

EL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN COMO GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO POR SUSTITUCIÓN. PRESUPUESTOS CONCEPTUALES, TEÓRICOS Y JURÍDICOS

The article 155 of the Constitution as a power of substitution. Conceptual, theoretical and legal presuppositions

LEONARDO ÁLVAREZ ÁLVAREZ

Universidad de Oviedo

leonardo@uniovi.es

Cómo citar/Citation

Álvarez Álvarez, L. (2020).

El artículo 155 de la Constitución como garantía de cumplimiento por sustitución. Presupuestos conceptuales, teóricos y jurídicos.

Revista Española de Derecho Constitucional, 120, 259-287.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.09>

Resumen

Este trabajo se propone analizar la naturaleza jurídica del art. 155 de la Constitución a partir de sus presupuestos conceptuales, teóricos y jurídicos. Se ha propuesto demostrar a) por qué el art. 155 CE reconoce un poder de sustitución, no de coerción (presupuestos conceptuales), b) qué justifica teóricamente que ese deba ser el contenido del art. 155 CE (presupuestos teóricos), y c) cuál es la explicación jurídica de que el Estado pueda proceder a la sustitución de las comunidades autónomas (presupuestos jurídicos). Al amparo de estos presupuestos, este trabajo analiza el contenido del supuesto de hecho del art. 155 CE, cuáles son las medidas de sustitución que pueden adoptarse frente a las comunidades autónomas y sus límites.

Palabras clave

Coerción federal; derecho de excepción; principio de unidad del Estado; descentralización territorial.

Abstract

The aim of this study is to examine the legal nature of article 155 of the Constitution from its conceptual, theoretical and legal presuppositions, which have not yet been defined appropriately by Spanish legal doctrine or case law. The study intends to demonstrate a) why art. 155 of the Constitution recognises a power of substitution and not coercion (conceptual presuppositions), b) the theoretical justification for this having to be the content of art. 155 (theoretical presuppositions) c) the legal explanation for the state being able to carry out substitution of the Autonomous Communities (legal presuppositions). Following on from these presuppositions, this study examines the actual content of art. 155 of the Constitution, and the substitution measures, and limits therein, which might be adopted with regard to the Autonomous Communities.

Keywords

Federal coercion; law of exception; principle of state unity; territorial decentralization.

SUMARIO

I. LA NECESIDAD DE UN ESTUDIO SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ARTÍCULO 155 CE. II. PRESUPUESTOS CONCEPTUALES Y TEÓRICOS DE LA FUNCIÓN DE SUSTITUCIÓN: 1. Las garantías de cumplimiento de las normas constitucionales. 2. La garantía de cumplimiento por coerción. 3. La garantía de cumplimiento por sustitución. Su presupuesto teórico. III. EL PRESUPUESTO JURÍDICO DE LA FUNCIÓN DE SUSTITUCIÓN: 1. El principio de jerarquía. 2. El principio de competencia. 3. El principio de reserva. IV. LA FUNCIÓN DE SUSTITUCIÓN AL SERVICIO DEL PRINCIPIO DE EFICACIA DEL ORDENAMIENTO: 1. El incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución y por otras leyes. 2. El grave atentado contra el interés general de España. 3. Sustitución y principio de unidad. V. LAS MEDIDAS NECESARIAS DE LA FUNCIÓN DE SUSTITUCIÓN: 1. La relación entre legislación negativa y legislación positiva. 2. La función de sustitución y las funciones constitucionales del Gobierno. VI. LÍMITES DE LA FUNCIÓN DE SUSTITUCIÓN: 1. Límites materiales. 2. Límites formales. VII. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN. LA NECESIDAD DE UN ESTUDIO SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ARTÍCULO 155 CE

Si algo ha caracterizado al art. 155 CE es que a lo largo de los más de cuarenta años de vigencia de la CE de 1978 el análisis de su naturaleza jurídica ha descansado principalmente en los académicos. A pesar de que el TC tuvo la ocasión de pronunciarse *obiter dicta* sobre el art. 155 CE en diferentes etapas de su obra jurisprudencial, fue más recientemente, en las SSTC 89/2019 y 90/2019, cuando pudo detenerse en estudiar su sentido en el orden descentralizado. En todo este acervo doctrinal y jurisprudencial existente ha sido posible identificar ciertas divergencias interpretativas sobre el art. 155 CE. Con todo, las distintas posiciones han coincidido a grandes rasgos al definir su naturaleza jurídica.

Efectivamente, el debate académico y el TC se han mostrado de acuerdo en identificar en el enunciado del art. 155 CE: a) un poder de *coerción*, b) que autoriza al Estado a interferir en el ámbito competencial de las comunidades autónomas (en adelante, CC. AA.) en orden a garantizar el cumplimiento de ciertas normas constitucionales. La cuestión parecía poder entenderse zanjada tras las SSTC 89/2019 y 90/2019. Sin embargo, probablemente sea este un juicio equivocado, aunque solo sea porque contraviene las principales conclusiones presentadas hasta el momento por la literatura y por la jurisprudencia,

pero podría suscitarse alguna duda de si el problema fue planteado desde el principio en sus justos términos.

Esta hipótesis se planteó al consultar el catálogo de *medidas necesarias* que, con un cierto consenso, se habían entendido amparadas en el art. 155 CE. En ellas encontraban cobertura un conjunto de garantías de cumplimiento de las normas constitucionales que, en realidad, ejercían su función de manera muy distinta y, en ocasiones, parecían caer, más bien, en el ámbito de actuación de otros órganos constitucionales. Si uno de los propósitos que ha de guiar la labor de la ciencia jurídica es tratar de dotar a las normas objeto de estudio de un contenido autónomo, parecía necesario redefinir la naturaleza jurídica del art. 155 CE a fin de poder adscribirlo a una garantía de cumplimiento propia y distinta.

Y ello podría ser posible, quizá, si la naturaleza del art. 155 CE no se hubiera planteado desde el principio en términos de coerción, sino, más bien, de sustitución. Parecía necesario, por tanto, redefinir los *presupuestos conceptuales* del art. 155 CE. Sin embargo, para poder llegar a defender esa posición era necesario poder explicar dos importantes cuestiones: a) de dónde surgía la necesidad de comprender el art. 155 CE como una garantía de cumplimiento por sustitución (*presupuestos teóricos*) y b) qué justificaba que el Estado pudiera, con el art. 155 CE, proceder a la sustitución de las CC. AA. (interfiriendo en su ámbito competencial) para garantizar el cumplimiento de ciertas normas constitucionales (*presupuestos jurídicos*). A tratar de explicar estas hipótesis se dedican las siguientes páginas.

II. PRESUPUESTOS CONCEPTUALES Y TEÓRICOS DE LA FUNCIÓN DE SUSTITUCIÓN

1. LAS GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

La doctrina, de forma mayoritaria, avalada por el TC, ha entendido al art. 155 CE como la plasmación normativa de un *poder de coerción* (Virgala Foruria, 2005; STC 89/2019, FJ 4). Una denominación, sin lugar a dudas, tributaria de la categoría de la *Bundeszwang* del Estado federal alemán, en la que se inspiró el constituyente español de 1978 para la redacción del enunciado del art. 155 CE. Otras posiciones, vinculándose a sus orígenes en el modelo de la confederación —*Reichsexekution*— han concebido el art. 155 CE como la plasmación de una *ejecución estatal forzada* (Albertí Rovira, 1985: 471). Lo cierto es que las categorías que haya decidido utilizar la ciencia jurídica para describir lo prescrito por el art. 155 CE seguramente tengan poca relevancia siempre que con ellas se exprese el mismo contenido normativo.

Y, en efecto, a pesar de los diferentes conceptos utilizados para describir lo jurídicamente prescrito en el art. 155 CE —coerción, ejecución, *coacción* (Muñoz Machado, 1982: 455), *intervención* (García Roca, 2019a: 202) o *compulsión* (Calafell Ferrá, 2000: 101)—, lo que todos tienen en común es haber identificado en art. 155 CE, con acierto, la plasmación de una garantía de cumplimiento de determinadas normas constitucionales (García Torres, 1984: 1250). A ello alude, en efecto, su enunciado al determinar que el Estado podrá adoptar frente a las CC. AA. las medidas necesarias para *garantizar el cumplimiento* de ciertas obligaciones y la protección del interés general de España.

Sin embargo, las posiciones desarrolladas hasta el momento en el debate académico han coincidido, además, en entender —y quizá ello sea lo criticable— que en el contenido de la garantía de cumplimiento del art. 155 CE encontrarían cobertura lo que, en realidad, son las distintas técnicas de las que se sirve todo orden jurídico para garantizar que sus normas se cumplan. Primero, la imputación de consecuencias desfavorables a un incumplimiento, cuya aplicación se puede llevar a cabo incluso con el uso de la fuerza. El orden jurídico pretende garantizar, así, un *cumplimiento coactivo* de sus normas (Kelsen, 1992: 34 y ss.). Segundo, la atribución a un tercero de la facultad para proceder al cumplimiento efectivo de las normas que han sido infringidas. Se garantiza de esta manera un cumplimiento *por sustitución* (Kelsen, 1927: 128).

