

# ***ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS E INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES***

Trabajo Fin de Grado en Derecho. 2018-2019

Eduardo Lampón Sánchez

Tutor: Javier Ruipérez Alamillo



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

## SUMARIO

<b>ABREVIATURAS</b> .....	<b>4</b>
<b>SUPUESTO</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>CUESTIONES</b> .....	<b>9</b>
<b>I. Órgano competente y procedimiento para resolver la demanda planteada por el gobierno. Postulación procesal de las partes de este litigio</b> .....	<b>9</b>
<b>Ley Orgánica de Partidos Políticos</b> .....	<b>9</b>
<b>Órgano competente</b> .....	<b>10</b>
<b>Procedimiento</b> .....	<b>11</b>
<b>II. Posibilidad, a la luz de la jurisprudencia constitucional, de que prospere la demanda planteada por el gobierno</b> .....	<b>13</b>
<b>Constitucionalización de los partidos políticos</b> .....	<b>13</b>
<b>Límites de los partidos políticos</b> .....	<b>14</b>
<b>Pronunciamientos del TC</b> .....	<b>17</b>
<b>La cuestión en la LOPP</b> .....	<b>19</b>
<b>III. ¿Qué consecuencias jurídicas se derivan de una sentencia que declare ilegal AN? ¿Qué consecuencias jurídicas se derivarían de dicha sentencia si se pronuncia después de celebradas elecciones autonómicas en las que AN ha obtenido escaños?</b> .....	<b>23</b>
<b>Efectos generales</b> .....	<b>23</b>
<b>Consecuencias sobre el grupo parlamentario</b> .....	<b>23</b>
<b>Consecuencia sobre los parlamentarios individuales</b> .....	<b>25</b>
<b>IV. Proceso constitucional pertinente y tramitación para que el gobierno de la nación reclame de la Xunta de Galicia el ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales</b> .....	<b>26</b>
<b>Garantía del cumplimiento del Derecho comunitario. Conflictos de competencias</b> .....	<b>26</b>
<b>Conflicto negativo de competencias</b> .....	<b>28</b>
<b>Procedimiento</b> .....	<b>28</b>
<b>Consecuencias</b> .....	<b>29</b>
<b>V. ¿Existe algún proceso constitucional que permita al gobierno reaccionar frente a la legislación de desarrollo que aprueba el Parlamento de Galicia, que entienda inconstitucional, que garantice, al menos temporalmente, su inaplicación?</b> .....	<b>30</b>
<b>Sistema de distribución de competencias</b> .....	<b>30</b>
<b>Control de las normas autonómicas. Recurso de inconstitucionalidad</b> .....	<b>30</b>
<b>Procedimiento y efectos</b> .....	<b>31</b>

<b>VI. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, ¿tiene el gobierno competencia para ejecutar por sí mismo la obligación dimanante de la directiva comunitaria? .....</b>	<b>34</b>
<b>Problemática de la ejecución de las obligaciones comunitarias. Tendencias centralizadoras derivadas de la integración europea .....</b>	<b>34</b>
<b>La solución de la supletoriedad .....</b>	<b>36</b>
<b>Poder substitutivo del Estado .....</b>	<b>38</b>
<b>VII. ¿Existe algún procedimiento constitucional que pudiera impulsar el gobierno en caso de fracasar las medidas anteriormente adoptadas? .....</b>	<b>40</b>
<b>Control extraordinario. Artículo 155 CE.....</b>	<b>40</b>
<b>Procedimiento .....</b>	<b>41</b>
<b>Medidas .....</b>	<b>41</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>43</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>45</b>
<b>JURISPRUDENCIA .....</b>	<b>49</b>

