo dictamen del Consejo de Estado, cuando se trata del ejercicio de funciones delegadas. Lo demás va a parar al Tribunal Constitucional, cuando se requiera constatar la constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley; a la Jurisdicción Contencioso-administrativa para las normas reglamentarias de la Administración autonómica; o al Tribunal de Cuentas en el caso del control económico y presupuestario⁸. En definitiva, la forma habitual de control de la actuación de las Comunidades Autónomas es el recurso a los tribunales.

Sea como fuere subsiste una última clasificación, que diferencia entre controles ordinarios y los de naturaleza extraordinaria. Los controles de tipo ordinario “se refieren a la actividad normal de las Comunidades Autónomas”, esto es, a supuestos que aunque no se produzcan con regularidad no suponen situaciones de excepcionalidad manifiesta. Así, serían controles ordinarios:

- El control de constitucionalidad de la legislación autonómica, a través del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.
- La interposición de conflictos de competencias ante el mismo Órgano.
- El control mediante el recurso de amparo por violación de derechos y libertades.
- El control gubernamental de las funciones delegadas del artículo 153 CE.
- El control por la jurisdicción contencioso-administrativa.
- El control económico-presupuestario y contable del Tribunal de Cuentas.
- El control ejercido por las Cortes Generales en la aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía.
- El control a que se refiere el artículo 150 CE.
- La figura del delegado del Gobierno del artículo 154 CE.
- La Alta inspección.

Por su parte, en los controles los extraordinarios se conceden al Estado facultades directas para actuar cuando se den las condiciones que cada Texto

8. Sosca Wagner, op. cit., pág. 158.

9. Gil-Robles Y Gil-Delgado, J. M^a., “El control extraordinario de las Comunidades Autónomas”, *Comentario a las Leyes Políticas*, t. IX, Edersa, Madrid, 1988, pág. 412; Gil-Robles y Gil-Delgado, J. M^a. y Gil-Robles Casanueva, L., “Artículo 153. El control de la actividad de las Comunidades Autónomas por órganos del Estado”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. XI (arts. 143 a 158), Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1999, pág. 435 y 436 y Balaguer Callejón, F. (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I., Tecnos, Madrid, 2005, pág. 312.

constitucional señale¹⁰ que, por regla general, suele coincidir con situaciones de naturaleza excepcional o extrema¹¹, a modo de “derecho de crisis” (así lo califica el profesor González-Trevijano)¹², “frente a tan serias deslealtades constitucionales”, o en caso de “circunstancias graves” en que se hubiesen agotado todos los recursos y garantías que brinda el ordenamiento en vigor¹³.

Pues bien, sobre la permanente conexión entre el sistema de controles sobre las Comunidades Autónomas y las competencias asignadas al Tribunal Constitucional es esencial realizar dos importantes matizaciones. La primera que el propio Tribunal Constitucional ha contribuido de manera extraordinaria a la determinación de los límites y de la naturaleza de esta actividad de supervisión estatal. Y en segundo lugar el significativo protagonismo de las facultades de fiscalización reconocidas al Tribunal Constitucional dentro del conjunto de las fórmulas de control sobre las Comunidades Autónomas.

Comenzando por la primera cuestión, el derecho del Estado a fiscalizar la actividad de las Comunidades Autónomas fue tempranamente reconocido. Por ejemplo en las SSTC 6/1982, 44/1982, la 32/1983 ó la 95/1984 Así en la STC 6/1982 se comentaba el supuesto de inspección del sistema educativo a que se refiere el artículo 27.8 CE, o en la sentencia 95/1984 donde se analizaba la Alta Inspección que los Estatutos reconocen al Estado en materias como la educación, la sanidad, la legislación laboral o la Seguridad Social. Pero, sin duda, la decisión que se dedica a un comentario más extenso de esta cuestión es la STC 76/1983, en cuyo Fundamento jurídico 12 se señala que el artículo 7 de la LOAPA “*tiene como finalidad articular un mecanismo de vigilancia y control de las Comunidades Autónomas en un supuesto concreto: aquel en que corresponde a éstas la ejecución de la legislación del Estado. [...] El apartado 2 reconoce al Gobierno, en su párrafo primero, un poder de vigilancia y la facultad de formular requerimientos en el supuesto definido en el apartado anterior, y, en el párrafo segundo, un poder de control a través del mecanismo previsto en el art. 155 de la Constitución. [...] al fijar el contenido y alcance de dicha función es preciso tener presente que la autonomía exige en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración*

10. Alberti Rovira, op. cit., págs. 1674 y 1675.

11. Bacigalupo Ságesse, M., <http://www.congreso.es/constitución/constitución/indice/sinopsis-pr.jsp?art>. (fecha de consulta: 15 de mayo de 2008).

12. González-Trevijano, P., “El artículo 155 o la última ratio”, *Gaceta de los Negocios*, 8 de noviembre de 2003, pág. 39.

13. Santaolalla, F., *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pág. 375.

autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva [...] Así concretada la potestad de vigilancia, (...) el requerimiento constituye un trámite previo posible –y en ocasiones necesario– siempre que el Gobierno tenga reconocida alguna facultad de reacción ante órganos jurisdiccionales”.

De esta sentencia es posible deducir, por tanto, la constitucionalidad de los controles sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, porque autonomía y control son perfectamente compatibles¹⁴. Que, además, no se trata de un control genérico e indeterminado, menos aún un poder que ponga a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica. Y, por último, que el ejercicio de este tipo de control puede terminar activando otros controles previstos en la Constitución, como los de tipo jurisdiccional, pues en la mayoría de los casos, el Estado no puede corregir automáticamente las actuaciones que controla sino que, más bien, debe instar a los Tribunales de Justicia, y muy especialmente al Tribunal Constitucional, para que proceda a su corrección¹⁵. La cuestión, en definitiva, se plantea en términos del adecuado equilibrio entre los controles judiciales y los de tipo político, y no en una preferencia, de tipo excluyente, por aquéllos. Naturalmente, que el Tribunal Constitucional no es el único sujeto llamado a jugar un papel decisivo y monopolístico en el arreglo de las controversias propias de Estados descentralizados. Aunque, también es verdad, que la introducción de este sujeto en el juego de controles sobre las Comunidades Autónomas está llamada a tener una importante función “pacificadora” de una realidad, ya suficientemente tensa.

Por tanto, la jurisprudencia constitucional “ha ceñido la supervisión estatal a aquel procedimiento de verificación o fiscalización que puede llevar, en su caso, a instar la actuación de los controles constitucionales establecidos en relación con las Comunidades Autónomas”¹⁶. Y esto precisamente conecta este comenta-

14. Torres del Moral, A., *Principios de Derecho Constitucional español*, Servicios de Publicaciones de la Facultad de Derecho. UCM, Madrid, 3ª ed. 1992, pág. 360.

15. Alberti Rovira, op. cit., pág. 1674.

16. Fernández Farreres, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Justel, Madrid, 2005, pág. 381.

rio con la segunda matización a la que nos referíamos, porque es posible afirmar, a *priori*, una marcada tendencia al control de tipo judicial o jurisdiccional, y más concretamente, del control ejercido por el Tribunal Constitucional. No puede olvidarse como el artículo 153 CE señala expresamente que “el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

- a) Por el Tribunal Constitucional el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.
- b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.
- c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la Administración autónoma y sus normas reglamentarias.
- d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico-presupuestario”.