Lo cierto es que, como se tratará de demostrar, resulta difícil poder defender que en el art. 155 CE pueda entenderse contenida una garantía de cumplimiento coactivo (o coercitivo), por lo que, sin embargo, parecen haber abogado aquellas posiciones que han entendido el art. 155 CE como la plasmación de un *poder de coerción*. Si ello fuera así, tal disposición corre el peligro de perder su sentido como norma constitucional. Como se verá, el art. 155 CE encuentra justificación si se entiende como *garantía de cumplimiento por sustitución*, algo que encuentra su fundamento teórico en el principio autonómico plasmado en el art. 2 CE.

2. LA GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO POR COERCIÓN

El enunciado del art. 155 CE pareciera, a simple vista, querer manifestar su pretensión de garantizar un cumplimiento coactivo de las normas constitucionales, al autorizar al Estado a adoptar las medidas necesarias para garantizar el *cumplimiento forzoso* de determinadas obligaciones. Dicha expresión parecería querer articular una cierta relación entre garantía de cumplimiento y fuerza, como tuvo ocasión de apuntar Pedro Cruz Villalón (1981: 689-717):

ningún Estado compuesto puede subsistir si no dispone de la posibilidad de imponer a las unidades territoriales autónomas que lo integran, si es preciso por la fuerza, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento general del Estado.

En realidad, al amparo de dicha identificación entre garantía de cumplimiento y fuerza se construye la *Reichsexekution* en el modelo de la confederación de los orígenes del sistema descentralizado. La ocupación militar del territorio se convirtió en el mecanismo coactivo, por antonomasia, para obligar a los entes descentralizados al cumplimiento forzoso de las obligaciones (Meyer, 1891: 644). Lo cierto es que en la literatura española no han faltado posiciones que han defendido que el empleo de las fuerzas armadas (art. 8 CE) constituiría una de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento forzoso al que se refiere el art. 155 CE (Fernández Rodera, 2003: 2).

Sin embargo, en ocasiones se ha pasado por alto que la garantía de cumplimiento coactivo vinculado con la fuerza halló su justificación teórica en la particular estructura del orden jurídico de la confederación, que diseñó una unidad entre Estados soberanos sobre la base de los presupuestos del derecho internacional. Era, pues, del todo coherente con ello que la reacción prevista por el ordenamiento jurídico para garantizar el cumplimiento coactivo de sus normas por los entes descentralizados fuese una sanción compatible con el derecho internacional: la guerra (Jellinek, 1892: 295 y ss.). Siendo esto así, es fácil defender por qué la estructura del Estado federal —materialmente asumida en la CE— ha de oponerse a una vinculación entre coerción y fuerza en el art. 155 CE (García Torres, 1984: 1281).

En el Estado federal han sustituido al empleo de la fuerza como garantía de cumplimiento coactivo principalmente los mecanismos de presión financiera (Erbguth, 2009: 1174). La doctrina española —asumiendo los resultados presentados por la teoría del Estado federal— ha afirmado que entre las medidas necesarias que puede adoptar el Estado en aplicación del art. 155 CE para garantizar el cumplimiento forzoso de las obligaciones se encuentran, entre otras: a) *la suspensión a las CC. AA. de las transferencias de servicios en curso*, b) *la suspensión de transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial*, y c) *la participación en ingresos del Estado* (Virgala Foruria, 2005: 101; Vitró Castells, 2019: 81).

Es cierto que tanto la fuerza militar del modelo de la confederación como los mecanismos de presión financiera en el Estado federal suponen, en sentido jurídico estricto, el ejercicio de una verdadera coerción, toda vez que autorizan a ciertos órganos del Estado a aplicar consecuencias jurídicas desfavorables —la provocación de un mal (la invasión militar) o la privación de un bien (de bienes económicos)—, con la finalidad de *forzar* a las entidades

descentralizadas a un cumplimiento de las normas constitucionales. Sin embargo, resulta cuestionable que el art. 155 CE pueda contener una garantía de cumplimiento coercitiva. Si ello fuera así, dicha disposición probablemente no autorizaría a nada que el Estado no pudiera hacer ya por sí mismo en ejercicio de las competencias que le atribuyen la CE y otras leyes.

Sería suficiente recurrir a los clásicos mecanismos coactivos del sistema descentralizado ya expuestos para poder constatarlo. En que se refiere al empleo de la fuerza militar, esta coacción podría ser ejercida por el Estado directamente al amparo de lo previsto en el art. 116 CE, sin necesidad de recurrir al art. 155 CE (Lafuente Balle, 2018: 113). Esto permite explicar que la doctrina haya rechazado de manera prácticamente unánime que el empleo de las fuerzas armadas (art. 8 CE) pueda comprenderse entre las medidas necesarias a las que se refiere dicha disposición para garantizar el *cumplimiento forzoso* de determinadas normas constitucionales (Vírgala Foruria, 2005: 105).

Pero, en realidad, a la misma consecuencia parece tener que llegarse con los mecanismos de presión financiera, que tienen que entenderse también amparados en las competencias ordinarias del Estado. Parte de la doctrina ha querido identificar el desarrollo del art. 155 CE en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Vintró Castells, 2019: 81). Sin embargo, ha sido la propia ley la que se ha encargado de descartar que las medidas de presión financiera para garantizar un cumplimiento coactivo por parte de las CC. AA. resulten amparadas por el art. 155 CE. En efecto, el art. 25 autoriza al Estado a adoptar frente a ellas lo que se denominan expresamente *medidas coercitivas*.

Tal disposición determina que, en el caso de que las CC. AA. incumplan el plan económico-financiero, el Estado podrá acordar, entre diferentes medidas, la retención de créditos para forzar al cumplimiento del objetivo establecido. Sin embargo, que las *medidas coercitivas* de su art. 25 no quedan amparadas en la garantía de cumplimiento del art. 155 CE se pone de manifiesto en el propio art. 26 de la Ley Orgánica 2/2012, que se refiere a las *medidas de cumplimiento forzoso*. Según esta disposición, en el caso de que las CC. AA. persistan en el incumplimiento de las obligaciones del art. 25, y desfallecidas las medidas coercitivas en él previstas, procederá la aplicación del art. 155 CE.

3. LA GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO POR SUSTITUCIÓN. SU PRESUPUESTO TEÓRICO

Probablemente el sentido más coherente del art. 155 CE sea entenderlo como plasmación de una garantía de *cumplimiento por sustitución*. Como una

norma que autorice al Estado a proceder al cumplimiento de ciertas normas constitucionales, sustituyendo a las CC. AA., una vez hayan desfallecido los mecanismos de garantía de cumplimiento coactivo que se amparan en las competencias ordinarias del Estado. A esta consecuencia parecen conducir los ya aludidos arts. 25 y 26 de la Ley Orgánica 2/2012. De mantenerse tal interpretación, el art. 155 CE autorizaría a algo que el Estado no podría hacer en ejercicio de sus propias competencias: interferir en el ámbito competencial de las CC. AA.

Pero, además, la necesidad de interpretar el art. 155 CE en términos de sustitución, y no de coerción, encuentra su fundamento teórico en el principio autonómico del art. 2 CE. En concreto, en la particular manera con arreglo a la que ha querido condicionar su propia eficacia como principio estructural. La plasmación de este principio ha supuesto en la CE la descentralización territorial de las funciones de creación y de aplicación de normas entre el Estado y las CC. AA. en el marco de determinadas competencias delimitadas por la CE y por otras leyes a las que aquella se remite. En realidad, este modelo de descentralización, para que pueda ser eficaz, exige el reconocimiento de otras dos funciones en el interior del ordenamiento jurídico.

La primera tiene que ser lógicamente la consistente en producir la invalidez de las normas y actos procedentes de sus miembros contrarios a las normas que reparten territorialmente el poder. Esta función es la que ejerce principalmente el TC, como se prevé en el art. 161 CE. Pero el principio autonómico, en no pocas ocasiones, requiere, además, para poder ser eficaz, que ciertas normas y actos tengan que producirse para poder ordenar jurídicamente distintos ámbitos de la realidad. Ello es resultado del reparto *transversal* de competencias, que lleva a que la ordenación de dichos ámbitos requiera: a) el concurso de dos voluntades normativas procedentes de los sujetos del Estado autonómico y b) que aquellas voluntades presenten, además, un determinado contenido (STC 64/1990, FJ 4).

En consecuencia, para que el principio autonómico pueda ser eficaz es necesario reconocer en el seno del ordenamiento una función jurídica destinada a garantizar que ciertas normas y actos deban producirse. Esta función justamente es la que ha de entenderse plasmada en el art. 155 CE: una función normativa de sustitución frente a las omisiones de aquellas normas y actos. Esta función no puede ejercerla lógicamente el TC, ya que excede de su naturaleza como *legislador negativo* (Kelsen, 2010: 1551). Tal función ha de atribuirse, de forma coherente, a alguno de los sujetos a los que el principio autonómico confiere la función de creación de normas, a los que operan como un *legislador positivo* en el sistema descentralizado. En particular, al sujeto al que se le confiere la posición de garante del principio de unidad: el Estado (STC 89/2019, FJ 4 a).