## **ABREVIATURAS**

AN Alternativa Nacional

CA Comunidad Autónoma

CCAA Comunidades Autónomas

CE Constitución Española

CEDA Confederación Española de Derechas Autónomas

CEDH Convenio Europeo de Derechos Humanos

CP Código Penal

EAG Estatuto de Autonomía de Galicia

FJ Fundamento Jurídico

HB Herri Batasuna

KPD Partido Comunista de Alemania

LECrim Ley de Enjuiciamiento Criminal

LOPJ Ley Orgánica del Poder Judicial

LOPP Ley Orgánica de Partidos Políticos

LOTC Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

PCE Partido Comunista Español

RFA República Federal Alemana

RS Reglamento del Senado

SSTC Sentencias del Tribunal Constitucional

STC Sentencia del Tribunal Constitucional

STS Sentencia del Tribunal Supremo

TC Tribunal Constitucional

TEDH Tribuna Europeo de Derechos Humanos

TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TS Tribunal Supremo

TUE Tratado de la Unión Europea

UE Unión Europea

## SUPUESTO

Contabilizando su intención directa de voto, el CIS pronostica, por primera vez en su historia, la presencia en el Congreso de los Diputados del partido Alternativa Nacional (AN), semejante a otras fuerzas ultraderechistas que han irrumpido en diversos países de nuestro entorno. El partido acudirá a las elecciones autonómicas con el objetivo de alcanzar atención mediática hacia las generales.

En el programa de la formación, aunque no se plantea expresamente la salida de la Unión Europea, se condiciona la pertenencia de España a la misma al interés nacional, y se critica el carácter federal que la Unión Europea ha adquirido. Como recoge el punto 14 del programa electoral:

*Intergubernamentalidad frente a Federalismo en el ámbito de la Unión Europea y rechazo de imposiciones comunitarias. España es erosionada desde las instituciones de la UE. Alternativa Nacional apoya la eliminación de competencias comunitarias y la defensa del derecho de las naciones europeas a decidir sobre sus propios asuntos.*

El líder de la formación, manifestando que "*hay un feminismo asociado a una ley que convierte a los hombres en culpables por el hecho de ser hombres*", refiriéndose a la Ley de Violencia de Género, pide su derogación. Así se recoge en el punto 13 del programa electoral:

*Derogación de toda norma que discrimine a un sexo de otro, especialmente la ley de violencia de género. En su lugar, promulgar una ley de violencia intrafamiliar que proteja por igual a hombres, mujeres, niños y ancianos.*

También reclama la "*supresión de organismos feministas radicales subvencionados*" y la "*persecución efectiva de denuncias falsas*".

Alternativa Nacional aboga por el fin de la España descentralizada, anulando las comunidades autónomas. También exige recuperar para el Estado central todas las competencias en materia de Educación y Sanidad en posesión de los gobiernos regionales, suprimir las policías autonómicas, y limitar en todo lo posible la capacidad legislativa autonómica.

A la vista del ideario de la formación, el gobierno presenta una demanda de ilegalización al amparo de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos.

Tras la celebración de elecciones autonómicas el 26 de mayo de 2019, Alternativa Nacional obtiene 32 escaños en el Parlamento de Galicia y accede al gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia. Su líder se convierte así en nuestro presidente de la Xunta.

Tiempo después, la Unión Europea aprueba una directiva en materia de derechos sociales, cuya ejecución está confiada a la competencia regional. La Comunidad Autónoma debe desarrollar la actividad administrativa precisa para atender a la obligación comunitaria. Pero el ejecutivo regional manifiesta su intención de no ejercer la competencia que tiene conferida en orden a dar cumplimiento a la obligación europea. En respuesta a esta actitud, el gobierno de España se plantea acudir al Tribunal Constitucional.

Por otro lado, el gobierno autonómico, opuesto a legislación en materia de igualdad y derechos sociales desarrollada por el legislador estatal, se plantea la

derogación de leyes autonómicas y su sustitución por una nueva regulación que vulnera la legislación básica del Estado.

El presidente del Gobierno estatal había anunciado que si *"el nuevo Gobierno de Galicia pone en cuestión, derechos y libertades, o pone en cuestión la seguridad de las mujeres, el Gobierno utilizará todos los instrumentos del Estado para defender la seguridad y la libertad de las mujeres"*.

Ante ello, plantea a la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local la posibilidad de tomar algún tipo de acción.