Así, el Tribunal Constitucional ejerce tres importantísimas funciones de control de las Comunidades Autónomas, como son la resolución de recursos de inconstitucionalidad de la legislación autonómica, de los conflictos de competencias contra disposiciones, actos o resoluciones que invadan los diferentes ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas o del Estado y de los recursos de amparo por violación de derechos fundamentales derivados de la actuación de las Comunidades Autónomas. Pero incluso, en supuestos donde el control del Tribunal Constitucional no se percibe, *prima facie*, a la postre, termina resultando un elemento imprescindible para la buena marcha del sistema de controles constitucionales sobre la Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, el caso del artículo 150.1 CE en el que corresponde el control, en primer lugar, a las Cortes Generales, subsiste, después, el control de constitucionalidad atribuido al Tribunal Constitucional. Pero igual ocurre en el caso de las leyes de transferencia, donde es posible un ulterior control de constitucionalidad, y en las leyes de armonización. De hecho contamos con la STC 76/1983, de 5 de agosto sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).

III. Cortes Generales, Tribunal Constitucional y reforma de los Estatutos de Autonomía: control político y control jurisdiccional

Como ya exponíamos en las páginas precedentes, obligado es referirnos a los controles (tanto políticos como jurisdiccionales) que nuestro ordenamiento jurí-

dico-constitucional prevé en la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía, pues es uno de los de mayor significación en los tiempos que corren. Así, para la aprobación de los Estatutos de Autonomía, tanto los de régimen ordinario, esto es los del artículo 146 CE y que se aplican a los territorios que accedieron a la autonomía por la vía de los artículos 143, 144 y Disposición Transitoria 1ª CE, como para la aprobación de los de Régimen especial (artículo 151, Disposición Transitoria 2ª CE), los proyectos deberán ser remitidos a las Cortes Generales.

Conviene recordar que en los Estatutos de régimen ordinario, éste era elaborado por la Asamblea de miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas, junto con los diputados y senadores elegidos por ellas, y debía ser remitido a las Cortes Generales para su ulterior tramitación legislativa. E, igualmente, en los Estatutos de régimen especial, en los que, a pesar de que éste era elaborado por una Asamblea integrada por los diputados y senadores de las provincias afectadas, a convocatoria del Gobierno y órgano autonómico preexistente, una vez aprobado el proyecto por la mayoría absoluta de los miembros de dicha Asamblea debía ser remitido a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. A éste, por tanto, correspondía el examen del texto que le remitiesen, con el concurso y la asistencia de una delegación de la Asamblea redactora. Posteriormente, tras la celebración del preceptivo referéndum obligatorio, si el proyecto había sido aprobado en cada provincia, era nuevamente elevado a las Cortes Generales que lo ratificaban en sendos Plenos de las Cámaras, sin posibilidad alguna de enmienda.

Estamos ante un esquema muy similar al que inauguró la Constitución de 1931, pues la Constitución de la II República también imponía la participación del Legislativo central en el proceso de redacción de los correspondientes Estatutos, ex artículo 12 del Texto constitucional de 1931. Así, la propuesta correspondía a la mayoría de los Ayuntamientos, o de aquellos municipios que comprendiesen las dos terceras partes del censo electoral de la región. A esto le seguía la aceptación plebiscitaria por idénticos dos tercios de los electores y, después, la aprobación en las Cortes. Sin embargo, en materia de reforma estatutaria los constituyentes de 1931 incluyeron mayores prevenciones respecto de las posibilidades de actuación de las Regiones autónomas. La Constitución de 1931, excluía toda intervención de las Asambleas de las Regiones autónomas en dicho procedimiento. La reforma del Estatuto estaba en manos únicamente del Estado,

pues no reconocía iniciativa autonómica y, según los Estatutos catalán y vasco, era necesario, entre otros requisitos, el voto favorable de los dos tercios de las Cortes. Por tanto, en la II República es posible afirmar un más estricto control sobre el devenir de las autonomías regionales.

No obstante, a día de hoy, quizás haya perdido cierto interés el control estatal sobre la redacción inicial de los Estatutos de Autonomía, y resulta más interesante analizar el control político y jurisdiccional sobre las reformas estatutarias.

La inspección de lo modificado por las Comunidades Autónomas es absolutamente necesaria como fórmula de control político, que supone la necesidad ineludible de que en su elaboración intervengan las Cortes Generales; intervención perfectamente congruente con la relevancia, que las normas estatutarias tienen para la configuración definitiva del Estado español. Así, aunque nos encontremos ante un tipo de control esencialmente político, la intervención de las Cortes Generales en la tramitación de la reforma estatutaria debería ser entendida como primer estadio de “cierto control de constitucionalidad” (si se me permite la expresión) de las disposiciones estatutarias. Es decir, que las Cortes Generales deberán ratificar, en un primer momento, la adecuación constitucional de las disposiciones que se pretendan cambiar o adicionar. Estaríamos, en definitiva, ante un primer “control político” de la constitucionalidad estatutaria. Pues, una vez aprobado por sus respectivos Parlamentos, las propuestas deberán ser remitidas a la Mesa del Congreso, que lo examina, y decide sobre su admisión, pudiendo inadmitirla “cuando la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes”, según admite la STC 205/1990, de 13 de diciembre. Y en idéntico sentido, la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, cuyo apartado 2 señala que: “la Mesa de la Cámara procederá al examen del texto y de la documentación remitida al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios establecidos”. Cuando menos, según esta Resolución, la Mesa del Congreso de los Diputados analizará *prima facie* la constitucionalidad formal de la propuesta.

Y esto es precisamente lo que explica que el trámite se inicie con una votación de la totalidad de la reforma estatutaria en la que no se exigen mayorías cualificadas, y que posteriormente se admita que las Cortes Generales puedan modificar los preceptos que entiendan exceden del ámbito competencial que la

Constitución les reserva en el trámite de presentación de enmiendas, tanto en el Congreso como en el Senado. Que la propuesta de reforma estatutaria haya sido elaborada por el Parlamento autonómico correspondiente no significa que ésta pueda imponer su voluntad a las Cortes Generales, porque no existe otra fuente de legitimidad para todos los poderes del Estado que la que reside en el pueblo español, según artículo 1.2 de nuestra Constitución¹⁷.

Y ello porque al ser los Estatutos de autonomía normas de desarrollo constitucional y con ello configuradoras también del Estatuto autonómico, el consenso, entre Gobierno y oposición en su aprobación, así como en el caso de su reforma debe ser entendido como un elemento del mantenimiento del consenso constitucional¹⁸. No obstante, el procedimiento de reforma estatutaria presenta alguna peculiaridad que favorece la quiebra de dicho consenso, porque no es necesario el acuerdo entre el Gobierno y la oposición. Basta con la mayoría gubernamental en el Congreso (salvo en gobiernos de minoría), para tener la mayoría absoluta que se requiere para la aprobación de la ley orgánica de reforma estatutaria.