El TC y la doctrina han parecido ignorar estas diferentes pretensiones teóricas de eficacia del principio autonómico y su respectiva satisfacción normativa a través de las funciones de la legislación negativa (art. 161 CE) y de la legislación positiva (art. 155 CE). En lo que se refiere al TC, ha afirmado que el art. 155 CE es una consecuencia de la coexistencia de los principios de unidad y de autonomía, de la que se deriva que esta *no se garantiza por la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación* (STC 89/2019, FJ 4). Sin embargo, esta exigencia teórica la satisfacen desde un punto de vista jurídico tanto el TC como el art. 155 CE, no solo esta disposición. Tampoco la literatura ha sido capaz de diferenciar adecuadamente estas dos funciones.

La doctrina ha incluido dentro de la garantía de cumplimiento del art. 155 CE, entre otras: a) *la privación de efectos jurídicos a las actividades autonómicas*, b) *la suspensión de la ejecutividad de los acuerdos o de las resoluciones de los órganos autonómicos*, y c) *la subrogación puntual en los actos que ordinariamente debería realizar la Administración autonómica* (Vírgala Foruria, 2005: 101). En realidad, los dos primeros contenidos tienen que caer coherentemente dentro de la garantía de la eficacia del principio autonómico que dispensa el TC como legislador negativo. La última de ellas es la que es, en realidad, más compatible con la función que ejerce específicamente el art. 155 CE como reconocimiento de una legislación positiva.

Con todo, hay que reconocer que estas diferentes pretensiones de eficacia del sistema descentralizado estuvieron fusionadas originariamente en la *Reichsexekution* del modelo de la confederación (Hänel, 1892: 405). Sin embargo, ello fue el resultado de la inexistencia de un tribunal constitucional dotado de la función de invalidar normas y actos contrarios a la Constitución. Pero cuando el orden jurídico a) reconoce una constitución dotada de carácter supremo y b) prevé la existencia de un tribunal constitucional, como sucede en el modelo de Estado federal, las distintas pretensiones de eficacia del sistema descentralizado, la legislación negativa y la legislación positiva, resulta ya necesario distribuirlas entre distintos órganos (Kelsen, 1923-1924: 173). Así sucede en los arts. 161 y 155 CE.

Como se puede deducir de todo lo hasta aquí expuesto, para poder dotar de un contenido autónomo a la garantía de cumplimiento de ciertas normas constitucionales que se prevé en el art. 155 CE ha de desprenderse necesariamente de varios de los contenidos tradicionalmente defendidos en el debate académico: a) las garantías de cumplimiento de carácter coercitivo (que se adscriben ya a las competencias ordinarias del Estado) y b) las garantías de cumplimiento consistentes en derogar normas y actos de las CC. AA., que caen dentro de la función atribuida al TC en el sistema descentralizado. De

este modo, el art. 155 CE puede quedar relegado a aquello que le dota de sentido en el Estado autonómico: una garantía de cumplimiento por sustitución.

III. EL PRESUPUESTO JURÍDICO DE LA FUNCIÓN DE SUSTITUCIÓN

1. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA

Una vez analizado dónde reside el presupuesto teórico de la función de sustitución que se prevé en el art. 155 CE, procede analizar cuál es su presupuesto jurídico. Es decir, qué es lo que explica jurídicamente que el Estado, en aplicación del art. 155 CE, pueda interferir en el ámbito competencial de las CC. AA. procediendo a su sustitución en la producción de determinadas normas y actos jurídicamente debidos. Seguramente la manera más sencilla de explicarlo sería entender la función de sustitución como la materialización de una relación de jerarquía existente entre los sujetos del Estado autonómico. En estos términos se construye precisamente la *Reichsexekution* en los orígenes del sistema descentralizado (Laband, 1895: 93).

Esta relación de jerarquía entre los sujetos del Estado autonómico ha sido asumida por el TC para justificar la plasmación del art. 155 CE (SSTC 4/1981, FJ 3; 31/2010, FJ 13, y 89/2019, FJ 4). También la doctrina ha reconocido que la posibilidad de que el Estado pueda interferir en el ámbito competencial de las CC. AA. en aplicación del art. 155 CE es consecuencia de su posición de *superioridad jerárquica* (García Roca, 2019a: 204). Esta supuesta concepción del art. 155 CE habría de tener importantes consecuencias para su interpretación.

Primero, que el art. 155 CE tendría que considerarse probablemente como un mecanismo extraordinario si se parte, claro está, de que dicha superioridad jerárquica del Estado constituye una excepción a la posición de relativa paridad que diseña, por principio, el criterio de competencia entre los sujetos del Estado autonómico (STC 89/2019, FJ 4a). Segundo, que quizá habría que admitir la irradiación de la función de sustitución del art. 155 CE a la totalidad de ámbitos —a) competenciales y b) orgánico-procedimentales— sobre los que se proyectan las funciones de creación y de aplicación de normas atribuidas a las CC. AA.

Siendo esto así, habría que admitir coherentemente que entre las medidas necesarias a las que se refiere el art. 155 CE tendrían cabida: a) la sustitución *competencial* de las CC. AA. con la producción de normas y de actos jurídicamente debidos y b) su sustitución en la configuración de los *órganos* y de los *procedimientos* de creación y de aplicación de normas, pudiéndose proceder

incluso al cese y a la disolución de los órganos autonómicos. Estas consecuencias han sido reconocidas por el TC (STC 89/2019, FJ 13a) y también por la doctrina (Cruz Villalón, 1981: 60; García Roca, 2019a: 225 y ss.). De cualquier manera, la justificación de la función de sustitución del art. 155 CE a partir del criterio de jerarquía se enfrenta a importantes problemas.

En primer lugar, porque seguramente lo convierte en una norma superflua. Si, como ha afirmado el TC, la posición de superioridad atribuida al Estado en el art. 155 CE es *una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación* (STC 89/2019, FJ 4a), la función sustitutiva sobre las CC. AA. habría de entenderse consustancial a toda actuación estatal destinada a procurar su tutela, se apoye o no en art. 155 CE. Así lo ha reconocido un sector de la doctrina (Cruz Villalón, 1981: 57). En segundo lugar, porque la superioridad atribuida al Estado en el art. 155 CE no podría resultar compatible, a un mismo tiempo, con la posición de relativa paridad que se deduce del principio de competencia, y que relaciona de forma ordinaria a los sujetos del sistema descentralizado.

En efecto, dos sujetos —como dos normas— no pueden estar relacionados al mismo tiempo por una relación de competencia y de jerarquía, salvo que ello se admita para poder llegar a un resultado, de otra manera, inviable. Esto es lo que se aprecia en el razonamiento del TC. La relación de competencia ordinariamente existente entre el Estado y las CC. AA, así lo afirma, es incompatible con la existencia de controles jerárquicos de aquel sobre estas (STC 79/2017, FJ 17a, y 89/2019, FJ 4a). Sin embargo, en este marco relacional, en orden a poder explicar por qué el Estado, a través del art. 155 CE, puede interferir en el ámbito competencial y orgánico-procedimental de las CC. AA. al TC no le queda más recurso que acabar admitiendo que el Estado actúa en tal procedimiento en una posición de superioridad (FJ 4; García Roca, 2019b: 510). Más adelante se abundará sobre ello.

2. EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA

El principio de competencia podría convertirse en otro de los criterios capaces de explicar jurídicamente la función de sustitución. Tal criterio parece encontrarse en el trasfondo de las posiciones que entienden que el art. 155 CE permite que «competencias o atribuciones [...] dejen de ser ejercitadas por las autoridades de la Comunidad Autónoma y pasen a serlo directamente por las autoridades centrales» (Freixes Sanjuán, 2019: 19, 23). O que autoriza a «asumir competencias atribuidas a los órganos de las Comunidades Autónomas» (Vintró Castells, 2019: 81). Estas posiciones expuestas intentan explicar el art. 155 CE

en el principio de competencia, ya que el Estado llevaría a cabo la sustitución apoyado en *competencias* autonómicas, que *pasarían* a ser ejercidas por él con su aplicación.

Esta posición podría defenderse si el art. 155 CE pudiera concebirse como una *norma de devolución competencial* con base en la cual, verificado su supuesto de hecho, competencias inicialmente atribuidas a las CC. AA. son *devueltas* al Estado para garantizar su adecuado ejercicio. Esta particular forma de construir la función de sustitución se ha asumido en la teoría del Estado federal al amparo de un modelo de reparto competencial característico de tal forma de Estado: la atribución a los entes descentralizados de la competencia sobre la ejecución de la legislación del Estado. Aunque no como una competencia propia, sino por delegación de la federación. Por ello, esta puede proceder a su sustitución ejerciendo una competencia que se devuelve a su verdadero titular (Mayer y Muzak, 2015: 119).