Se pide redactar un dictamen jurídico que resuelva las siguientes cuestiones:

## INTRODUCCIÓN

En el supuesto de hecho contemplado vemos como el surgimiento, y posterior llegada al gobierno de una CA, de un partido político, que tiene entre sus principales fines programáticos la desaparición de la Unión Europea (UE), el feminismo y las Comunidades Autónomas (CCAA), plantea unos nada desdeñables problemas jurídicos que el gobierno del Estado debe analizar en vistas a dar una respuesta conveniente al reto político presentado por dicha formación. Frente a todos estos problemas, que iremos desarrollando en cada una de las cuestiones, apuntaremos soluciones, que, si bien, en algunos casos, la jurisprudencia constitucional no ha considerado directamente, sin duda debido a la excepcionalidad (hasta el momento presente) de los graves supuestos de hecho planteados, y que carecen de una regulación adecuada, como la doctrina considera de forma unánime, aportarán respuestas dentro de nuestro ordenamiento jurídico para que el Estado no tenga que permanecer de brazos cruzados ante una amenaza semejante.

Dentro de la escalada del conflicto generado por la existencia de este partido, se distinguen dos momentos, determinados por dos procesos electorales. En primer lugar, las simples expectativas electorales de AN en vistas a unas elecciones generales, hacen que el gobierno plantee la posibilidad de su ilegalización, presentando una demanda, para cuya tramitación la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP) prevé un procedimiento específico, y lo hace simplemente “a la vista del ideario de la formación”, lo que, como veremos, determinará decisivamente las posibilidades de obtener una sentencia favorable a las pretensiones del gobierno. En un segundo momento, tras la celebración de elecciones autonómicas, en las que AN se hace con un ejecutivo autonómico, y comienza a desarrollar, en plena coherencia con el programa político de la formación, una actividad de gobierno contraria a las obligaciones comunitarias y constitucionales, debemos interrogarnos, entonces, por los efectos de una hipotética sentencia que declare la ilegalización del partido de gobierno de esa Comunidad Autónoma (CA), y las secuelas de esta sentencia sobre la mayoría parlamentaria, tanto sobre el grupo formado por los representantes que fueron elegidos en listas presentadas por AN, como sobre la condición individual de parlamentarios de estos.

Como vemos, en la primera fase, la pretensión principal del gobierno es sacar del juego político al partido en cuestión, lo que constituye el objeto de las tres primeras cuestiones de este trabajo, en las que se analizarán, primero, la competencia y procedimiento para hacerlo posible, después, las posibilidades de que la demanda prospere. Esta controversia nos retrotrae al rico debate doctrinal sobre la admisibilidad de la existencia de partidos frontalmente enfrentados a un sistema político que les permite existir y que aspiran a destruir participando, mientras tanto, en él. Debate que, como no puede ignorarse, aparece marcado por el fracaso de la República de Weimar, donde, por todos es sabido, el más férreo positivismo jurídico, y la apelación desmedida a una supuesta neutralidad axiológica, contribuyeron a la aniquilación total de un régimen jurídico en el que todavía encuentra su inspiración la mejor doctrina constitucional. Desde el punto de vista de nuestro Derecho Constitucional, analizaremos distintas posturas doctrinales, teniendo en cuenta el Derecho comparado, y atendiendo a la posición tomada por nuestro Tribunal Constitucional (TC), aunque nosotros nos inclinaremos por una distinta.

Llegados a la segunda fase, además de analizar las posibilidades de atacar la existencia misma del partido político, el Gobierno de la Nación tiene la responsabilidad de responder a los retos, no ya meramente ideológicos, sino plasmados en una acción (e inacción) de gobierno con consecuencias en las vidas de los ciudadanos, procedentes del ejecutivo presidido por AN y el Parlamento Gallego, donde ostenta la mayoría.

El Estado, en el plano interno, tiene que garantizar la igualdad y los derechos sociales, amenazados por las leyes autonómicas aprobadas. Lo conseguirá acudiendo al TC. Mientras que, en el exterior, ante el supuesto de que la CA no ejecute la directiva comunitaria, debe analizar los instrumentos constitucionales de los que dispone para hacer frente al incumplimiento de la CA y evitar la consecuente responsabilidad internacional. En este estudio seguiremos el Informe del Consejo de Estado de 15 de diciembre de 2010 sobre las garantías del cumplimiento del Derecho comunitario, sopesando la operatividad de las distintas posibilidades para responder ante los incumplimientos procedentes de las CCAA: desde el planteamiento del conflicto negativo de competencias ante el TC hasta la vía extraordinaria contemplada en el artículo 155 de nuestro texto constitucional.