No obstante, hay que mencionar algunas excepciones en relación con los Estatutos del artículo 151 CE (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), pues la Comisión constitucional del Congreso sólo dispone de un plazo de dos meses para examinar la propuesta, y podrá solicitar la presencia del Gobierno y de expertos, como se hizo en 2006. Por su parte, en el Senado, la Comisión General de Comunidades Autónomas sólo dispondrá de un mes para el examen de la propuesta. Pero, además, y esto sí que tiene una especial significación en relación con el control ejercido por las Cortes Generales, en los Estatutos de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, se regulan dos diferentes procedimientos de reforma, en función de a qué contenidos afecten. Así, en el artículo 222 del Estatuto catalán, en el 249 del andaluz, en el 47 del País Vasco y en el 57 del gallego se prevé un procedimiento simplificado que será aplicable, cuando la reforma se refiera a la simple alteración de la organización de poderes del territorio autónomo. Ahora bien el artículo 222 del Estatuto catalán va un poco más allá y lo aplica a la reforma de los Títulos I y II del Estatuto sobre “Derechos,

17. Álvarez Conde, E., *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, Madrid, 2007, págs. 238 y 236.

18. Monreal, A., “Estado de la Autonomías, reformas estatutarias y mutación constitucional”, en *El futuro del modelo de Estado*, coord. E. Álvarez Conde, IMAP/URJC/IDP, Madrid, 2007, pág. 274.

deberes y principios rectores” y las Instituciones autonómicas. Pues bien, al margen de la “sospecha” de inconstitucionalidad que pesa sobre este artículo, lo cierto es que el procedimiento simplificado que se regula en estos preceptos establece la intervención de las Cortes Generales a modo de mera consulta, seguido de la convocatoria autorizada de referéndum sobre la propuesta de Estatuto si en el plazo de treinta días de elevar la consultar a las Cortes Generales éstas no se declarasen afectadas por la reforma y, cerrando el procedimiento, su posterior aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

Cierto es, que la modalidad de control de las Cámaras sobre este tipo de reformas constitucionales aparece considerablemente rebajada. Aunque también es verdad, que si las Cortes se considerasen afectadas la propuesta será remitida al procedimiento ordinario para su tramitación. Así, además de suponer una rebaja en la participación de los órganos centrales, señala el Dictamen núm. 269 del *Consell Consultiu de la Generalitat* sobre el proyecto de nuevo *Estatut* para Cataluña que “la potestad estatutaria para determinar el procedimiento de reforma es limitada, pues en ningún caso podrá regularse de manera tal que lo prive, precisamente de ese carácter de bilateralidad que le es imprescindible. Y eso significa que la intervención de las Cortes Generales sólo de forma excepcionalísima podrá limitarse a un voto de ratificación”. De lo contrario, se estaría menguando injustificadamente el derecho estatal de supervisión de la actividad de las Comunidades Autónomas, reafirmado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en varias ocasiones¹⁹. De este modo, dependiendo del cauce de participación por el que se aprueben los Estatutos las Cortes Generales tendrán más o menos margen de intervención sobre el contenido de la propuesta de reforma. Ahora bien, cuando analicen dicha reforma las Cortes no están facultadas para disminuir el contenido de los preceptos estatutarios en relación con su participación. A las Cortes, en todo caso, les estaría vedado un absoluto vaciamiento de su intervención en el proceso de reforma, pues su presencia no es un mero acto obligado sino que un importantísimo instrumento de control²⁰.

La participación de las Cámaras tiene, sin duda, un carácter constitutivo, pues los Estatutos de Autonomía son normas estatales. De ahí la lógica de que las

19. Entre otras, aunque referidas a la variada tipología de controles estatales prevista por nuestro ordenamiento jurídico constitucional: SSTC 6/1982, 25/1983, 42/1983, 57/1983, 76/1983 y 95/1984.

20. Aguado Renedo, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, págs. 400 y 401.

Cortes Generales participen en su redacción y posible modificación. La intervención de las Cortes Generales es lo que incorpora la voluntad estatal a su proceso de redacción. El control que ejercen las Cortes Generales sobre la aprobación y, sobre todo, sobre su reforma es uno de las fórmulas de control político más importantes de los establecidos por la Constitución española de 1978. Esto es, un instrumento de control²¹, llamado o dirigido a reconocer el mismo grado de intervención del Estado y de las Autonomías en el procedimiento de reforma, que el existente en el procedimiento de elaboración ante las Cortes Generales²².

Posteriormente, el proceso ante el Tribunal Constitucional, de requerirse, será absolutamente vital para evitar que los Estatutos perpetúen normas manifiestamente inconstitucionales. He aquí el argumento fundamental para justificar la intervención a *posteriori* del Tribunal Constitucional, vía recurso de inconstitucionalidad, que no es otro que el de recalcar la permanente conexión del Estatuto de Autonomía con la Constitución²³. Es decir, que los Estatutos de Autonomía, al no ser manifestaciones del poder constituyente originario, deben ser, en todo momento, reflejo palmario de su escrupuloso respeto y conformidad con el Texto constitucional, alejando así cualquier atisbo de contradicción, ya sea expresa o tácita. Es más, hasta 1985 podían ser objeto de control previo de constitucionalidad; posibilidad ésta que fue nuevamente discutida con ocasión de la tramitación parlamentaria de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, como consecuencia de una enmienda del Partido Popular, finalmente rechazada. En definitiva, ni siquiera su condición de norma integrante del “bloque de constitucionalidad” le libra del pleno acatamiento de nuestra Norma fundamental.

Todo lo dicho, naturalmente, es absolutamente predicable de su constitucionalidad material. Pero también puede afirmarse de su constitucionalidad formal. Así, también, en su elaboración, aprobación y reforma deben respetarse las prescripciones constitucionales, en tanto que leyes orgánicas aprobadas por las Cortes Generales. No obstante, en lo relativo a su constitucionalidad material es en donde el Tribunal Constitucional desplegará el máximo de su función constitucional, porque la reforma de los Estatutos de Autonomía no puede servir, en

21. Cascajo Castro, J. L., “La reforma del Estatuto”, en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, t. III, Zamudio, Vizcaya, 1983, pág. 1693.

22. Jiménez Asensio, “La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46/47, 1985, págs. 510 y 511.

23. Solozabal Echavarría, op. cit., pág. 111.

ningún caso, para ampliar los contenidos estatutarios en modo que superen los límites que les vienen impuestos constitucionalmente. Las normas estatutarias no podrán sobrepasar su respectivo ámbito competencial, ni tampoco podrán regular materias propias de una ley orgánica estatal, ni podrán realizar delimitaciones competenciales de materias reservadas a la ley estatal, ni parece muy correcto que reproduzcan normas que ya están reguladas en la Constitución española de 1978. Tampoco pueden contener mandatos al legislador estatal, ni normas sobre participación en las organizaciones estatales, ni abusivas remisiones normativas a la legislación del Estado²⁴.

Y es precisamente en este nuevo contenido de las reformas estatutarias ya aprobadas donde, previsiblemente, el Tribunal Constitucional centrará el grueso de su interpretación en relación con los recursos de interpuestos contra ellos²⁵, pues dicha deducción se atribuye a cualquier poder constituido, como las Cortes Generales o el poder estatuyente, sino que corresponde primordialmente al ámbito funcional reservado al Tribunal Constitucional²⁶.

Los estatutos de Autonomía, de exceder la reserva estatutaria a que se refiere el artículo 147 CE dejan de interpretar la Constitución para quebrantarla o usurparla²⁷, sin que ello signifique que no puedan disponer de un contenido adicional, como el de las materias conexas a la delimitación de competencias. Pero

24. Álvarez Conde, op. cit., pág. 294.