La supuesta concepción del art. 155 CE como norma de devolución competencial tendría importantes consecuencias para su interpretación. Primero, que el art. 155 CE tendría que considerarse seguramente como un mecanismo ordinario, como también lo es el principio de competencia que relaciona de forma ordinaria a los sujetos del sistema descentralizado y con base en el que las competencias son devueltas al Estado. Justamente el carácter ordinario del art. 155 CE se ha defendido en el debate académico precisamente por quienes lo han concebido como manifestación de una *ejecución estatal* forzosa (Albertí Rovira, 1985: 472) o como un mecanismo de control sobre la *ejecución autonómica de la legislación del Estado* (García de Enterría, 1983: 171).

En segundo lugar, la supuesta concepción del art. 155 CE como una norma de devolución competencial tendría que conducir a afirmar que la función de sustitución del Estado solo podría extenderse al ámbito de las competencias sobre las que se proyectan las funciones de creación y de aplicación de normas de las CC. AA. Habría que entender que en las medidas a las que se refiere art. 155 CE tendría cabida una sustitución *competencial* de las CC. AA., pero no la sustitución en el ámbito de la organización de los *órganos* y los *procedimientos*, cesando o disolviendo *órganos* autonómicos (Vintró Castells, 2019: 83; Urías Martínez, 2019: 110). De todos modos, la supuesta concepción del art. 155 CE como una norma de devolución competencial se enfrenta a importantes problemas.

Primero, y al igual que sucedió con el principio de jerarquía, no sería capaz de justificar la expresa plasmación del art. 155 CE, ya que la devolución de competencias autonómicas al Estado y su función de sustitución no es resultado de la expresa previsión, a tal efecto, de una norma constitucional. La

sustitución deriva directamente de la atribución de una misma competencia: la ejecución de la legislación estatal, en régimen de concurrencia al Estado y a los sujetos descentralizados. Segundo, y vinculado con ello, porque, falta en la CE el presupuesto para que el art. 155 CE pueda ser considerado como una norma de devolución competencial: la negación de competencias concurrentes (art. 149.3 CE).

Como cabe deducir de lo aquí expuesto, ni el criterio de jerarquía ni el de competencia resultan adecuados para explicar jurídicamente por qué el Estado, en aplicación del art. 155 CE, puede interferir en el ámbito competencial de las CC. AA. Y no lo son porque parten, en realidad, de que tal disposición relaciona a dos sujetos: el Estado y las CC. AA. Si ello fuera así, la única forma coherente de justificar una función de sustitución tiene que ser a) atribuir al Estado una posición de superioridad frente a las CC. AA. o b) permitirle directamente el ejercicio de competencias autonómicas, incompatible con el modelo de descentralización territorial plasmado en la CE.

3. EL PRINCIPIO DE RESERVA

Una forma coherente de interpretar el art. 155 CE es concebirlo como plasmación de una función de creación y de aplicación de normas distinta a la que se reconoce al Estado. La particular estructura que el principio autonómico confiere al ordenamiento jurídico ofrece argumentos para poder defenderlo. Dicho principio ha querido distinguir nítidamente dos clases de funciones: a) la atribuida al Estado (central) y a las CC. AA. para crear y aplicar normas en un marco competencial, por definición, limitado, y b) la consistente justamente en crear dicho marco competencial al que el Estado (central) y las CC. AA. han de sujetarse.

Esta última función es la que se confiere al Congreso y al Senado en distintas normas de la CE: a) los arts. 167 y 168 CE, para la creación de normas constitucionales que definan los distintos contenidos del principio autonómico del art. 2 CE, b) los arts. 143, 147 y 151 CE, para la creación de normas con rango de ley que aprueben los estatutos de autonomía, y c) los arts. 149.1.29, 150.1, 2 y 3, para crear ciertas leyes que delimiten adicionalmente las competencias entre el Estado y las CC. AA. Pues bien, esta función consistente en crear el régimen jurídico vinculante para *todos* los sujetos del sistema descentralizado ha sido denominada por la teoría del Estado federal como una *función del Estado total* (Kelsen, 1927: 135 y ss.).

Esta función del Estado total ha de entenderse plasmada no solo en los aludidos arts. 143, 147, 150.1, 2 y 3, 167 y 168 CE, también, en efecto, en el

art. 155 CE, como se ha defendido en el debate académico (Álvarez Álvarez, 2016: 290). A pesar de que la literatura ha sido más bien reacia a admitir la validez de este planteamiento para interpretar el art. 155 CE (Lafuente Balle, 2018: 106), ha acabado siendo reconocido por el propio TC, al entender que Gobierno y Senado son aquí llamados por la Constitución a actuar como garantes del «ordenamiento integral del Estado» (STC 89/2019. FJ 4b). Partiendo de esta premisa es posible soslayar los problemas a los que enfrentaban quienes han tratado de explicar el art. 155 CE con arreglo al principio de competencia.

En efecto, el sujeto que interviene en aplicación del art. 155 CE sustituyendo a las CC. AA., garantizando que ciertas normas y actos deban producirse, no es, en realidad, el Estado (central). Y ello porque el Estado (central) se encuentra sometido a un marco competencial limitado, de lo que se deriva, por principio, la imposibilidad de interferir sobre el ámbito competencial de las CC. AA. Quien actúa en el art. 155 CE ha de ser, lógicamente, el sujeto que no se encuentra sometido al régimen jurídico que relaciona al Estado central y a las CC. AA., sino más bien el llamado a definirlo: el Estado total. Justamente el mismo que actúa conforme a los aludidos arts. 143, 147, 150.1, 2 y 3, 167 y 168 CE.

Lo que debe de explicarse en este momento es qué justifica jurídicamente que el Estado total pueda ejercer una función de creación y de aplicación de normas —como la que se plasma en el art. 155 CE— que vincule a todos los integrantes del Estado autonómico y que ampare, por tanto, una función de sustitución. Esto no puede justificarse, en realidad, en los criterios de jerarquía o de competencia, sino en el de reserva. Que pueda admitirse que determinadas decisiones (del Estado total) resulten vinculantes para *todos* los sujetos del Estado autonómico es el resultado de que su adopción se reserva a procedimientos que garantizan la participación de *todos* sus intereses. Esto queda demostrado en la CE.

Que por los procedimientos de los arts. 143, 147, 150.1, 2 y 3, 167 y 168 CE pueda crearse el régimen jurídico vinculante para el Estado central y para las CC. AA. es la consecuencia de que en aquellos participen el Congreso, en representación de los intereses del Estado central, y el Senado en el de los de las CC. AA. También la decisión resultante de la aplicación del art. 155 CE se imputa al Estado total, ya que su adopción se reserva a un procedimiento en el que participen el Gobierno y el Senado. Un cierto sector de la doctrina ha parecido aproximarse a este planteamiento al entender el art. 155 CE como un *procedimiento a seguir para la toma de una decisión* (Freixes Sanjuán, 2019: 20). O que la decisión del art. 155 CE es producto de un *acto complejo* (García Roca, 2019a: 212).

Y cierto es, se trata de un a) *acto complejo* adoptado, b) en el seno de un *procedimiento*, pero, y ese es el elemento que resultaría necesario añadir, c) que

garantiza la participación de todas las voluntades de los sujetos que integran el Estado autonómico. Como se puede ver, esta comprensión del art. 155 CE se distancia radicalmente del criterio de competencia, ya que su procedimiento autoriza a los órganos en él previstos a) a *elevarse* sobre el marco competencial que relaciona al Estado central y a las CC. AA., y b) a interferir en el ámbito de las competencias autonómicas creando y aplicando el régimen jurídico vinculante para ellas (Álvarez Álvarez, 2016: 295).

Sin embargo, frente a los esfuerzos aquí realizados por intentar demostrar que el art. 155 CE debe explicarse a partir del principio de reserva a un procedimiento podría ponerse en tela de juicio si la antes expuesta *elevación* sobre el marco competencial que relaciona al Estado central y a las CC. AA. permitida a los órganos que participan en el procedimiento del art. 155 CE no enmascara, en el fondo, una posición de superioridad de aquel sobre estas. La respuesta ha de ser negativa.

Si ello fuera así, se llegaría al contrasentido de entender que el Congreso y el Senado, por ejercer la función del Estado total prevista en los arts. 143, 147, 150.1, 2 y 3, 167 y 168 CE —creando el marco competencial vinculante para Estado central y CC. AA.—, se encuentran ubicados en una posición de superioridad frente a ellos mismos cuando crean normas con pleno sometimiento a aquel marco definido por ellos a través de procedimientos distintos. Por ello, *mutatis mutandis*, tampoco cabría afirmar que el Gobierno y el Senado, en aplicación del art. 155 CE, se encuentran en una posición de superioridad frente a los órganos de las CC. AA.