## CUESTIONES

### I. Órgano competente y procedimiento para resolver la demanda planteada por el gobierno. Postulación procesal de las partes de este litigio

#### 1. Ley Orgánica de Partidos Políticos

Cuando el gobierno se plantea la posibilidad de solicitar la ilegalización de un concreto partido político, debe acudir a la LOPP, donde se encuentra la regulación, tanto procesal como material, de esta materia. Nos ocuparemos primeramente de los mecanismos por los que se produce la exclusión de un partido, siendo las razones que la justifican objeto de un análisis posterior.

Pero conviene señalar, antes de nada, que, aunque la LOPP sea sin duda la historia de un éxito, pues años después de su aprobación se puede concluir que ha contribuido decisivamente al objetivo para el que fue concebida (este era, como es de sobra conocido, el fin de la locura terrorista), no podemos olvidar que esta encomiable finalidad legislativa ha contribuido, sin embargo, a una deficiencia técnica inexcusable, además de a una escasa aplicabilidad fuera de los supuestos que condicionaron la redacción del texto.

En cuanto a las dudas respecto a su aplicabilidad, aunque el TC haya declarado que no se trata de una ley de caso único (STC 48/2003, FJ 14), resulta a nuestro juicio muy pertinente la apreciación de Montilla Martos en el sentido de que el legislador ha transgredido el “velo de la ignorancia” teorizado por John Rawls, que en la técnica legislativa comporta la obligación de legislar en términos generales, sin atender a la incidencia de las normas en casos particulares (Montilla Martos, 2003: p. 574).

En lo que a las deficiencias técnicas se refiere, Fernández-Miranda Campoamor ha señalado que, desaprovechando la ocasión de una legislación de desarrollo del artículo 6 de la Constitución Española (CE), general, objetiva, sistemática y global, el legislador nos ha dejado una ley incompleta, incapaz de introducir un tratamiento sistemático en la regulación de los partidos políticos (Fernández-Miranda Campoamor, 2003: p. 47). Indudablemente resulta distrófico que una ley de desarrollo de derechos fundamentales dedique la mayor parte de su texto a los aspectos patológicos del ejercicio del derecho (Montilla Martos, 2003: p. 574). Esto es lo que ocurre con la LOPP, que, regulando el derecho de asociación del artículo 22 CE, centra su atención en las actividades que causan la ilegalización de un partido político y el procedimiento para su disolución. Este predominio de los aspectos negativos explica que para algunos autores:

La LOPP se haya convertido, más bien, en la Ley de ilegalización de partidos políticos, en cuanto que la mayor parte de su articulado está dirigido a regular tanto las causas que pueden llevar a la disolución judicial como el procedimiento a aplicar para la misma (Ferreiro Baamonde: 2008, pp. 29-30).

En cualquier caso, la LOPP recorre los momentos esenciales, jurídicamente relevantes, de la vida de los partidos (Pérez Royo, 2016: p. 517), como se deduce los cuatro capítulos que la integran: “De la creación de los partidos políticos” (I); “De la organización, funcionamiento y actividades de los partidos políticos” (II); “De la disolución o suspensión judicial de los partidos políticos” (III); “De la financiación de los partidos políticos” (IV).

## 2. Órgano competente

La autoridad judicial es exclusivamente competente para controlar la ilegalidad de un partido. Así lo dispone el artículo 22.4 CE:

Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.

En concordancia con este precepto constitucional, la STS 3/1981 declara que:

Al poder judicial y sólo a éste encomienda la constitución y también la legislación ordinaria la función de pronunciarse sobre la legalidad de un partido político (FJ 9).

Pero lo que la CE no establece es el órgano competente para ejercer este control. Aunque durante el proceso constituyente se presentaron enmiendas que contemplaban la atribución al TC, estas fueron rechazadas. El rechazo inicial del constituyente no impediría, empero, que el enjuiciamiento sobre la constitucionalidad de los partidos políticos sea atribuido a las competencias del TC. Pues el artículo 161.1 CE establece una lista abierta de competencias del TC, como proclama expresamente su apartado d), pudiendo ampliarse estas mediante ley orgánica. Por ello, el Profesor Tajadura nos indica que:

La única consecuencia que se deriva de dicho rechazo a un control ejercido por el Tribunal Constitucional es que mientras una Ley Orgánica no diga lo contrario, dicho Tribunal sólo podrá ejercer un control indirecto de los mismos, porque corresponde al poder judicial, esto es, a la jurisdicción ordinaria (Tajadura Tejada, 2004: pp. 46-47).