25. Por lo que respecta a la reciente actividad del Tribunal Constitucional en relación con los recursos planteados contra las últimas reformas estatutarias contamos ya con algunas decisiones de este Alto Tribunal. Así las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre y 249/2007, de 13 de diciembre, en que se recurrieran el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril, que daba nueva redacción al art. 17.1, párrafo 1º, segundo inciso del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, sobre las competencias de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, “ordenación de recursos hídricos”, “pesca fluvial”, “agricultura y ganadería” y “ordenación del medio ambiente”, que a juicio del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, incidían en su ámbito competencial. Un comentario más detallado a ambas decisiones en González Hernández, E., “Crónica de la jurisprudencia constitucional española (año 2007)”, Palestra del Tribunal Constitucional. *Revista mensual de Jurisprudencia* (Perú), núm. 12, (diciembre), 2007, págs. 611 y ss. Por otra parte, interesantes comentarios al proceso de reformas estatutarias, además de los ya señalados, y a título meramente ejemplificativo, las siguientes obras: Sánz Pérez, Á., *La reforma de los Estatutos de Autonomía* (con especial referencia a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana), Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006; Viver pi i Sunyer, C., *La reforma de los Estatutos de Autonomía con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005; VV.AA., *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España* (4º Congreso Nacional celebrado en Jaén), Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

26. Álvarez Conde, op. cit., pág. 277.

27. *Ibidem*.

esto no les supone un cheque en blanco para regular cualquier materia que entiendan “afecta a los intereses para cuya satisfacción se crea constitucionalmente la autonomía territorial”, en palabras del Informe sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña del Consejo General del Poder Judicial de 25 de enero de 2006. En ningún caso, los Estatutos de Autonomía podrán usurpar funciones o competencias que no sean de su titularidad, ni atribuirse el monopolio exclusivo de su delimitación.

En definitiva, según STC 99/1986, de 11 de julio el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución. De modo que sobre los Estatutos de Autonomía no cabe más que admitir la vigencia de dos tipos de control, compatibles y necesarios cada uno en su parcela: el control político ejercido por las Cortes Generales y el judicial (o jurisdiccional) en manos del Tribunal Constitucional.

IV. El Tribunal Constitucional y los controles extraordinarios sobre las Comunidades Autónomas. El supuesto del artículo 155 de la Constitución española de 1978

A. La singular naturaleza de los controles extraordinarios ¿Posibilidades de suspensión estatutaria?

Por lo que se refiere a los controles extraordinarios son una forma de control *in extremis*²⁸, que se espera nunca sean necesarios pero, que, indudablemente, debe estar previstos en los Textos constitucionales por lo que pudiera pasar. Estamos, en palabras de Rodríguez Oliver, “ante una última *ratio* justificante de la intervención estatal, que pertenece al 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”²⁹. Pero, quizás sea aún más expresivo Cruz Villalón, que en su comentario de este precepto deja cierto regusto agri dulce respecto del mismo. Dice que estamos ante una “cláusula de “plenos poderes” que, en todo caso, ha tratado de excluirse en las relaciones Estado-ciudadanos, cláusula cuya gravedad estriba no solo en la absoluta indeterminación de las medidas adoptables sino sobre todo en la absoluta dis-

28. González-Trevijano, op. cit., pág. 39.

29. Rodríguez Oliver, J. M^a., “Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español”, en VV.AA., *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, pág. 2320.

crecionalidad otorgada a los órganos del Estado a la hora de aplicar la oportunidad de su aplicación. El artículo 155 es, seguramente, el exponente más expresivo, y desafortunado, de esta concepción de la unidad del Estado, latente en la formulación del artículo 2 (de la Constitución) como algo anterior, previo y, por tanto, superior a la misma Constitución y al ordenamiento jurídico en su conjunto. En definitiva, cabría afirmar que, por lo que hace a nuestra Constitución, “soberano es quien decide acerca del artículo 155”; pero estas manifestaciones son más un síntoma de ruina que no un instrumento de salvación del Estado³⁰. De aquí que su naturaleza jurídica sea singularmente compleja; mientras que su significación política es particularmente amplia.

Sea como fuere, en los controles extraordinarios suele prevalecer la idea de preservación del interés general. En definitiva, este precepto disciplina un *instituto jurídico de protección de la Constitución* y del interés general de España, es decir que estatuye una categoría jurídica de protección de la Constitución *tout court*³¹. En consecuencia, se pondrá en marcha de forma excepcionalísima³²; condiciones o requisitos que deben ser de naturaleza excepcional o extrema³³. Por tanto, es una forma de control *in extremis*³⁴, muy frecuente en los Textos constitucionales que prevén fórmulas de descentralización territorial, a modo de “norma de garantía de la recta distribución vertical o territorial” del mismo³⁵. Como recuerda Tolivar Alas, “en el caso de modelos descentralizados, las técnicas de intervención que se reservan los órganos estatales, revisten un mayor grado de interés al poner de manifiesto las cautelas y temores existentes con respecto a unas autonomías que, por otro lado, son paradójicamente asumidas en una Constitución como principio rector de la organización propia del Estado”³⁶.

30. Cruz Villalón, P., “La protección extraordinaria del Estado en la Constitución española de 1978”, en A. Pedriero y E. García de Enterría (dirs.), *Estudio sistemático de la Constitución española*, Cívitas, Madrid, 1980, págs. 685 y 686.

31. 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)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, pág. 1219.

32. Alberti Rovira, op. cit., págs. 1674 y 1675.

33. Bacigalupo Ságesse, op. cit. De la misma opinión Rodríguez Oliver, op. cit., pág. 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, op. cit., págs. 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”.

34. González-Trevijano, op. cit., pág. 39.

35. García Torres, op. cit., pág. 1224.

36. Tolivar Alas, op. cit., pág. 40.

Karl Loewenstein ya prestó atención a esta singular parcela del moderno Derecho Constitucional: “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 *interorganos*”³⁷. Estos son controles de tipo horizontal. Aunque también es posible establecer otro tipo de los controles: 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”³⁸.

Los controles extraordinarios siempre son controles verticales de carácter residual, que se manifiestan *a posteriori*, y, que, en principio, no parecen permitir supuestos de subrogación del Estado en el lugar de los entes territoriales autónomos. Más bien tratarían, por tanto, de compeler a las regiones o Comunidades autónomas a que utilizasen sus competencias del modo correcto³⁹, estableciendo como garante dicha adecuación al Gobierno.

Ahora bien, la cuestión no es tan clara en la doctrina. Si Rodríguez Oliver parece excluir esta posibilidad de subrogación o sustitución por el Gobierno de la Comunidad Autónoma⁴⁰, otros autores no lo ven con malos ojos en determinadas circunstancias. Así, 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”⁴¹. Y esto es precisamente lo que se hizo con ocasión de la sublevación catalanista de octubre de 1934 por parte del Gobierno republicano.

Es más, 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 pensadas para supuestos de incumplimiento puntual, pero sin percatarse de la posibilidad de

37. Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986, pág. 232.

38. *Ibidem*, pág. 353.