IV. LA FUNCIÓN DE SUSTITUCIÓN AL SERVICIO DEL PRINCIPIO DE EFICACIA DEL ORDENAMIENTO

1. EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES IMPUESTAS POR LA CONSTITUCIÓN Y POR OTRAS LEYES

Una vez analizados los presupuestos teóricos y jurídicos de la función de sustitución del art. 155 CE, corresponde estudiar cuál es el supuesto de hecho que legitima su ejercicio. El art. 155 CE determina que procede su aplicación cuando una comunidad autónoma a) *no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan* o b) *actuar de forma que atente gravemente al interés general de España*. En la ya expuesta estructura del sistema descentralizado, si algún sentido puede tener la alusión, en particular, al incumplimiento de *las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan*, es el de hacer referencia a la infracción del marco competencial al que deben sujetarse las CC. AA.

Como se ha visto, en el Estado autonómico —constituyendo una característica diferencial frente al Estado federal—, la definición de aquel marco competencial es una labor que lleva a cabo la *Constitución*, pero también, y ahí lo relevante, *otras leyes* a las que aquella ha querido delegarles el ejercicio de la función materialmente constitucional de definir las condiciones de validez y de aplicabilidad de los órdenes parciales del Estado central y de las CC. AA. Esas leyes son a) las *leyes* orgánicas que aprueban los estatutos de autonomía (art. 147 CE), b) las *leyes* del art. 150.1, 2 y 3, c) las *leyes* de delimitación competencial (arts. 148.1, 22.º, 149.1, 29.º, y 152.1 CE), y d) los tratados internacionales, equiparados a la *ley*, a los que se refiere el art. 93 CE (Requejo Rodríguez, 1997: 47).

De aceptarse esta interpretación sostenida sobre la estructura del principio autonómico, ello tendría que conducir a descartar que pueda legitimar la aplicación del art. 155 CE —como ha defendido la literatura— el *incumplimiento de las obligaciones* impuestas a las CC. AA. a) por las leyes autonómicas (Vírgala Foruria, 2005: 87; García Roca, 2019a: 186) y b) por las normas reglamentarias, sean del Estado o de las CC. AA. (García Torres, 1984: 1256). Con todo, de la totalidad de posiciones mantenidas, la que probablemente sea más incompatible con la que aquí se trata de defender es la que ha entendido que la infracción de las obligaciones a las que alude el art. 155 CE puede tener lugar tanto por acciones como por omisiones (García Torres, 1984: 1262: 473; STC 89/2019, FJ 4c).

Ello difícilmente puede ser conciliable con la concepción defendida del art. 155 CE como la plasmación normativa de una de las (dos) pretensiones teóricas de eficacia del principio autonómico. En particular, de la garantía sustitutiva de que ciertas normas y actos tengan que producirse. De aceptarse este presupuesto, la infracción de las *obligaciones* a las que se refiere el art. 155 CE solo podría producirse a través de las omisiones. Lo que sí resulta compatible con las tesis aquí expuestas son otras conclusiones que han recibido el parecer mayoritario de la doctrina y de la jurisprudencia del TC: a) que la infracción de aquellas obligaciones ha de proceder de los órganos superiores de las CC. AA., b) que puede ser dolosa o culposa, y c) que el incumplimiento ha de ser efectivo (Vírgala Foruria, 2005: 85; SSTC 215/2014; FJ 8, y 89/2019, FJ 4).

2. EL GRAVE ATENTADO CONTRA EL INTERÉS GENERAL DE ESPAÑA

El supuesto del art. 155 CE no solo se encuentra predeterminado por la cláusula relativa al incumplimiento de las *obligaciones que la Constitución u*

otras leyes le impongan, sino también por lo que en él se define como *un grave atentado contra el interés general de España*. El contenido de esta cláusula puede ser definido también a partir de la estructura del Estado autonómico. En esta es posible identificar, en primer lugar, las disposiciones que producen la descentralización de las funciones de creación y de aplicación de normas: fuente de las *obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan*. Pero que estas normas existan halla justificación en la existencia de una unidad jurídica que se encarga de dotar de cohesión a los órdenes parciales del Estado y de las CC. AA.

Esto es lo que se plasma en el art. 2 CE, que proclama la indisoluble unidad de la nación española. Sería, por tanto, coherente poder defender que la cláusula relativa al *atentado contra el interés general de España* se refiere precisamente a las omisiones de las CC. AA. que se dirijan contra el principio de unidad del ordenamiento, en el que se materializa jurídicamente la idea de nación. De ello derivan relevantes consecuencias para definir la naturaleza de las conductas frente a las que cabe responder con el art. 155 CE. Esto viene predeterminado por el tipo de normas que definen el contenido del principio de unidad del ordenamiento: los principios estructurales de Estado social y democrático de derecho (art. 1,1 CE), de Estado autonómico (art. 2 CE) y de apertura *ad extra* del ordenamiento (art. 93 CE).

En consecuencia, a lo que pretende aludir la cláusula relativa al *atentado contra el interés general de España* es a las conductas procedentes de las CC. AA. que, más allá de suponer una infracción puntal de las normas que desarrollan aquellos principios —en realidad, la práctica totalidad de las disposiciones constitucionales lo hacen—, acaben afectando a su existencia, a su *eficacia* misma. Eso es lo que explica precisamente que el art. 155 CE requiera una infracción *grave* contra el interés general de España. Si ello es así, habría que llegar a la conclusión de que el art. 155 CE plasma una norma de lealtad en tanto que esta se define por los dos elementos presentes en la cláusula relativa al *grave atentado contra el interés general de España*: a) la garantía normativa b) de la eficacia de los principios estructurales (Álvarez Álvarez, 2016: 279).

Este resultado ha sido presentado por el debate académico (García Torres, 2019a: 116) y por el TC, que ha afirmado que «[c]on la mención al atentado al interés general de España, el art. 155 CE ha destacado un supuesto en el que se hace patente el menosprecio [...] de un principio de lealtad constitucional» (STC 90/2019, FJ 4b). En virtud de lo hasta aquí expuesto, apriorísticamente cabría afirmar que el supuesto del art. 155 CE se refiere a dos clases de infracciones jurídicas procedentes de las CC. AA.: a) la de las normas que definen su marco competencial y, por lo tanto, de las condiciones de *validez* de sus funciones de creación y de aplicación de normas, y b) la de los principios estructurales que

definen el contenido del principio de unidad del ordenamiento jurídico, a través del menoscabo de su *eficacia*. Este dualismo entre validez y eficacia ha sido asumido en la STC 89/2019, que ha afirmado que el art. 155 CE es un *instrumento para garantizar la validez y eficacia de la Constitución*.

3. SUSTITUCIÓN Y PRINCIPIO DE UNIDAD

Una vez analizado el contenido de las dos cláusulas que definen el supuesto de hecho del art. 155 CE, lo que ha de plantearse es si plasman, como a primera vista podría parecer, dos supuestos distintos o, más bien, uno solo. Lo cierto es que ambas posibilidades pueden entenderse compatibles con la sustitución como función del Estado total, toda vez que garantizan que su supuesto de hecho sea definido también, de una manera coherente, con arreglo a normas del Estado total. Sin embargo, existirían dos argumentos que parecieran oponerse a la posibilidad de admitir la presencia de dos supuestos de hecho en el art. 155 CE.

Primero, si se parte de que el incumplimiento de las *obligaciones que la Constitución u otras leyes* imponen a las CC. AA. define un supuesto de hecho autónomo, ello tendría que conducir a afirmar lógicamente que el art. 155 CE podría llegar a aplicarse: a) ante una simple infracción de su marco competencial, b) que invadiera competencias del Estado (central), y, por lo tanto, c) los *intereses* propios de este (véase el 137 CE). Sin embargo, ello parecería llevar a una contradicción con el art. 155 CE, que ha dejado claro que si existe algún interés objeto de protección en dicho procedimiento es justamente el *interés* general de España: la unidad normativa en la que se integran los órdenes jurídicos parciales del Estado central y de las CC. AA.

Que lo que pretenda tutelar el art. 155 CE sea el interés general de España —por oposición a los intereses propios de los miembros del sistema descentralizado— es, en realidad, un resultado que impone la supremacía de la CE, que es la que permite construir una unidad normativa llamada a cohesionar los órdenes jurídicos parciales del Estado central y de las CC. AA. Eso no fue posible en el modelo de la confederación que careció de un concepto de constitución como norma suprema, lo que condujo a concebir la función de sustitución sobre los sujetos descentralizados como una respuesta frente a la lesión de los intereses del Estado central. Se produjo, como ha mantenido la literatura, una confusión entre los intereses del Estado total y del Estado central (Huber, 1988: 792).