De este modo, la decisión ha sido tomada por el legislador orgánico. La LOPP contempla en su artículo 10.2, como examinaremos más adelante, tres causas de disolución. Interesa poner de manifiesto ahora que la concurrencia de una u otra tiene consecuencia en orden a la determinación del órgano competente. Si la disolución tiene su origen en la comisión del delito de asociación ilícita del artículo 515 CP, la llamada disolución penal, el artículo 10.4 LOPP establece que la competencia corresponderá a la jurisdicción penal de acuerdo con las normas de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim) y el Código Penal (CP). En cambio, en las dos disoluciones de naturaleza constitucional, que encuentran su causa en la vulneración de los artículos 7 y 8 LOPP (respecto a las exigencias de estructura interna y funcionamiento democráticos) y en las actuaciones del artículo 9 LOPP (con el objeto de vulnerar los principios democráticos), el artículo 10.5 LOPP erige a la Sala Especial del Tribunal Supremo prevista en el artículo 61 LOPJ en órgano competente. Esta atribución aparece justificada en la Exposición de motivos LOPP:

El texto establece, por razón de la importancia y relevancia constitucional de los partidos políticos y, por añadidura, de las decisiones que afectan a su declaración de ilegalidad o que justifican su disolución, que sea la Sala especial del Tribunal Supremo prevista en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial el órgano competente para poder disolver un partido político, cuando éste desarrolle graves conductas contrarias a la Constitución.

El auto de 9 de julio de 1999 declaraba que esta sala goza de un estatus de supremacía respecto a las salas ordinarias en orden a la definición de sus competencias, en virtud de su significativa composición, que comprende al presidente del Tribunal Supremo, a los presidentes de las cinco salas y al magistrado más antiguo y el más moderno de cada sala.

Por tanto, el legislador orgánico ha atribuido a la jurisdicción ordinaria el control de los límites a los partidos políticos establecidos en la CE y desarrollados en la LOPP. Para el Profesor Tajadura es una opción constitucionalmente correcta, pues el único mandato es la reserva a favor de la jurisdicción del control sobre partidos, pero a

su juicio, opinión que compartimos plenamente, hubiera sido más acertado atribuir los juicios de inconstitucionalidad sobre los partidos al TC. Esa fue también la tesis de los diputados Tierno Galván y Morodo, así como la del senador Ollero, en la constituyente. Por el contrario, la opción tomada por el legislador orgánico:

Sitúa al Tribunal Supremo en una posición de defensor de la Constitución frente a los partidos políticos que en un sistema de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, corresponde por derecho propio, al Tribunal Constitucional (Tajadura Tejada, 2004: p. 120).

Como consecuencia de la atribución del control sobre los partidos políticos a la jurisdicción ordinaria tenemos que referirnos a la *ilegalización* de los partidos y no a su *inconstitucionalización*. Esto lleva a Xulio Ferreiro a señalar que:

El sistema español de ilegalización de partidos consagrado en la LOPP se configura [...] no como un control de constitucionalidad, sino como un control de legalidad. Un partido puede ser disuelto judicialmente, no en cuanto sea contrario a la Constitución, o contrario a los valores constitucionales, sino en cuanto incurre en una serie de conductas tasadas (Ferreiro Baamonde, 2008: p. 81).

En cualquier caso, el conocimiento acaba correspondiendo al TC por la vía del recurso de amparo.

### **3. Procedimiento**

La LOPP articula un procedimiento judicial para la disolución de partidos políticos. Al no haber sido este desarrollado nunca antes, supone una innovación procesal, de la que la Exposición de Motivos LOPP da cuenta así:

Para que dicha Sala pueda examinar el ajuste a los principios democráticos del funcionamiento y de la actividad del partido político en cuestión, se establece un proceso judicial específico, preferente, en única instancia, que sólo podrán instar el Ministerio Fiscal y el Gobierno, por sí o a instancia del Congreso de los Diputados o del Senado. Dicho procedimiento se conforma de forma clásica, sobre la base de la escritura, con una serie de trámites convencionales (alegaciones, prueba, nuevas alegaciones y sentencia) que, por los plazos y la forma de su articulación, compaginan los principios de seguridad jurídica y derecho de defensa con el de celeridad, procurando que la incertidumbre que puede provocar la iniciación del mismo no se incremente con una tramitación dilatada.