39. Gil-Robles, J. M^a., *Control y autonomías*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 102.

40. Rodríguez Oliver, op. cit., pág. 2321.

41. García Torres, op. cit., págs. 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.

que la Comunidad Autónoma se negase a cumplir las instrucciones emanadas del Gobierno⁴². Ciertamente, es un supuesto de muy difícil realización, pero en estos últimos días no hemos estado tan lejos con ocasión de la convocatoria de referéndum sobre el futuro político de Euskadi del Lehendakari Juan José Ibarretxe, de no ser porque éste parece haber abandonado su propósito (aunque sea de modo temporal) y acatar así la decisión del Tribunal Constitucional⁴³.

Imaginemos que el *Lehendakari* no hubiese desistido de su propósito inicial. 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 Comunidad Autónoma, cuándo menos, se ha situado en una posición de abierta contradicción con los principios inspiradores de nuestro marco constitucional. Que no se olvide que el artículo 2 CE proclama “La indisoluble unidad de la nación española”. Como recuerda Virgala Foruria “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. La doctrina se ha desentendido de este supuesto no distinguiéndolo del primero, del mero incumplimiento de obligaciones. Sin embargo, en este segundo caso las medidas pueden ser mucho más drásticas ya que lo que se requiere es encauzar la situación en un Comunidad Autónoma en abierta rebeldía contra la Constitución”⁴⁴. Y añade “Se olvida que 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”⁴⁵.

En cualquier caso parece difícil establecer una solución con carácter previo, pues la realidad política puede superar cualquier circunstancia de las imagina-

42. Virgala Foruria, E., “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 73 (enero-abril), 2005, pág. 99.

43. Consultar 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 (URL: www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/stc2008/STC2008-05707.html). Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2008)

44. Virgala Foruria, op. cit., pág. 102.

45. *Ibidem*, pág. 103.

bles en el “laboratorio” del constitucionalista, dado 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”⁴⁶.

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 (los que sean estrictamente imprescindibles) de la Comunidad Autónoma, queda por determinar el supuesto de la suspensión del Estatuto de la Comunidad Autónoma rebelde.

Sí parece más claro, a juzgar del parecer prácticamente unánime de la doctrina, que en ningún caso sería admisible la suspensión del Estatuto y, por ende, de la autonomía reconocida a dicha Comunidad en el artículo 2 de nuestra Carta Magna. 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 compulsión⁴⁷. 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 CE⁴⁸.

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 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, resulta curioso que en relación con el artículo en cuestión, el 155 CE, se entremezclan, alían y fusionan dos actitu-

46. Rodríguez Oliver, op. cit., pág. 2321.

47. García Torres, op. cit., pág. 1283.

48. Virgala Foruria, op. cit., pág. 103.

des 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. Esta fue, sin ir más lejos, la solución que adoptaron las Cortes republicanas en 1934, que negó el reconocimiento de la autonomía a la Región catalana y la sustitución de sus órganos de Gobierno por tiempo indeterminado. En este sentido, quizás habría que tener en cuenta las palabras de García Torres, para el que, si bien este precepto incluye dos actitudes no muy coherentes: el reconocimiento de que estamos ante la mayor amenaza contra el principio constitucional de autonomía y la renuncia a profundizar en él, cierto esfuerzo interpretativo posibilitaría la introducción del artículo 155 en el sistema jurídico-constitucional, y lo haría compatible con la preservación del principio constitucional de autonomía, poniéndole incluso al servicio del mismo⁴⁹. Lo que el artículo 155 pretende, es decir 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 constitucionalmente⁵⁰. En definitiva, para reducir la autonomía a los lindes constitucionales y no para dejarla en suspenso *sine die*. 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.

Precisamente por todo lo expuesto hasta ahora, parece más que necesario un control subsidiario y a *posteriori* del Tribunal Constitucional, porque, a pesar de que las Comunidades Autónomas se comporten de tal modo que no cumplan con las funciones que la Constitución les impone, o transformen su misión en algo que desborda el interés nacional, no se prevé en este precepto una subrogación absoluta e ilimitada del Gobierno en el papel de las Comunidades Autónomas, como tampoco suspender la vigencia y la aplicabilidad de su Norma estatutaria. Si éstas circunstancias, u otras, se produjesen entraría en juego la labor correctora del Tribunal Constitucional. Pues, por mucho que la competencia se atribuya al Ejecutivo con autorización del Senado, el parámetro de control es el de su constitucionalidad, esto es, que se pondrá en marcha de comprobarse que una o varias Comunidades Autónomas no cumplen con las obligaciones que les impone la Constitución, o actuare de forma que atentase gravemente contra el interés

49. García Torres, op. cit., pág. 1219.

50. *Ibidem*, pág. 1222.

general. Pero si el Gobierno ejecutase o el Senado autorizase medidas manifiestamente contrarias a los principios inspiradores de nuestro marco constitucional, ello sería naturalmente inadmisibile. No puede descartarse ninguna medida a *priori*, salvo la de la suspensión del Estatuto, pero en todo caso debe primar la prudencia, el principio de adecuación de las medidas al fin pretendido y los estándares de mínima intervención y menor tiempo posible. La disolución, llegado el caso, del Parlamento autonómico no puede suponer que éste deje de desarrollar las funciones que constitucional o estatutariamente le vienen asignadas. Es decir, la disolución del Parlamento podrá decretarse para la convocatoria inmediata de nuevas elecciones autonómicas, pero no para que dicha Comunidad Autónoma carezca de dicho órgano de forma indefinida, porque entonces deja de ser precisamente una Comunidad Autónoma.

Si Senado autorizase (en su caso) y Gobierno ejecutase (en su caso) una medida de ese tipo, ésta sería previsiblemente declarada inconstitucional. Que fue precisamente lo que ocurrió con la Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1936. En una palabra, el control constitucional del máximo Órgano de interpretación constitucional siempre subsiste.

B. La suspensión del Estatuto de Nuria y la sentencia de 5 de marzo de 1936 del Tribunal de Garantías Constitucionales

Hemos hecho referencia en el epígrafe anterior en varias ocasiones a la suspensión del Estatuto de Nuria entre 1934 y 1936, con ocasión de la sublevación de la Generalidad catalana de 6 de octubre de 1934. Merece, por tanto, que expliquemos, siquiera brevemente, las consecuencias jurídicas de tal decisión, desde la óptica del control de constitucionalidad de la misma.

Sabido es por todos, que el 6 de octubre de 1934 a las ocho de la tarde, Companys, presidente de la Generalidad, proclamó el Estado Catalán desde el balcón del Palacio de la Generalidad, con la siguiente declaración: “(...) En esta hora solemne en nombre del pueblo y del Parlamento, el Gobierno que presido asume todas las facultades del poder en Cataluña, y proclama el Estado Catalán de la República Federal Española...”.

A estas palabras le siguió la declaración inmediata del “estado de Guerra” en el territorio de la Región autónoma de Barcelona, y la rendición de Companys y su detención junto con el resto de los Consejeros, a excepción del de

Gobernación. Al margen de otras medidas de carácter urgente, y después de arduas sesiones parlamentarias, las Cortes Republicanas aprobaron la Ley de 2 de enero de 1935, de suspensión del Estatuto de Cataluña⁵¹. Lo que suponía el final de la autonomía, que la Constitución de 1931 reconocía a la Región autónoma de Cataluña. Así, decía el artículo 1 de la Ley de 2 de enero de 1935: “*Quedan en suspenso las facultades concedidas por el Estatuto de Cataluña al Parlamento de la Generalidad hasta que las Cortes, a propuesta del Gobierno y después de levantada la suspensión de garantías constitucionales, acuerde el restablecimiento gradual del régimen autonómico*”.