Además de este argumento vinculado con la supremacía de la CE, la necesidad de entender que el único objeto de tutela en el art. 155 CE es el interés general de España se deduce incluso de las posiciones que defienden la existencia de dos supuestos de hecho. Aquellas han entendido que el incumplimiento de las

obligaciones que la Constitución u otras leyes imponen a las CC. AA. requiere una infracción especialmente cualificada (Vírgala Foruria, 2005: 85 y ss.; STC 89/2019; FJ 4b). Algo que han derivado del carácter extraordinario del art. 155 CE. Si ello es así, resultaría difícil admitir que dicha infracción quede relegada a una mera vulneración del marco competencial y no acabe afectando a la eficacia misma del principio de unidad, es decir, al interés general de España.

Por lo tanto, parecería lógico tener que concluir que en el art. 155 CE se plasma un único supuesto de hecho: una deslealtad contra el principio de unidad del ordenamiento jurídico (Lafuente Balle, 2018: 105 y ss.). La justificación de por qué, entonces, el art. 155 CE ha querido referirse de manera expresa a la infracción del marco competencial de las CC. AA. obedece, en realidad, a dos motivos: a) que para poder constatar la infracción de la norma de lealtad se requiere que ello deba traer su causa en una previa invasión competencial, y b) vinculado con ello, que la aplicación del art. 155 CE tiene que venir precedida de una resolución del TC que acredite aquella infracción. Ahí reside justamente el sentido de la aparente dualidad de supuestos de hecho: en la intención del art. 155 CE de llamar a un previo pronunciamiento del TC para proceder a su aplicación.

Como se puede apreciar, esta misma disposición ha querido establecer una ligazón entre las dos pretensiones (teóricas) de eficacia del principio autonómico expuestas al inicio de estas páginas: la *legislación positiva* que expresa la función de sustitución del art. 155 CE y la *legislación negativa* atribuida al TC en el art. 161 CE. Con ello se viene a plasmar lo que, en puridad, constituye una exigencia teórica del modelo de Estado federal —modelo asumido materialmente en el art. 2 CE—, que no se da en el de la confederación: que la infracción de sus normas deba acreditarse primariamente por los tribunales de justicia (Kelsen, 1923-1924: 173 y ss.).

V. LAS MEDIDAS NECESARIAS DE LA FUNCIÓN DE SUSTITUCIÓN

1. LA RELACIÓN ENTRE LEGISLACIÓN NEGATIVA Y LEGISLACIÓN POSITIVA

Esta expuesta ligazón entre la legislación positiva y la legislación negativa ha querido ser vista por la doctrina en los mecanismos de ejecución de las resoluciones del TC regulados en la LOTC. En particular, en el art. 92.4.c, que faculta al Tribunal a decidir *la ejecución sustitutoria* de sus resoluciones. Para ese fin, *el Tribunal podrá requerir la colaboración del Gobierno de la nación a fin de que, en los términos fijados por el Tribunal, adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones* (González Hernández: 2016: 541; Ridao Martín,

2016: 174). Sin embargo, si fuera así, habría que admitir que la posibilidad de que el Gobierno pudiera interferir en el ámbito competencial de las CC. AA. encontraría justificación en que aquel actuaría como *ejecutor* de la voluntad del TC como órgano del Estado total (Villaverde Menéndez, 2016: 650).

Esto resultaría, desde luego, posible, de acuerdo con un modelo de sustitución que ha sido adoptado en el modelo de Estado federal (Adamovich *et al.*, 2011: 292). El problema es que esta posición se distanciaría notablemente de los presupuestos que en el art. 155 CE pretenden hacer posible aquella interferencia: la concurrencia de las voluntades de dos órganos que representan los intereses de todos los sujetos del Estado descentralizado. Y estas son voluntades autónomas que no ejecutan la voluntad de ningún otro órgano. La doctrina y el propio TC han acabado por negar, de una manera coherente, que el art. 155 CE pueda entenderse plasmado en el art. 92.4.c LOTC (García Roca, 2019a: 189; STC 185/2016, FJ 17a).

La regulación del supuesto de hecho del art. 155 CE requiere, efectivamente, una previa decisión del TC. Sin embargo, la decisión no es, en realidad, a la que se refiere el art. 92.4.c LOTC. Dicha decisión, en coherencia con la concepción de la función de sustitución como garantía normativa de que determinadas normas y actos tengan que producirse, ha de ser la prevista en el art. 61.1 LOTC, que atribuye al TC el control de constitucionalidad de la omisión de *disposiciones, resoluciones o actos* del Estado y, en lo aquí relevante, de las CC. AA. Será a partir de entonces cuando los órganos previstos en el art. 155 CE tengan que decidir, de manera autónoma, si ejercer o no la función sustitutoria. En esos términos se había pronunciado la doctrina (Virgala Foruria, 2005: 81 y 88).

Sin embargo, esa interpretación ha parecido ser desdicha en la STC 89/2019. El TC ha llegado a autorizar la aplicación directa del art. 155 CE en el caso de que «se aprecie indubitadamente que [entre otras, la vía del control judicial] [...] fuera a ser [...] infructuosa» (FJ 4c). Esto, a pesar de lo que pudiera parecer, resulta plenamente compatible con el art. 155 CE. En efecto, si el art. 155 CE se concibe al servicio de la eficacia del principio de unidad del ordenamiento jurídico, no siendo idónea la decisión jurisdiccional del TC para procurarla, podría proceder coherentemente la directa aplicación del art. 155 CE.

2. LA FUNCIÓN DE SUSTITUCIÓN Y LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL GOBIERNO

La función que atribuye el art. 155 CE al Gobierno —con la autorización del Senado— de sustitución de las CC. AA. en la producción de normas

y actos jurídicamente debidos ha de definirse a partir de las funciones constitucionales atribuidas al Gobierno en el art. 97 CE. En efecto, aquel órgano puede proceder a la sustitución de las CC. AA. a través del ejercicio de la función legislativa —mediante el decreto ley (art. 86.1 CE), que justamente satisface las notas de excepcionalidad propias del art. 155 CE— y de las funciones reglamentaria, ejecutiva y de dirección política del Estado —contenida esta en el margen de apreciación que atribuye el art. 155 CE para su aplicación—.

El debate académico ha sido, sin embargo, muy reacio a admitir que el art. 155 CE pueda autorizar la sustitución, particularmente, en el ámbito de la producción de normas y actos legislativos (Vírgala Foruria, 2005: 101). Ha sido más favorable a circunscribir la función de sustitución al plano de las funciones reglamentaria y ejecutiva (Urías Martínez, 2019: 110). Sin embargo, estas posiciones podrían correr el peligro de privar de sentido a la expresa plasación del art. 155 CE. Si ello fuera así, sería difícil distinguir el *derecho de excepción* del art. 155 CE del previsto en el art. 116 CE, diferenciación que ha expresado la jurisprudencia del TC (STC 86/2016, FJ 7).

La Ley Orgánica 4/1981, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, autoriza a que el Gobierno pueda ejercer competencias ejecutivas de las CC. AA., y también de otras entidades territoriales (arts. 9, 29...). Cabría afirmar, por tanto, que conforme al art. 116 CE se autoriza al Gobierno del Estado a una actuación sustitutoria llamada a proyectarse sobre la función ejecutiva de las CC. AA. Siendo ello es así, defender que el art. 155 CE solo permitiría la sustitución de las CC. AA. a través de *medidas ejecutivas* (Urías Martínez, 2019: 110), no sería capaz diferenciar adecuadamente la función sustitutoria que habilita el art. 116 CE de la prevista en el art. 155 CE.

Su expresa previsión constitucional cobra sentido si se entiende que lo que autoriza el art. 155 CE es una sustitución justamente en el plano normador que dota de sentido al reconocimiento constitucional de las CC. AA.: el ejercicio de la función legislativa, como expresión de su autonomía política (arts. 2 y 152.1 CE). Y ello, con base en dos argumentos. En primer lugar, porque ello resulta coherente con la configuración del supuesto de hecho del art. 155 CE, que concibe la función de sustitución al servicio del principio de unidad del ordenamiento. Si el art. 155 CE responde frente a las omisiones de las CC. AA. que pongan en peligro su eficacia (STC 89/2019, FJ 4a), es claro que tal idoneidad la ostentan las procedentes de sus órganos superiores: el Gobierno, pero, sobre todo, el Parlamento (Vintró Castells, 2019: 72), ya que su actividad se despliega en los niveles superiores del ordenamiento jurídico. En ellos, desde luego, no incide la función ejecutiva, cuya intromisión se permite por el art. 116 CE.

En segundo lugar, porque el art. 155 CE plasma una función del Estado total, ya que en su procedimiento participan las voluntades de dos órganos que representan la totalidad de los intereses del Estado autonómico: el Gobierno, los del Estado central, y el Senado, los de las CC. AA. Por ello la decisión resultante ha de ser aplicable, coherentemente, sobre *todos* los ámbitos normadores de las CC. AA. Sin embargo, ello no sucede en el caso del art. 116 CE, en cuyo procedimiento participan dos órganos, el Gobierno y el Congreso, que representan principalmente los intereses del Estado central.

