

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther: *Los controles estatales sobre las comunidades autónomas. Precedentes y regulación constitucional actual*. Ed. Académica Española. Saarbrücken (Alemania). 2015, 184 págs.

MARÍA ACRACIA NÚÑEZ MARTÍNEZ\*

---

<sup>(\*)</sup> Profesora Contratada Doctora Acreditada titular. Vicedecana de Ordenación Académica. Vicedecana de Relaciones Institucionales. Departamento de Derecho Político. UNED.

La publicación de una monografía que verse sobre los mecanismos de control que puede ejercer el Estado Central sobre las Comunidades Autónomas que lo integran supone un hecho de especial relevancia y trascendencia; y más aún en un momento como el actual, en el que las relaciones entre ambos no son tan fluidas como debieran. Si la obra además realiza una exposición del modelo de control establecido en la Constitución de la Segunda República española, se asoma a los controles establecidos en el Derecho comparado, aborda la regulación constitucional y analiza lo acontecido en una Comunidad Autónoma concreta, como es la catalana, el análisis constituye un ejercicio responsable y merecedor de elogio, puesto que se adentra en una cuestión polémica, que no deja indiferente y de máxima actualidad, por lo que analizar el presente sin olvidar el pasado y nuestro propio entorno nos da muchas claves para entender el modo de regular los controles establecidos por nuestro texto constitucional. Es el caso del libro *los controles estatales sobre las Comunidades Autónomas. Precedentes y regulación constitucional actual* escrito por la Doctora González Hernández, profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos, que supone un serio y riguroso estudio de un tema controvertido y actual. La satisfacción que provoca la lectura de la obra es doble, en primer lugar para los constitucionalistas en particular, y para los investigadores del derecho en general, por su contribución al constitucionalismo histórico, con su recorrido desde los inicios del constitucionalismo tanto comparado como patrio, las alusiones al tratamiento de las Cartas Autonómicas de Cuba y Puerto Rico, para enmarcar el tratamiento de la “cuestión catalana”, y su andadura iniciada el 6 de octubre de 1934 con su

fallido intento de secesión; tratamiento que facilita el trabajo para los estudiosos del tema, quienes podrán afrontar el conocimiento y estudio del Estado Autonómico desde una perspectiva más amplia, no limitada únicamente por los aspectos normativos del Título VIII de la Constitución española. En segundo lugar es satisfactoria la lectura de esta obra para todos aquellos preocupados por el estudio del Estado autonómico, pues resulta muy interesante la comparativa que aborda entre el control establecido al amparo del Texto constitucional de 1931, el actualmente vigente en España y el que se aplica en Italia.

Tras más de treinta y cinco años de vigencia constitucional, un debate de fondo ya iniciado durante el proceso constituyente, y profundizado en los últimos años tras los movimientos producidos desde el Gobierno de la Generalitat catalana, nos lleva a enfrentarnos a un futuro incierto en lo que a la organización territorial del Estado español se refiere. El horizonte federal a día de hoy es formulado por varias fuerzas políticas y sociales que ven en él la única vía para impedir una fragmentación estatal de consecuencias inciertas e imprevisibles, frente a los que entienden que el marco autonómico establecido en 1978 se ha agotado y que se ha de dar un paso más hacia la confederación de Estados independientes o hacia la secesión de una parte de España.

El estudio de la organización territorial del Estado y de los controles que se ejercen por parte del Estado central sobre las Comunidades Autónomas es un tema al que dada la trayectoria de la autora y su obra le ha dedicado una atención preferente, lo que le ha llevado convertirse en una autoridad en la materia, hecho que queda patente a la vista de su abultada bibliografía publicada sobre esta cuestión. Por citar algunos ejemplos podemos señalar: *El control estatal sobre las Comunidades Autónomas: las reformas estatutarias y el supuesto de control extraordinario del artículo 155. El control subsidiario del Tribunal Constitucional* publicado en el Anuario de Parlamento y Constitución nº 11 del año 2008; *El problema regional en la Segunda República: Los controles estatales sobre las Regiones Autónomas en la Constitución de 1931 y los acontecimientos del 6 de octubre de 1934* publicado en el número 75 de la Revista de las Cortes Generales del año 2008; *el artículo 138 de la Constitución española de 1978 y el principio de solidaridad*, publicado en el número 21 de los