La suspensión de la autonomía catalana se prolongó hasta febrero de 1936, en que se aprobó el Decreto-Ley de 26 de febrero, por el que se autorizaba al Parlamento de Cataluña a reanudar su actividad y, por tanto, a designar un Gobierno para la Generalidad⁵². Pero lo realmente relevante es que, poco después, el 5 de marzo de 1936, el Tribunal de Garantías Constitucionales declaró la inconstitucionalidad de la Ley de 2 de enero de 1935. Y esto sí que es realmente significativo, porque señaló el límite insalvable a cualquier supuesto de control extraordinario sobre las Regiones Autónomas.

En esta sentencia, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente en funciones del Parlamento de Cataluña contra la referida Ley, se afirmaba la inconstitucionalidad de la medida en cuestión, por haber introducido un régimen intermedio entre la autonomía y el Derecho común que violaba los preceptos constitucionales que la garantizaban⁵³. Según la literalidad de la sentencia: “Los sucesos ocurridos el 6 de octubre de 1934, quebrantando seriamente los supuestos en que se apoya el régimen autonómico y perturbando la relación normal entre los órganos del Poder que la Constitución ha establecido en interés de la misma autonomía (...) entendió (*se refiere al Gobierno* –EGH–) que cabía armonizar el respeto al principio autonómico con las exigencias impuestas por el interés nacional, creando una figura no prevista en el texto constitucional; la virtual suspensión del Estatuto, aunque con el propósito de continuar amparándolo (...) Estas razones, como en general las de tipo político,

51. *Gaceta de Madrid* de 3 de enero de 1935.

52. El Decreto del la Presidencia del Consejo de Ministros decía lacónicamente en su artículo 1: “Se autoriza al Parlamento catalán para reanudar sus funciones al efecto de designar el Gobierno de la Generalidad” (*Gaceta de Madrid* de 28 de febrero de 1936, núm. 59).

53. Hernández Lafuente, A., *Autonomía e integración en la Segunda República*, Ed. Encuentro, Madrid, 1980, pág. 347.

incluso las que se inspiran en apreciaciones de necesidad, no pueden servir de base para una decisión de este Tribunal si son contradictorias con los preceptos constitucionales. No cabe distinguir donde la Constitución no distingue, ni pueden aceptarse alegaciones que ella no autorice. La suspensión del régimen autonómico, establecida en la ley, podría convertirse en medio de derogar prácticamente el Estatuto”. A juicio del Tribunal, “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”⁵⁴. Por tanto, el Tribunal de Garantías Constitucionales, desde el momento en que constató el reconocimiento constitucional de la autonomía de las regiones, excluyó toda posibilidad de disolución, incluso de suspensión temporal, de los órganos de la Región autónoma de Cataluña.

Al respecto Alcalá-Zamora opinaba que “hubiera sido mejor que el propio artículo 12 terminara previendo, con carácter general, para todos los Estatutos, el *quorum* de aprobación, el de suspensión, el de modificación y el de derogación”⁵⁵. Pero no fue así. La Segunda República no dejó perfectamente cerrado el sistema de controles sobre las Regiones autónomas en supuestos en que pudiese peligrar la integridad territorial de España como fue la sublevación del 6 de octubre de 1934. De ahí los gravísimos problemas de constitucionalidad de la Ley de 2 de enero de 1935, que establecía la suspensión *sine die* de la autonomía catalana. No obstante, el propio Alcalá-Zamora, consideraba que las Cortes que votaron la Ley de 2 de enero de 1935 tuvieron su disculpa: “Una vez más, no hubo tampoco exceso de competencia en las Cortes ordinarias, porque, al fin y al cabo, después de haber votado la Constitución y la ley de responsabilidades del Presidente de la República, las Constituyentes eran al mismo tiempo Cortes ordinarias, no podían erigirse en superiores irreformables de las que les sucedieran, y las elegidas en

54. La sentencia se acompañó de un voto particular, suscrito por seis miembros del Tribunal, que sustancialmente discrepaba de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de 2 de enero de 1935 porque ésta exclusivamente: “estableció un estado transitorio de derecho ante el estado de hecho creado por la rebelión armada de los principales órganos de la Generalidad, que vinieron a vulnerar el propio ordenamiento jurídico-administrativo autónomo fundamentado en el acatamiento de la Constitución de la República”. El texto íntegro de la sentencia en *Gaceta de Madrid* de 12 de junio de 1935, núm. 163, págs. 2123 a 2131 y Bassols Coma, M., *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1980.

55. Alcalá-Zamora, N., *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 69.

1933 se encontraron frente al hecho imprevisto y gravísimo, que mostraba la realidad, y sin una norma constitucional que pudiese regularlo”⁵⁶.

El porqué de la significativa ausencia de una norma que amparase acciones coactivas contra las regiones autónomas hay que buscarlo quizá en el momento histórico de promulgación de la Constitución de 1931. A principios del siglo pasado aún no eran muy frecuentes este tipo de controles. Así a pesar de que la Constitución de 1931 sucumbiese a la sugestión que sobre ella ejercieron textos como el alemán de Weimar, el austriaco federal y el checoslovaco, y aun el mejicano o el uruguayo⁵⁷, ni en la Constitución de la República Federal austriaca de 1920⁵⁸, ni en la Constitución mejicana de 1917, ni siquiera en la venerable Constitución de Weimar de 11 de agosto de 1919⁵⁹ se puede determinar un claro ejemplo de control extraordinario. No obstante, esta última parece permitir veladas facultades coercitivas al Presidente de la República: “Si un Estado no cumpliera con sus obligaciones conforme a lo dispuesto en la Constitución o en un Ley del *Reich*, el Presidente del *Reich* puede hacérselas cumplir mediante las fuerzas armadas” (art. 48). Podríamos encontrarnos ante un venerable antecedente de una fórmula de control extraordinario y coercitivo, lamentablemente relegado al olvido por la Constitución que guió los pasos de la II República.

Sea como fuere, a día de hoy, el Derecho Constitucional continúa resistiéndose a admitir supuestos de suspensión estatutaria, y apuesta por preceptos como el artículo 155 de la Constitución española de 29 de diciembre de 1978.

C. El Tribunal Constitucional y el artículo 155 de la Constitución española

Si el problema durante la II República estuvo en que la Constitución de 1931 no incluía un precepto semejante al artículo 155, nuestra Carta Magna de 1978 sí autoriza al Estado a poner en práctica determinadas medidas correctoras de la inconstitucional o perniciosa actividad autonómica. Así, lo que se discute, es si a pesar del marcado carácter judicial de nuestro sistema de controles sobre las Comunidades Autónomas, sería posible admitir que determinados temas queda-

56. *Ibidem*, pág. 84.

57. Merino Merchán, J. F., *Regímenes históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 201.

58. Texto íntegro en Pérez Serrano, N. y González Posada, C., *Constituciones de Europa y América. Selección de Textos vigentes. Traducción y notas*. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1927, págs. 133 a 182.

59. Texto íntegro en <http://constitucion.rediris.es/principal/constituciones-weimar.htm>.

sen exentos del control del Tribunal Constitucional, sobre todo cuando se trata de actuaciones ligadas a la soberanía, que, a la postre, son conductas esencialmente políticas⁶⁰.