VI. LÍMITES DE LA FUNCIÓN DE SUSTITUCIÓN

1. LÍMITES MATERIALES

Cualquier tratamiento de los límites materiales a la función de sustitución contenida en el art. 155 CE ha de analizar necesariamente una cuestión sobre la que se ha detenido con gran frecuencia el debate académico: si su aplicación supone o no lo que se ha denominado, de manera un tanto genérica, una suspensión de la autonomía. La literatura (García Roca, 2019a: 230) y el TC (STC 89/2019, FJ 4a) han reconocido que esa habría de ser su directa consecuencia. Expresado en otros términos: que la función de sustitución del art. 155 CE no implicaría una pérdida de validez de las normas definitorias del marco competencial de las CC. AA. (Vintró Castells, 2019: 80; García Torres, 2019b: 509), pero sí la suspensión temporal de su eficacia.

Y esa tiene que ser, en efecto, la consecuencia lógica si se trata de explicar la función de sustitución a partir de los principios de jerarquía y de competencia. Quienes han entendido que el art. 155 CE ubica a los órganos previstos en él en una posición ya sea de jerarquía (García Roca, 2019a: 204), ya sea de superioridad (STC 89/2019, FJ 4a), han admitido que su aplicación supone *una suspensión transitoria del autogobierno* (García Roca, 2019a: 230). En muy parecidos términos se ha pronunciado el TC, al afirmar que el art. 155 CE permite «una constricción de la autonomía [...] y por lo mismo, una inaplicación excepcional de normas estatutarias y legales y su desplazamiento temporal» (FJ 4b).

El mismo resultado tiene que acabar siendo defendido por las posiciones que tratan de explicar la función del art. 155 CE desde el principio de competencia, conforme al cual la sustitución permitiría que «competencias o atribuciones [...] dejen de ser ejercitadas por las autoridades de la Comunidad Autónoma y pasen a serlo directamente por las autoridades centrales» (Freixes

Sanjuán, 2019: 19; García Torres, 1984: 1293 y ss.). Como se puede ver, sostener esta afirmación es posible si se entiende que las normas que definen el marco competencial de las CC. AA. pierden su vigencia temporalmente, al menos en lo relativo a su ejercicio, que se transfiere de aquellas al Estado.

Pero, además, si se entiende que el ejercicio de competencias autonómicas a) se traslada *verticalmente* a un sujeto ubicado en un plano de superioridad llamado a subrogarse en la misma posición de las CC. AA. (jerarquía) o b) se traslada *horizontalmente* a otro sujeto ubicado en una posición de paridad con ellas (competencia), admitir que la aplicación del art. 155 CE pueda llegar a amparar el cese y la destitución de los órganos autonómicos sería mucho más sencillo (García Roca, 2019a: 225 y ss.; Freixes Sanjuán, 2019: 36 y ss.). Esa es la consecuencia que ha avalado el TC (STC 89/2019, FJ 13a). No obstante, lo que explica, como se ha visto, que el Estado (total) pueda interferir en el ámbito competencial de las CC. AA. no es ni el principio de jerarquía ni el de competencia, sino el de reserva.

La comprensión del art. 155 CE a partir del principio de reserva supone que los órganos que participan en su procedimiento se *elevan* sobre el marco competencial que relaciona al Estado central y a las CC. AA., prescribiendo un *nuevo* régimen jurídico vinculante para estas (Álvarez Álvarez, 2016: 295). En consecuencia, su régimen competencial, en lo que se refiere tanto a su titularidad como a su ejercicio, permanece vigente. Los órganos de las CC. AA., incluso a través de la aplicación del art. 155 CE, continúan en ejercicio de sus funciones de creación y de aplicación de normas en el marco de sus competencias. Por ello, tal aplicación no puede implicar una suspensión de su autonomía.

Tal afirmación podría, efectivamente, llegar a sorprender, pero si se admite que la función que se ejerce a través del procedimiento del art. 155 CE es una función del Estado total, como lo es también la que ejerce el TC, ese debe ser el resultado. Si no es posible defender coherentemente que una decisión del TC implique la suspensión del marco competencial de las CC. AA. tampoco podría suponerlo la aplicación del art. 155 CE. Las normas y actos aprobados por el Estado total a través del art. 155 CE quedan relacionados con las normas y los actos de la comunidad autónoma con arreglo al criterio de la validez, no pudiendo aquellos ser derogados por estos. La misma relación que existe, por otra parte, entre las normas de las CC. AA. y las decisiones del TC, ejercientes, también, de una función del Estado total.

Si el primer límite material que deriva del principio de reserva que confiere justificación al art. 155 CE es la prohibición de la suspensión de la autonomía, el otro tiene que ser, de una forma coherente, la imposibilidad de cesar y disolver los órganos autonómicos. Sería, desde luego, posible diseñar

una función de sustitución en el sistema descentralizado que autorizara tal posibilidad, asumiendo un modelo adoptado en la forma de Estado federal (art. 100 de la Constitución de Austria). Sin embargo, no habiéndose previsto de forma expresa en el art. 155 CE tal posibilidad, la sustitución debiera quedar relegada a aquello que le dota primariamente de sentido en el Estado autonómico: operar como facultad de sustitución *normativa* llamada a irradiarse en el ámbito competencial, no en el orgánico-procedimental (posición esta última defendida en García Torres, 2019b: 513).

Esta posición resulta, por otra parte, coherente con la CE, que establece que en el único supuesto en el que cabe la suspensión de ciertas normas constitucionales —vinculadas con los derechos fundamentales (art. 55.1 CE)— es la declaración de los estados de excepción y de sitio del art. 116 CE. En este argumento se han apoyado algunas posiciones que han defendido más recientemente que la disolución del parlamento autonómico en aplicación del art. 155 CE implicaría la suspensión de los derechos fundamentales de representación política del art. 23.3 CE, no prevista constitucionalmente para la aplicación del art. 155 CE (Albertí Rovira, 2018: 17 y ss.; Ridaó Martín, 2018: 190).

2. LÍMITES FORMALES

Junto con los límites materiales expuestos, de la CE se derivan límites de carácter formal. Estos no tienen como finalidad excluir ciertas decisiones de la función de sustitución, sino fijar las condiciones externas para su ejercicio. Quizá haya sido en este ámbito donde el debate académico haya manifestado su mayor consenso. Dividido en distintas cuestiones, había coincidido hasta el momento en afirmar tres límites formales: a) la temporalidad, b) la necesidad y c) la proporcionalidad (Alzaga Villaamil, 2017: 678; Ballart Hernández, 1987: 175; Vintró Castells, 2019: 80; García Roca, 2019a: 220 y ss.; García Torres, 2019b: 504).

Y, efectivamente, así pareciera deducirse del art. 155 CE. Que las medidas deban ser temporales se deduce del propósito atribuido a tales medidas. Si de lo que se trata es de garantizar la eficacia del principio de unidad del ordenamiento, es claro que tan pronto tal finalidad se haya logrado desaparece el supuesto que autoriza a la aplicación del art. 155 CE. Así lo ha reconocido el TC (TC 89/2019, FJ 11a). Pero también pareciera evidente, a primera vista, deducir del art. 155 CE un principio de proporcionalidad como límite formal. La simple alusión en el art. 155 CE a que las medidas han de ser *necesarias* pareciera apuntar a uno de los tres criterios que definen aquel principio: la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto (García Roca, 2019a: 221).

Sin embargo, la STC 89/2019 ha venido a deshacer este postulado. El TC, adoptando, en realidad, una posición del Tribunal Constitucional alemán (BVerfGE 81, 310 [338]), parte de que el principio de proporcionalidad no es un *canon autónomo* de constitucionalidad, sino que su aplicación natural se circunscribe al ámbito de los derechos fundamentales. Para el TC, la necesidad que se plasma en el art. 155 CE no es, por tanto, la *vis atractiva* para la aplicación del principio de proporcionalidad (con todos sus contenidos), sino que impone un criterio autónomo que exigiría analizar solo si las medidas resultan adecuadas razonablemente para poder conseguir el fin que pretenden (STC 89/2019, FJ 11b). Para el TC se excluye que el *medio más benigno y menos gravoso* y la *gradualidad* se deduzcan del juicio de necesidad presente en el art. 155 CE (*ibid.*).

La doctrina más reciente ha tenido la ocasión de criticar la citada exclusión del principio de proporcionalidad por parte del TC para definir los límites formales del art. 155 CE, entendiendo tal principio como exigencia consustancial al Estado de derecho (García Roca, 2019b: 516). Y probablemente ello sea cierto. Pero habría que plantearse si el principio de proporcionalidad puede ser aplicable a las funciones propias del Estado total. Sobre todo a aquellas que, como el art. 155 CE, se conciben como cláusulas de cierre del sistema (Álvarez Álvarez, 2016: 294) y en las que descansa la garantía última del principio de eficacia del ordenamiento jurídico.