Esta novedosa regulación procesal ha estado exenta de críticas doctrinales. Xulio Ferreiro escribe:

Lo cierto es que la LOPP prevé una regulación procesal exigua y fragmentaria que ha sido fuente de incertidumbre durante su aplicación, lo que, en consecuencia, ha obligado a importantes esfuerzos interpretativos por parte de tales órganos jurisdiccionales y [...] a una cierta [...] creación judicial del proceso (Ferreiro Baamonde, 2008: p. 62).

El procedimiento de disolución penal no aparece regulado en la LOPP, al remitirse a la legislación de los procedimientos penales. Debido a ello, centraremos nuestro estudio en el procedimiento de disolución constitucional, que aparece regulado en el artículo 11 LOPP. Como acabamos de ver, se trata de un proceso judicial específico, preferente y en única instancia. La legitimidad para instar la declaración de ilegalidad y disolución corresponde al gobierno y al ministerio fiscal, estando el Congreso de los diputados y el Senado facultados para instar al gobierno, que queda obligado a instar la ilegalización, previa deliberación del Consejo de ministros (artículo 11.1 LOPJ). Por tanto, aunque Congreso y Senado no están legitimados directamente para instar la ilegalización de un partido ante la Sala Especial del TS, lo están indirectamente a través del gobierno, que tiene que hacer suya la decisión en este terreno (Pérez Royo, 2016: p. 521).

La acción se inicia mediante demanda, presentada por la Abogacía del Estado, ante la Sala Especial del TS, a la que se adjuntarán los documentos que acrediten los motivos de ilegalidad (artículo 11.2 LOPP). La Sala procederá entonces al emplazamiento del partido político afectado, dándoles traslado de la demanda, pudiendo comparecer, con abogado y procurador, ante la misma en el plazo de ocho días. La Sala estudiará los motivos de inadmisión, estos son los establecidos en el artículo 11.3 LOPP:

- a) Que se hubiera interpuesto por persona no legitimada o no debidamente representada.
- b) Que manifiestamente no se cumplan los requisitos sustantivos o de forma para su admisión.
- c) Que la demanda carezca manifiestamente de fundamento.

Teniendo esto en cuenta, la Sala se pronunciará sobre la admisión inicial de la demanda, pudiendo inadmitir la misma mediante auto si concurre alguna de las causas inadmisión. En este caso, lo pondrá en conocimiento de las partes, para que puedan formular alegaciones sobre la misma en el plazo común de diez días (artículo 11.3 LOPP). Admitida la demanda, se emplazará al demandado, si hubiera comparecido, para la contestación a la demanda en el plazo 20 días (artículo 11.4 LOPP). A la contestación a la demanda sigue el período de prueba, si las partes lo han solicitado en sus escritos (artículo 11.5 LOPP). Tras las conclusiones, por el plazo de 20 días, el proceso queda visto para sentencia, que deberá dictarse en 20 días (artículo 11.6 LOPP). De la regulación contenida en el artículo 11 LOPP se desprende que la finalidad buscada es la de dotar de celeridad a los procesos atinentes a la posible ilegalización de partidos políticos. Como ha indicado Xulio Ferreiro:

Se está, pues, ante un procedimiento escrito y caracterizado por su carácter preferente y brevedad que hacen vislumbrar, por parte del legislador, la intención de que las causas que se tramiten a través del mismo lo hagan con rapidez. Sin embargo, el carácter escrito choca con la tendencia actual del enjuiciamiento civil, que ha optado de modo decidido por la oralidad como característica procedimental intrínseca (Xulio Ferreiro, 2008: pp. 59-60).