La cuestión de fondo no es otra que, aplicadas las prescripciones contenidas en el artículo 155 CE, subsistiría la posibilidad de un control jurisdiccional de las medidas emprendidas. Éste ha sido un aspecto ampliamente debatido, en el que las posturas oscilan desde la negativa rotunda hasta la afirmación categórica de esta posibilidad de revisión por el Tribunal Constitucional, pasando por una opción más equilibrada que prefiere realizar un análisis detallado de cada una de las medidas, concluyendo la viabilidad de este tipo de control solamente en algunos supuestos muy concretos.

En apoyo de los partidarios del control extraordinario sobre las Comunidades Autónomas como supuesto típico de ámbito exento de control por el Tribunal Constitucional, estaría el dato de que en los debates constituyentes se propuso la expresa inclusión de un precepto constitucional al respecto, pero finalmente no fue aceptada la intervención a *posteriori* de nuestro Supremo Intérprete constitucional. Así, el diputado don Francisco Letamendi por el Grupo parlamentario mixto, propuso la enmienda número 64 al Anteproyecto constitucional en que se pedía la intervención previa del Tribunal Constitucional, es decir, que éste declarase la constitucionalidad de la actuación de la Comunidad Autónoma, con carácter previo a que el Gobierno se decidiese a poner en práctica las medidas que le autoriza el Senado. Decía literalmente esta enmienda: “Si un territorio autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución le impone respecto del Estado, el Gobierno con la aprobación de los dos tercios de los miembros del Senado, podrá interponer recurso de anticonstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Si el fallo del Tribunal estimara la anticonstitucionalidad el Gobierno podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a los poderes del territorio autónomo al cumplimiento de dichas obligaciones”⁶¹.

Junto a ésta, también se presentó, a cargo del Grupo parlamentario vasco, la enmienda número 678 al Anteproyecto en que se planteaba la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Constitucional la autorización del Senado⁶². Y por últi-

60. Rodríguez Oliver, op. cit., págs. 2291 y 2292.

61. Constitución Española, Trabajos parlamentarios, t. I, Cortes Generales, Madrid, 1989, págs. 165 y 166.

62. *Ibidem*, pág. 389.

mo las enmiendas número 313, al Anteproyecto por el Grupo parlamentario de *Socialistes Catalunya*; y la número 805 en el Senado por el de *Entesa dels Catalans*, en que se solicitaba la contemplación expresa de recurso ante el Tribunal Constitucional frente a la decisión del Ejecutivo de iniciar el procedimiento del artículo 155 de la Constitución⁶³. Sin embargo, la Comisión Mixta Congreso-Senado eliminó esta propuesta del texto definitivo de Constitución.

Si en su momento, ninguna de estas enmiendas fue aceptada, habría que entender que el constituyente desechó esta posibilidad. Sin embargo, ello parece discutible por varios motivos. En primer lugar, porque la actuación del Gobierno está sometida, en todo caso, a ciertos límites. Primeramente, a que haya sido autorizado por el Senado. Pero también está limitado por la Constitución. Y la determinación de cuando se ha traspasado este límite insalvable corresponde, naturalmente, al Tribunal Constitucional.

La solución estaría en reconocer que, aunque estos supuestos posean una indudable dimensión política, el parámetro de control de la actuación de la “traviesa” Comunidad Autónoma no es otro que el de la constitucionalidad de su actuación. E igual ocurre con las medidas que tome el Gobierno, que, en ningún caso, pueden ir en contra de lo preceptuado por nuestra Norma fundamental. Ya lo dice su artículo 9 CE, que impone a todos los poderes públicos la obligación de respetar la Constitución. El propio artículo 155 CE lo afirma respecto de las Comunidades Autónomas al referirse al incumplimiento de sus “obligaciones constitucionales”. La determinación de dicha constitucionalidad es un aspecto reservado naturalmente a la competencia del Tribunal Constitucional, a tenor del artículo 1.1 LOTC.

Además, el Senado sólo podrá autorizar este tipo de medidas cuando se constate indubitadamente tal necesidad. En caso contrario carecerá del respaldo constitucional para validar tal invasión en el ámbito de autogobierno reconocido a una Comunidad Autónoma⁶⁴. Y también podrá enjuiciar el Tribunal Constitucional si se han aplicado las formalidades que impone el artículo 155 CE. Esto es el requerimiento previo del Gobierno y la autorización del Senado siguiendo los trámites de los artículos 56 m) y 189 del Reglamento del Senado.

63. *Ibidem* (t. III), pág. 3006.

64. Calafell Ferrá, V., “La compulsión o coerción estatal (Estudio del artículo 155 de la Constitución española)”, *Revista de Derecho Político*, núms. 48 y 49, 2000, pág. 137.

El carácter excepcional de este tipo de control sobre las Comunidades Autónomas exige analizar, caso por caso, las posibles reacciones procesales que pudiera emplear una Comunidad Autónoma en defensa de su posición y, sobre todo, en defensa de la autonomía que le reconoce nuestra Carta Magna. Para ello resulta imprescindible desgajar las diferentes fases en que se subdivide el procedimiento descrito en el artículo 155 CE. Así, primeramente tiene lugar el requerimiento gubernamental que, de resultar infructuoso, permite al Gobierno solicitar del Senado la preceptiva autorización de las medidas que considere necesarias. Y, en último lugar, la concreta ejecución de dichas medidas.

Respecto del *requerimiento previo del Gobierno* parece difícil aceptar la posibilidad de plantear un conflicto positivo de competencias, pues resulta ciertamente complicada la impugnación de un acto, que puede no tener ningún efecto jurídico, ni suponer la puesta en marcha de un procedimiento jurídico expreso.

Por otra parte, contra la *petición gubernamental de autorización al Senado*, tampoco parece posible plantear dicho conflicto de competencias. No se puede constatar una efectiva invasión de competencias por la mera solicitud de una autorización que ni ha sido concedida, ni mucho menos, puesta en práctica. Debe tenerse presente, que el Senado puede rechazar la solicitud, o recortar sustancialmente los medios propuestos por el Gobierno, pues el artículo 189 RS señala que el escrito que el Gobierno presente al Senado deberá contener el alcance de las medidas propuestas y una relación detallada de los medios o instrumentos que se pretendan poner en práctica.

En relación con el *acto de autorización del Senado*, éste si sería recurrible por la vía del recurso de inconstitucionalidad si se le considerase, naturalmente, un acto con fuerza de ley. Sin embargo, esta es una cuestión discutible, incluso en lo que se refiere a su consideración como norma en sentido material, pues su finalidad no es otra que la de autorizar al Gobierno que adopte las medidas pertinentes, agotando en ello su misión. Se trataría, más bien, de un “acto no legislativo” del Senado, pues, ni siquiera el artículo 189 RS exige que el escrito que le presente el Gobierno tenga forma articulada de ley.