Ello, desde luego, no implica defender que la función de sustitución del art. 155 CE no se halle sometida a límites, lo que se deduce de lo anteriormente expuesto. Sin embargo, una función que tiene como finalidad garantizar la preservación de la eficacia del principio de unidad del ordenamiento jurídico, en una forma y con una intensidad en que ninguna otra norma constitucional lo hace, quizá no debiera estar restringida por otro límite formal que el de poder erigirse en una medida necesaria para lograr ese fin.

VII. CONCLUSIONES

El art. 155 CE ha plasmado una garantía destinada a asegurar el cumplimiento de ciertas normas constitucionales por parte de las CC. AA. Sin embargo, no se trata, en realidad, de una garantía de cumplimiento coercitiva, aunque esto haya parecido evocar el concepto de *coerción* estatal, utilizado por la literatura y por el TC para describir lo prescrito por el art. 155 CE. Esta disposición plasma una garantía de cumplimiento por sustitución, que autoriza al Estado a la sustitución de las CC. AA. en la producción de normas y actos jurídicamente impuestos por la Constitución y por otras leyes. Por

ello, el art. 155 CE ha de entenderse como una respuesta frente a las omisiones de tales normas y actos por parte de las CC. AA.

Que el art. 155 CE deba entenderse en estos términos encuentra su presupuesto teórico en el principio autonómico. En concreto, en la particular manera a la que ha querido condicionar su propia eficacia. La garantía de la eficacia del principio del art. 2 CE resulta posible cuando se reconocen dos funciones en el sistema descentralizado: a) la consistente en producir la invalidez de las normas y los actos contrarios a aquel y b) la que garantiza que determinadas normas y actos tengan que producirse. Si la primera función (la legislación negativa) se atribuye al TC, la segunda (la legislación positiva) es la que se plasma en el art. 155 CE.

Si el presupuesto teórico de la garantía de cumplimiento por sustitución del art. 155 CE reside en la eficacia del Estado autonómico, el jurídico reside en el principio de reserva. Lo que explica que el Estado, en aplicación del art. 155 CE, pueda interferir en el ámbito competencial de las CC. AA., sustituyéndolas en la producción de normas y actos jurídicamente debidos, es la consecuencia de que el art. 155 CE sea un acto complejo. Que esta decisión se reserve a un procedimiento en que participan órganos que representan los intereses de todos los miembros del Estado autonómico. Este principio de reserva es lo que lo convierte en una función del Estado total que, sin sujetarse al marco competencial entre Estado central y CC. AA., puede definir el régimen jurídico vinculante para todos los sujetos del sistema descentralizado.

El art. 155 CE reconoce una garantía de cumplimiento por sustitución al servicio de la eficacia del principio de unidad del ordenamiento jurídico. Ese es el contenido del supuesto de hecho del art. 155 CE, que aparece definido por dos cláusulas distintas. La función de sustitución ha de delimitarse a partir de las funciones constitucionales del Gobierno del art. 97 CE: la legislación, la reglamentación, la ejecución y la dirección política del Estado. Sin embargo, tal labor de sustitución tiene dos clases de límites. Los materiales, que impiden que la aplicación del art. 155 CE pueda implicar la suspensión de la autonomía y el cese y la disolución de órganos autonómicos. Y los formales, que imponen las exigencias de temporalidad y de necesidad.

Bibliografía

Adamovich, L., Funk, B.-C., Holzinger, G. y Frank, S. L. (2011). *Österreichisches Staatsrecht. Band I: Grundlagen*. Wien: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-211-89397-5>.

- Albertí Rovira, E. (1985). La ejecución estatal forzosa. En E. Aja, J. Tornos, T. Font, J. M. Perulles y E. Albertí (coords.). *El sistema jurídico de las comunidades autónomas* (pp. 471-476). Madrid: Tecnos.
- (2018). Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 en el conflicto de Cataluña. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 27, 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2017.36.10869>.
- Álvarez Álvarez, L. (2016). La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del principio autonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 277-304. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.38.2016.18590>.
- Alzaga Villaamil, O. (2017). *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Madrid: Marcial Pons.
- Ballart Hernández, X. (1987). *Coerció estatal i autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Calafell Ferrá, V.-J. (2000). La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española). *Revista de Derecho Político*, 48-49, 99-146. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.48-49.2000.8790>.
- Cruz Villalón, P. (1981). La protección extraordinaria del Estado. En E. García de Enterría y A. Pedriero (coords.). *La Constitución española de 1978* (pp. 689-710). Madrid: Civitas.
- Erbguth, W. (2009). Art. 37 [Bundeszwang]. En M. Sachs (edit.). *Grundgesetz Kommentar* (pp. 1172-1176). München (5. Auflage): CH Beck.
- Fernández Rodera, J. A. (2003). A vueltas con el artículo 155 de la Constitución. Su relación con los estados excepcionales. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 603, 1-5.
- Freixes Sanjuán, T. (2019). El artículo 155 de la Constitución y su aplicación a Cataluña. En Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional (ed.). *El artículo 155 de la Constitución* (pp. 13-51). Madrid: Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García de Enterría, E. (1983). *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas.
- García Roca, J. (2019a). Diez tesis sobre la intervención extraordinaria del Estado en las comunidades autónomas (artículo 155 CE) tras su aplicación en Cataluña. En Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional (ed.). *El artículo 155 de la Constitución* (pp. 173-239). Madrid: Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2019b). «Il tempo moderato» de la intervención coercitiva del Estado (artículo 155 CE) en Cataluña: un comentario a las SSTC 89 y 90/2019, en particular, proporcionalidad y test de necesidad o razonabilidad de las medidas. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 503-524. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.44.2019.26026>.
- García Torres, J. (1984). El artículo 155 de la Constitución Española y el principio constitucional de autonomía. En Instituto de Estudios Fiscales (ed.). *Organización territorial del Estado (comunidades autónomas)*, vol. II (pp. 1189-1303). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- (2019a). El artículo 155 paso a paso. En Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional (ed.). *El artículo 155 de la Constitución* (pp. 105-171). Madrid: Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- (2019b). Las medidas necesarias. En M. Aragón Reyes, J. Jiménez Campo, C. Aguado Renedo, A. López Castillo y J. L. García Guerrero (dirs.). *La Constitución de los españoles. Estudios en Homenaje a Juan José Solozábal Echavarría* (pp. 501-518). Madrid: Manuel Giménez Abad, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- González Hernández, E. (2016). El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre, de reforma de la LOTC: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso? *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 529-557. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.37.2016.17015>.
- Hänel, A. (1892). *Deutsches Staatsrecht. Erster Band (Die Grundlagen des deutschen Staates und die Reichsgewalt)*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Huber, E. R. (1988). *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 —Bismarck und das Reich— Band III*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Jellinek, G. (1892). *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg: JCB Mohr.
- Kelsen, H. (1923-1924). Verfassungs und Verwaltungsgerichtbarkeit im Dienste des Bundesstaates nach der neuen österreichischen Verfassung vom 1 Oktober 1920. *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 52, 173-217.
- (1927). Die Bundexekution. Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Bundesstaates, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichs- und der österreichischen Bundes-Verfassung. En Z. Giacometti y D. Schindler (eds.). *Festgabe für Fritz Fleiner zum 60 Geburtstag* (pp. 127-187). Siebeck: JCB Mohr.
- (1992). *Reine Rechtslehre*. Wien (zweite, vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 1960): Österreichischen Staatsdruckerei.
- (2010). Wer soll der Hüter der Verfassung sein? En H. R. Klecatsky, R. Marcic y H. Schambeck (eds.). *Die wiener Rechtstheoretische Schule* (pp. 1533-1574). Wien: Österreich.
- Laband, P. (1895). *Staatsrecht des deutschen Reiches. Erster Band*. Freiburg/Leipzig (dritte verbesserte und vermehrte Auflage in zwei Bänden): JCB Mohr.
- Lafuente Balle, J. M. (2018). El art. 155 de la Constitución Española: examen doctrinal y comparado. *Revista de Derecho Político*, 102, 79-121. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.102.2018.22389>.
- Mayer, H. y Muzak, G. (2015). *B-VG. Bundes-verfassungsrecht*. Wien: Manz.
- Meyer, G. (1891). *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Muñoz Machado, S. (1982). *Derecho público de las comunidades autónomas*. Madrid: Civitas.
- Requejo Rodríguez, P. (1997). *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*. Oviedo: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.
- Ridao Martín, J. (2016). Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución. *Revista Vasca de Administración Pública*, 106, 151-188.
- (2018). La aplicación del art. 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad. *Revista Vasca de Administración Pública*, 111, 169-203.
- Urías Martínez, J. (2019). El artículo 155 CE. Alcance y límites de una excepción constitucional. *Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2, 101-114.
- Villaverde Menéndez, I. (2016). Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 643-682. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.38.2016.18616>.

- Vintró Castells, J. (2019). El artículo 155 de la Constitución: marco jurídico y algunas reflexiones sobre su aplicación a Cataluña. En Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional (ed.). *El artículo 155 de la Constitución* (pp. 53-104). Madrid: Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Vírgala Foruria, E. (2005). La coerción estatal del artículo 155 de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 73, 55-109.