

LOS CONTROLES ESTATALES SOBRE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS. PRECEDENTES Y REGULACIÓN
CONSTITUCIONAL ACTUAL

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E
Editorial Académica Española, Alemania, 2015,
192 páginas, ISBN: 978-3-659-08968-8

José Manuel Vera Santos
Catedrático de Derecho constitucional
Universidad Rey Juan Carlos

Recibido: 20-02-2016
Aceptado: 10-06-2016

Decía Stein que "de la carroza de la República federal tiran una docena de caballos. Si éstos toman distintas direcciones la ponen en peligro. Ello sólo puede evitarse si todos tienen la voluntad de trabajar en común".

Para aquellos que creemos en "la carroza", en el trabajo en común, en el interés general, considerando que cada uno de los "caballos" tienen sus peculiaridades (uno cierra mejor las curvas, otro lidera el grupo desde el eje, el tercer equino es el más racional y refrena el empuje del segundo..., como se observa en aquellas y éstas películas de romanos y sus épicas carreras de cuadrigas), aparte de establecer un sistema institucional que permita la conducción ordinaria de la nave societaria, recordamos siempre la importancia del controvertido tema de los controles que el Estado puede ejercer para vigilar el adecuado desarrollo de la actividad por parte de las entidades menores a las que se reconoce autonomía, sea esta administrativa, política o constitucional, en clásica taxonomía.

Temática ésta, el interés general, la delimitación competencial de poderes, tanto horizontal como verticalmente, que diría Loewenstein, la construcción de un sistema institucional que posibilite lo anterior, son cuestiones de máxima relevancia para el Derecho Constitucional, más aún en los tiempos que corren y que mi compañera en la Universidad Rey Juan Carlos conoce por que ha trabajado, como es característico en ella, mucho y bien, como denota una mera lectura de la bibliografía que cierra la obra o la reciente aportación de la autora en el número 37 de la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, titulada "La Ley Orgánica 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC y el artículo 155 CE: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso?", págs. 529 a 557.

Siendo esto así, en España el estudio del control del Estado respecto a las actividades de las entidades territoriales "menores" que lo componen (y escribo adrede, "menores", porque lo son, política y jurídicamente hablando, sin que ello reduzca su importancia, a veces esencial, para la convivencia), parece haber estado relegado a dormir el sueño de los justos durante al menos dos décadas, al menos, por lo que a la doctrina patria se refiere.

Esta circunstancia, dicen algunos, no debe ser merecedora de reprobación porque refleja una circunstancia digna de elogio, como es la escasa conflictividad de nuestro modelo autonómico, por lo menos de una conflictividad extraordinaria que hubiese merecido la puesta en marcha de mecanismos constitucionales de control nunca practicados hasta ahora. Sin entrar en discusiones cuantitativas respecto a la conflictividad habida hasta la fecha, yo no estoy de acuerdo en lo cualitativo de la afirmación precedente. En la España del "buenismo", de lo

políticamente correcto (casi identificable a lo convivencial y estructuralmente indebido), incluso estudiar cómo podía el Estado actuar ante la incompetencia, la sublevación, la intransigencia de una Comunidad Autónoma (y meto también las entidades locales incluso), suponía excomunión ¡Pobres Comunidades Autónomas, cumplidoras siempre con sus obligaciones frente al Estado centralista! ¡Que atrevimiento siquiera fuese pensar semejante situación!

Volviendo a la cuestión, es cierto que desde la aprobación de la Constitución de 1978, hito único en el panorama constitucional comparado en lo tocante a la descentralización política que produjo en un país hasta esa fecha unitario, y de manera acertada, tanto la legislación de desarrollo como la jurisprudencia constitucional dictada con ocasión de las lógicas controversias existentes, siempre se posicionaron a favor de la necesaria descentralización competencial. Pero llegó un momento en el que las fuerzas centrífugas fueron tantas que la normativa hubo de variar, y no lo hizo, y la jurisprudencia constitucional tampoco ha sido obstáculo para una verdadera transustanciación del modelo de Estado, si este hubiese existido, algo que tampoco aparece clarificado. A ello ha de añadirse la idiosincrasia española con un "nacionalismo democrático" (sic), que desde hace muchos años viene anunciando su carácter independentista, frente al "dontancredismo" gubernamental, aprovechando eso sí, las instituciones para proceder a su voladura controlada, ante la inacción de unos poderes públicos acomplexados.

Durante aquellos primeros años las cosas fueron razonablemente bien en materia autonómica (no me refiero al aspecto económico o de gestión pública, que ese es "otro cantar"), y el inicial modelo pergeñado por nuestra Carta Magna se fue desarrollando y evolucionando, sin que supusiese una gran preocupación el tema de los controles estatales sobre las Comunidades Autónomas, fundamentalmente limitados a los establecidos y ejercidos por el Tribunal Constitucional en sus diferentes competencias: control de constitucionalidad y conflictos competenciales fundamentalmente.