En consecuencia, sería más factible su impugnación por la vía del conflicto positivo de competencias, pues la decisión del Senado, muy probablemente, estará condicionando el ámbito competencial reconocido a la Comunidad Autónoma

de que se trate. No obstante, también es defendible la postura contraria, al considerar que dicha autorización ni siquiera podría ser considerada una norma en sentido material, como ya hemos dicho, pues se agota en la misma autorización en que consiste⁶⁵, no desplegando más consecuencias en el ordenamiento jurídico. Esta posibilidad de plantear el conflicto de competencias podría encontrar incluso otro tipo de limitaciones en relación con su naturaleza jurídica. Sería necesario entender que el conflicto de competencias no es, estrictamente, la sola reclamación de la titularidad de una competencia, sino que, como recuerda la STC 11/1984, de 2 de febrero, en su Fundamento jurídico 2º, “basta con que se entienda que una disposición, resolución o acto emanados de otro ente no respeta el orden de competencias establecido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas correspondientes y, en el caso de las Comunidades Autónomas, además, que tal disposición, resolución o acto afecten a su propio ámbito de autonomía (...) condicionando o configurando de forma que juzga inadecuada las competencias que, en virtud de esa autonomía ostenta”. Aunque, naturalmente, esta rebaja en la admisibilidad de los conflictos de competencias no debe ser de tal intensidad como para recurrir a él ante cualquier diferencia de opinión entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas⁶⁶.

Y, por último, en relación con las *medidas adoptadas por el Gobierno*, nuevamente se apuesta por el conflicto positivo de competencias, a tenor de la literalidad del artículo 63 LOTC que dice: “Cuando el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma considerase que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito...” podrá plantear el preceptivo conflicto positivo de competencias, previa satisfacción del requisito del requerimiento. Así, podría suceder que el Gobierno estuviese usando la vía del artículo 155 CE como pretexto formal para invadir el ámbito de competencias de una Comunidad Autónoma. Y en estas circunstancias estaría justificada la interposición de dicho conflicto competencial⁶⁷.

Naturalmente ni qué decir tiene, que si estas medidas supusiesen la vulneración de derechos fundamentales siempre subsistiría la vía del recurso de ampa-

65. *Ibidem*, pág. 143.

66. *Ibidem*, pág. 141.

67. Rodríguez Oliver, *op. cit.*, pág. 2325.

ro. Y, que, en este procedimiento o en el caso del conflicto de competencias, a la larga, el Tribunal Constitucional podría verse constreñido o empujado a decidir sobre la constitucionalidad o no de la decisión del Gobierno de utilizar el artículo 155 y, por ende, de la preceptiva autorización del Senado.

Como conclusión, en relación con la actividad de control sobre las Comunidades Autónomas llevada a cabo por el Tribunal Constitucional no puede olvidarse que el sistema autonómico ha sido capaz de resolver los conflictos competenciales gracias a la decisiva intervención de este Órgano y, a pesar de las dificultades intrínsecas a esta labor, su trabajo ha sido encomiable y ha gozado, por lo general, de la aceptación por todas las partes, quizás por la calidad técnica de sus decisiones y por la mesurada ponderación de las mismas. Un nuevo argumento, al menos, hasta el día de hoy, para no recelar de la actividad de supervisión del Tribunal Constitucional sobre las Comunidades Autónomas.

Bibliografía

Aguado Renedo, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

Alberti Rovira, E., “Control del Estado sobre las Comunidades Autónomas”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, t. I, Cívitas, Madrid, 1995.

Alcalá-Zamora, N., *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981.

Álvarez Conde, E., *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Justel, Madrid, 2007.

Bacigalupo Ságesse, M., <http://www.congreso.es/constitución/constitución/indice/sinopsis-pr.jsp?art>. (fecha de consulta: 15 de mayo de 2008).

Balaguer Callejón, F. (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I, Tecnos, Madrid, 2005.

Bassols Coma, M., *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1980.

Calafell Ferrá, V., “La compulsión o coerción estatal (Estudio del artículo 155 de la Constitución española)”, *Revista de Derecho Político*, 2000, nos 48 y 49.

Cascajo Castro, J. L., “La reforma del Estatuto”, en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, t. III, Zamudio, Vizcaya, 1983.

Constitución Española, Trabajos parlamentarios, t. I y III, Cortes Generales, Madrid, 1989.

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.

Fernández Farreres, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005.

Gaceta de Madrid, 12 de junio de 1935, núm. 163.

Gaceta de Madrid de 3 de enero de 1935.

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)*, vol. II, Instituto de Estudio Fiscales, Madrid, 1984.

Gil-Robles y Gil-Delgado, J. M^a., “El control extraordinario de las Comunidades Autónomas”, *Comentario a las Leyes Políticas*, t. IX, Edersa, Madrid, 1988.

Gil-Robles y Gil-Delgado, J. M^a. y Gil-Robles Casanueva, L., “Artículo 153. El control de la actividad de las Comunidades Autónomas por órganos del Estado”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. XI (arts. 143 a 158), Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1999.

Gil-Robles, J. M^a., Control y autonomías, Civitas, Madrid, 1986.

González Hernández, E., “Crónica de la jurisprudencia constitucional española (año 2007)”, Palestra del Tribunal Constitucional. Revista mensual de Jurisprudencia (Perú), nº 12, (diciembre), 2007.

González Hernández, E., “El modelo de “fiscalización-control” del Estado sobre las Comunidades Autónomas. Futuro y propuestas de lege ferenda”, en Álvarez Conde, E. (coord.), El futuro del Modelo de Estado, Instituto de Derecho Público/Instituto Madrileño de Administración Pública/Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2007.

González-Trevijano, P., “El artículo 155 o la última ratio”, Gaceta de los Negocios, 8 de noviembre de 2003.

Hernández Lafuente, A., Autonomía e integración en la Segunda República, Ed. Encuentro, Madrid, 1980.

<http://constitucion.rediris.es/principal/constituciones-weimar.htm>.

Jiménez Asensio, “La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco”, Revista de Estudios Políticos, nº 46/47, 1985.

Loewenstein, K., Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1986.

López Guera, L., Espín, E., García Morillo, J., Pérez Tremps, P. y Satrustegui, M., Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado, vol. II, Tirant lo blanch, Madrid, 1995.

Merino Merchán, J. F., Regímenes históricos españoles, Tecnos, Madrid, 1988.

Molas, I., Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 2005 (3^a ed.).

Monreal, A., “Estado de la Autonomías, reformas estatutarias y mutación constitucional”, en El futuro del modelo de Estado, coord. E. Álvarez Conde, IMAP/URJC/IDP, Madrid, 2007.

Pérez Serrano, N. y González Posada, C., *Constituciones de Europa y América. Selección de Textos vigentes. Traducción y notas. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1927.*

Rodríguez Oliver, J. M^a., “Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español”, en VV.AA., *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.

Santaolalla, F., *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

Sáenz Pérez, Á., *La reforma de los Estatutos de Autonomía (con especial referencia a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana)*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006.

Solozabal Echavarría, J. J., “Las reformas estatutarias y sus límites”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 21 (enero-abril), 2004.

Sosa Wagner, F., “El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución”, *Documentación Administrativa*, nº 182, 1979.

Tolivar Alas, L., *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1981.

Torres del Moral, A., *Principios de Derecho Constitucional español*, Servicios de Publicaciones de la Facultad de Derecho. UCM, Madrid, 3^a ed. 1992.

Virgala Foruria, E., “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 73 (enero-abril), 2005.

Viver Pi i Sunyer, C., *La reforma de los Estatutos de Autonomía con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005; VV.AA., *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España (4º Congreso Nacional celebrado en Jaén)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/stc2008/STC2008-05707.html
(Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2008).