Cuadernos de Derecho Público del año 2004; “La reforma estatutaria en la Constitución de 1931. Análisis de las precisiones del Estatuto de Nuria de 1932 y del Estatuto Vasco de 1936”, incluida en la obra colectiva Coordinada por José Manuel Vera Santos y Francisco Javier Díaz Revorio *la Reforma Estatutaria y constitucional* del año 2009; “El “interés general” y el “interés general de España”. Entre la unidad y la autonomía, también en obra colectiva codirigida por Luis López Guerra, José Luis García Ruiz y Javier García Fernández, *Constitución y desarrollo político. Estudios en homenaje al Profesor J. de Esteban y*, además, su extensa monografía (en coautoría con Rosa Fernández Riveira) sobre *Cataluña en sus documentos* que, ya en 2013, analizaba con rigor y profusión el complejo tema del encaje constitucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuestión esta que se repite, cada cierto tiempo, a lo largo de nuestra historia. No puede quedar duda de la sobrada trayectoria científica de su autora en materia de estudio y análisis de los controles estatales sobre las Comunidades Autónomas, que, en los últimos tiempos se ha centrado en los controles políticos extraordinarios, tan en boga, que se ha materializado en uno de los primeros estudios en profundidad de *La Ley Orgánica 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC y el artículo 155 CE: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso?*, publicado en el núm. 37 (2016) *Teoría y Realidad Constitucional*.

La monografía objeto de recensión se inicia con el tratamiento de los mecanismos de control sobre las Regiones Autónomas incorporado al Texto constitucional de 1931; texto que hubo de enfrentarse a las demandas de los sectores nacionalistas a la hora de establecer la organización territorial nacional. En aquellas regiones en las que se daba un hecho diferencial, cultural, lingüístico o ambos a la vez, surgieron partidos nacionalistas que, en determinados casos, alcanzarán un enorme protagonismo en el espectro político regional, como es el caso de Cataluña, lugar en el que el sentimiento nacionalista está presente en la gran mayoría de fuerzas políticas tanto de izquierdas como de derechas, o en el País Vasco, donde si bien es verdad que en menor medida, pero en el que el Partido Nacionalista Vasco de ideología conservadora había de participar con otros partidos políticos de ámbito nacional en las labores de representación política en la región. La instauración de la República había de suponer el establecimiento

de una nueva organización territorial del Estado, que no se limitara a una mera descentralización administrativa, sino que fuera más allá y abordara la cuestión catalana, que no podía resolverse con una descentralización únicamente de carácter administrativo, dadas las demandas formuladas. Ya desde el inicio de la andadura republicana la cuestión catalana había ocupado un lugar destacado como se desprende del hecho de que en el Pacto de San Sebastián celebrado el día 27 de agosto de 1930 estuvieran presentes junto a las fuerzas políticas de ámbito estatal partidos de ámbito catalán como es el caso de Acción Catalana, Unión Democrática de Catalunya y *Estat Catalá*. Si bien es verdad que en materia territorial no se adoptó acuerdo alguno, al menos se alcanzó un compromiso de que Las Cortes Constituyentes debatirían sobre las demandas catalanas.

La República, como indica Varela en su obra de 1978 *Partidos y Parlamento en la Segunda República*, había sido instaurada con el propósito entre otros de abordar y adoptar una solución a los conflictos que basados en el “hecho diferencial” se habían venido produciendo, y que constituían un problema de primer orden, alcanzando su punto de inflexión el día 14 de abril, fecha en la que Francesc Maciá procedió a proclamar en nombre del pueblo catalán “El Estado catalán bajo el régimen de una República catalana, que libremente y con toda cordialidad anhela y pide a los otros pueblos de España su colaboración en la creación de una Confederación de pueblos ibéricos...”. Tras este grave acontecimiento tres miembros del recién conformado Ejecutivo acudieron a Cataluña para recordarle a Maciá que en el Pacto de San Sebastián fue acordado que la cuestión territorial sería debatida en sede parlamentaria, por lo que había de dar marcha atrás. Fruto de las conversaciones Maciá procedió a rectificar sus palabras y procedió a referirse al “Consejo de Gobierno de la República en Cataluña”, en vez de referirse al “Estado Catalán y a la República Catalana”. El día 21 de abril fue reconocida la Generalitat y se iniciaba el proceso que habría de finalizar con la aprobación del *Estatut*. Desde un primer momento la opción federal quedó descartada, siendo ello debido a que únicamente las fuerzas políticas de carácter nacionalista eran proclives a ella. Los constituyentes estaban abocados a buscar una fórmula intermedia entre la España centralista hasta entonces vigente, pero que a la vista de las reivindicaciones nacionalistas no funcionaba,