Sin embargo, hace ya casi una década (aunque haya parecido un suspiro) que algo empezó a cambiar. Se inició la última fase de reformas estatutarias y el modelo comenzó a ser puesto en duda. A esclarecer los nubarrones no ayudó, en absoluto, la actual situación de crisis económica y surgió el asunto que nos ocupa estos días, como es el de la deriva nacionalista-independentista de Cataluña, que ha puesto sobre el tapete cuán importante es el tema del que trata la obra que se recensiona. Y entramos así en materia: es ésta una investigación que acomete un estudio completo del sistema de controles estatales sobre las Comunidades Autónomas que aparece diseminado y disperso a lo largo del texto de nuestra Norma

Fundamental. Así, su autora, además de prestar especial atención a definir el concepto de control, a perfilar la naturaleza jurídica de la actividad de control estatal sobre los órganos descentralizados, a describir con detalle los dos principales modelos de Derecho Comparado de nuestro entorno más inmediato (Alemania e Italia) y de ilustrar con una concienzuda investigación de los precedentes habidos en nuestra historia constitucional, desgaja el grueso de su investigación de una cuestión esencial para comprender el completo sistema de controles esbozado por nuestro Texto constitucional. Me estoy refiriendo a la cuestión de su clasificación, a la que la autora dedica las páginas 83 y siguientes.

A partir de este momento, empieza el verdadero y detenido análisis de dicho elenco de mecanismos de control que, la profesora de la Universidad Rey Juan Carlos, describe y analiza diferenciando entre controles ordinarios y controles extraordinarios. Como bien expone la profesora González Hernández ha habido otros intentos clasificatorios pero quizás este sea el que más utilidades reviste, al menos, desde el punto de vista académico-expositivo. Así llegamos a descubrir el apartado esencial de esta obra, que no es otro que el de dedicar una especial atención al comentario del artículo 155 de nuestra Carta Magna, cuya exégesis aparece desde la página 124 en adelante, es decir, cerca de 60 páginas en las que se plantean muchas hipótesis sobre unos de los preceptos constitucionales que más dudas suscita.

Así, el artículo 155 es un precepto del que siempre se ha dicho que se espera no sea puesto en práctica nunca, porque, en todo momento, ha sido caracterizado como el último remedio frente a muy serias deslealtades constitucionales, en palabras del Pedro González-Trevijano. Es decir, la última solución constitucional en situaciones de manifiestas e irresolubles diferencias entre el Gobierno central y una o varias Comunidades autónomas. Lo normal, lo esperado, es que los instrumentos ordinarios de control sean más que suficientes para resolver las desavenencias entre ambas partes, es decir, que el conflicto no vaya más allá de la intervención de nuestro Tribunal Constitucional a través de sus decisiones en conflictos de competencia o recursos de inconstitucional. Pero ¿y si la negativa de acatamiento del ordenamiento constitucional por parte de una Comunidad autónoma va más allá? La respuesta debe ser evidente, aunque algunos no lo quieran ver.

Mal que nos pese debemos admitir que en los Estados en que se reconoce amplios niveles descentralización territorial siempre subsiste con más certidumbre el riesgo de que una de las partes que lo componen pretenda conculcar el interés general, su separación unilateral del resto... Precisamente por ello, adquiere un

más que relevante papel el estudio de los mecanismos y formulas constitucionales de reconducción de la diversidad a la unidad. Sin embargo, y como he destacado antes, respecto del control estatal sobre las Comunidades Autónomas, curiosamente, apenas existen estudios globales, más allá de los publicados justo después de la promulgación de la Constitución española de 1978.

He aquí precisamente uno de los motivos por los que el comentario de esta obra resulta obligado, pues la investigación que propone Esther González intenta, en la medida de lo posible, llenar ese vacío, o cuanto menos, ofrecer la necesaria actualización de esta materia con el comentario detenido los últimos supuestos más llamativos como el Plan Ibarretxe o la deriva soberanista catalana de los últimos meses, amén del análisis riguroso del variado número de instrumentos jurídico-constitucionales llamados a vigilar, supervisar o controlar la actuación en que las Comunidades Autónomas se extralimiten. Así se analizan con detalle y rigor no solo el mencionado artículo 155, sino también las fórmulas de control en manos del Tribunal Constitucional, como los deducibles de la letra de los artículos 150 y 153 CE, el económico-presupuestario del Tribunal de Cuentas, la reforma de los Estatutos de Autonomía, la labor de los Delegados del Gobierno o la nunca aplicada "alta inspección del Estado" que la autora alude en las páginas 122 y 123. Es precisamente este instrumento uno de los que deberían ser, primero, regulado por norma con rango de ley y, después, más utilizado ante los incesantes ejemplos de incumplimientos de algunas Comunidades Autónomas ante sentencias desfavorables a sus intereses o normativas nacionales o europeas que no comparten y que intentan boicotear en su aplicación ordinaria, tal y como se observa en el ámbito educativo y alude Esther González en su obra.

Con una prosa y ritmo tan característicos de la autora; con esa prosa azoriniana que se aleja del culteranismo de algunos y que denota su amplio conocimiento de la materia como la seguridad de sus afirmaciones, así como el respecto intelectual al estudioso, nos encontramos, en fin, con una obra que es muy bienvenida, tanto por cuestiones político-temporales, absolutamente lamentables, como doctrinales, compendiando una taxonomía clarificadora que no sólo agrupa los controles del Estado respecto a los territorios que lo integran, sino que nos recuerda algo que, a pesar de su evidencia, pasa a ser olvidado con demasiada frecuencia: que el todo es mucho más que las partes; que el interés general supera en valor al de cada uno de sus componentes; que la soberanía reside en la nación; que el Estado de Derecho se basa en el cumplimiento de las normas... Y que si todo ello falla, mucho más si es debido a la absoluta, racional y radical actuación de una entidad territorial, el Estado, cualquier Estado, también España, tiene que actuar en consecuencia. Desgraciadamente, sí; inexorablemente, también.