puesto que éstos entendían que sus reivindicaciones no estaban siendo asumidas, y la fórmula federal que implicaba un grado de descentralización inasumible en aquel momento. La decisión final quedó plasmada en el párrafo tercero del artículo primero al disponer que la República se constituye en un *Estado Integral*, Estado que permite la autonomía de municipios y regiones; la organización territorial se plasmará a lo largo del todo el Título I de la Carta Magna. El término utilizado para describir el tipo de Estado es cuanto menos vago y ambiguo, y se caracteriza por permitir la autonomía de las regiones dentro de un España no federal, haciéndose alusión a las regiones en particular, sin especificar, permitiendo de esta manera que cualquier región que tuviera características históricas, culturales o económicas comunes pudiera constituirse en Región Autónoma y regularse por su propio Estatuto, siempre y cuando se iniciara el proceso según lo dispuesto en el artículo 12. La Constitución, que además recogía aquellas competencias susceptibles de ser asumidas por éstas regiones y aquellas que por su naturaleza no podrán en ningún caso dejar de ser competencia estatal.

La configuración de España en Regiones Autónomas no implicaba en ningún caso que éstas estuvieran dotadas de soberanía, pues únicamente el Estado podía ejercerla, como depositario en sede parlamentaria de la soberanía nacional, ni que en ellas residiera poder constituyente alguno ni que éstas pudieran ejercer el derecho de autodeterminación, que no quedaba contemplado en la Carta Magna. El primer proyecto de Estatuto que se presentó ante las Cortes fue el catalán, siendo finalmente aprobado en septiembre del 32, suspendido en el 35, siendo dotado de vigencia otra vez como consecuencia de la llegada del Frente Popular y abolido en el 38. Por su parte la redacción de los Estatutos vasco y gallego fue mucho más lenta, procediéndose a la votación en sede parlamentaria nacional del vasco en octubre del 36, y no pudiéndose hacer lo mismo con el gallego como consecuencia de la contienda civil.

Tras este repaso histórico, la autora procede a analizar la organización territorial que estableció la Constitución de 1978, texto que habría de afrontar entre otras cosas la reorganización territorial del Estado. Las aspiraciones nacionalistas, al igual que ocurriera durante

el proceso constituyentes de la Constitución de 1931, continuaron estando presentes durante la transición y fueron tenidas en cuenta, como se desprende del hecho de que en el mes de septiembre de 1977, a través de un Real Decreto, se procedió a restablecer la Generalitat catalana, hecho que dejó patente la voluntad asumida por los constituyentes de respetar y asumir la descentralización y el autogobierno de las regiones históricas; aunque finalmente éste fue asumido por la totalidad de las regiones de España, no quedando circunscrito a aquellas que ya hubieran demostrado sus aspiraciones en la segunda República. Siguiendo en este punto a González-Trevijano, Núñez Rivero y Goig Martínez en su obra *El Estado autonómico español* se puede afirmar que si bien es verdad que la cuestión territorial continuaba siendo un aspecto de gran relevancia también lo es que la situación no era la misma, por lo que no era en absoluto esperable que una región concreta pudiera proclamar su independencia. Los constituyentes podían abordar la cuestión territorial desde diversos ángulos, bien de manera similar a como se había realizado en la Segunda república, esto es asumiendo el hecho diferencial de determinadas regiones de España y entendiendo que éstas habían de ver reflejado éste hecho en un documento; no abordar la cuestión y proceder a reordenar el territorio, o afrontar el establecimiento de una opción federal. El federalismo quedó pronto descartado como opción, por lo que finalmente se optó por el establecimiento de una alta descentralización, que sin llegar al modelo federal permitiera una alta asunción de competencias por parte de las instauradas Comunidades Autónomas, siempre respetando la indisoluble unidad de la nación española. Este modelo finalmente elegido denominado Estado autonómico supone un sistema novedoso, que no puede encuadrarse a priori en ninguno de los modelos clásicos como es el confederal, el federal, el unitario, el integral o el regional, pues, como señalan Sánchez y Mellado en su obra *Fundamentos de Derecho Político*, aunque podamos encontrar cierto denominador común con la Constitución del 31 o con el Estado regional instaurado en la Constitución italiana de 1947, el Estado autonómico definido en el texto del 78 va más allá de las formas regional e integral. Los constituyentes del 78 optaron por lo que se ha venido denominando por la doctrina Estado Unitario complejo o Estado compuesto que se trata de un tipo intermedio entre el Estado unitario y el Estado federal en el que existe un único ordenamiento constitucional y un único

poder constituyente. Como ha indicado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 25 de marzo de 2014, dictada contra la resolución emitida por el Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, (por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, en cuyo artículo 1 se indicaba que el pueblo de Cataluña tiene por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano): sólo el pueblo español es sin embargo soberano, y lo es de manera exclusiva e indivisible, a ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de ese pueblo puede un poder público atribuirle la cualidad de soberano, de manera que ninguna parte del pueblo, tiene soberanía por sí misma porque ello iría en contra de la soberanía de todo el pueblo. El artículo 1.2 de la Constitución proclama que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. El Estado autonómico fue ideado con el fin de instaurar un marco jurídico que facilitara la descentralización generalizable a todas aquellas regiones con vocación autonomista, sin dejar de garantizarse a aquellos pueblos, básicamente preocupados por sus particularidades y su particular idiosincrasia, la consideración, protección y desarrollo de su particular identidad, siempre sin vulnerar el respeto a la indisoluble unidad de la nación española. Con este fin en la Constitución quedó plasmada una organización territorial que se va a caracterizar por que la soberanía nacional reside en el pueblo español considerado en su conjunto, por lo que no se contempla que sea atribuida a un parte de este pueblo, no cabe su división. Tras tratar la organización autonómica en el texto constitucional la autora procede al desarrollar los mecanismos de control estatal sobre las Comunidades Autónomas recogidos en la Constitución española, sin dejar de lado lo que ocurre en el Derecho Comparado.

Entre los mecanismos de control existentes la autora se refiere por un lado, a lo dispuesto en el artículo 153 y, por otro, a la aprobación de las leyes-marco (150.1), leyes estatales, potestativas para los Cortes Generales, en virtud de las que se puede modular la voluntad estatal acerca del grado de autonomía; leyes de transferencia o delegación (150.2) que son leyes orgánicas dictadas cuando el estado desee transferir o delegar en las CCAA facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles

de transferencia o delegación. La ley preverá las formas de control reservadas al Estado; leyes de armonización (150.3) que constituyen normas de cierre del sistema, cuya aplicación se reserva en los supuestos en los que el legislador estatal no disponga de otros medios constitucionalmente establecidos, o los disponibles no sean suficientes para garantizarse la armonía requerida por el interés general, ya que de lo contrario, el interés tutelado y que justificaría el uso de la técnica armonizadora puede ser confundido con el interés general ya considerado por el Poder constituyente a la hora de establecer el sistema de distribución de competencias entre el estado y las diversas Comunidades Autónomas existentes. Las leyes de armonización complementan al resto de las disposiciones constitucionales; conflicto de competencias, los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o los que se puedan plantear entre las distintas Comunidades Autónomas; el Delegado de Gobierno cuya función principal la de intervenir, supervisar, y controlar las actividades realizadas por las CCAA; la “Alta inspección”, competencia estatal de vigilancia y los Convenios de colaboración y Defensor del Pueblo.

Termina el libro con un exhaustivo análisis del artículo 155, cuya aplicación aún no se ha realizado, pero sobre el que se ha debatido mucho como consecuencia del inicio del movimiento soberanista en Cataluña. Estamos, pues, ante una obra solvente, rigurosa, profunda y necesaria si se quiere conocer a fondo los mecanismos de control que puede ejercer el Estado sobre las Comunidades Autónomas de recomendable lectura, más en los tiempos que corren.