En la STS de 27 de marzo de 2003, el TS declara que:

El hecho de que se configure como un proceso preferente y rápido tampoco incorpora elemento de reproche alguno al mismo, siempre que, como así ocurre, se respeten las garantías de defensa y contradicción, y sin que el demandado razone en este aspecto cuales son las limitaciones que, a su juicio, restringen tales derechos y le hacen acreedor de un reproche de inconstitucionalidad. Es, sin duda, la importancia que nuestro legislador atribuye a un proceso destinado a ilegalizar un partido político lo que justifica que los plazos y la estructura del proceso permitan obtener una decisión en un plazo razonable de tiempo sin merma de la seguridad jurídica y de las garantías de las partes, pues no sería aconsejable que iniciado un proceso destinado a ilegalizar un partido político, por su presunta participación en actividades contrarias al funcionamiento del sistema democrático y a los derechos y libertades de los ciudadanos se prolongase en el tiempo permitiendo que su actividad siguiese lesionando los derechos y libertades que se tratan de proteger; y, al mismo tiempo, tampoco sería razonable para el propio partido político, sus afiliados y sus votantes que la sospecha, exteriorizada con la presentación de una demanda tendente a su ilegalización, no tuviese una respuesta adecuada en un corto periodo de tiempo que disipe las dudas surgidas al respecto (FJ 5).

La sentencia es ejecutiva desde la notificación (artículo 11.7 LOPP). Debido a que no se configura este proceso como penal, no es posible invocar el derecho a los recursos. Mientras el juicio está en curso, la Sala puede ordenar la suspensión temporal de las actividades del partido (artículo 11.8 LOPP). Dichas decisiones provisionales no están sujetas a apelación, sin perjuicio de la capacidad del acusado de presentar una solicitud ante el TC para declarar que ha habido una violación de derechos fundamentales.

## **II. Posibilidad, a la luz de la jurisprudencia constitucional, de que prospere la demanda planteada por el gobierno**

### **1. Constitucionalización de los partidos políticos**

Las críticas a la partidocracia son cada día más frecuentes, pero no es menos evidente la falta de alternativa a los partidos en la democracia de masas (Herrero de Miñón, 2003: p. 109). La desconfianza hacia las formaciones políticas no es, sin embargo, un fenómeno originario de nuestro tiempo, ya el “Ciudadano de Ginebra”, tras calificar a los partidos políticos como “pandillas”, defendía que:

Importa, pues, para poder fijar bien el enunciado de la voluntad general, que no haya ninguna sociedad parcial en el Estado y que cada ciudadano opine exclusivamente según él mismo (Rousseau, 2007: p. 59).

Los partidos son entes instrumentales entre la población y las instituciones. Por tanto, el liberalismo no es democrático en sentido rousseauniano. Pero, siguiendo a García-Pelayo, no se puede hablar de democracia moderna sin aludir a los partidos políticos, inexcusables para el despliegue democrático. El primer presidente del TC da cuenta de la traslación del sujeto democrático, que ya no es el individuo, sino grupos sociales de firme estructura, definidos como grupo de personas organizadas con el fin de ejercer o de influenciar el poder del Estado para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general. La intervención del individuo en la gobernación del Estado ha de verificarse a través de estos grupos y no de un modo inmediato (García-Pelayo, 1987: pp. 191-195). La conclusión de todo esto es que:

La juridificación de los partidos viene exigida, por la necesidad de asegurar la formación regular de su voluntad, puesto que está destinada a transformarse en voluntad de Estado (Tajadura Tejada, 2004: p. 50).

Por ello, se ha abierto paso la tendencia, iniciada en EEUA, para someter a los partidos a una regulación jurídico pública (García-Pelayo, 1987: p. 196). Madison definiría a los partidos políticos como males necesarios. Esta es la concepción que se ha impuesto en el Estado democrático, de modo que, las Constituciones occidentales aprobadas a partir de la segunda mitad del siglo XX han incluido el reconocimiento de los partidos políticos en sus textos. El artículo 49 de la Constitución Italiana de 1947, el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 o el artículo 4 de la Constitución Francesa de 1958 reconocieron el papel constitucional de los partidos políticos.

El artículo 6 CE, que reconoce por primera vez en nuestra historia constitucional el principio genérico de constitucionalización de los partidos políticos, dice así:

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Como señala Ramón Tamames, a los partidos políticos podía haberse hecho referencia al consagrar el derecho de asociación del artículo 22 CE, pero el sistema de partido único imperante de 1937 a 1977 hizo inevitable un tratamiento específico y relevante (Tamames Gómez, 1980: pp. 18-19). Empero, los partidos políticos no dejan de considerarse parte del derecho de asociación, así lo declara la STC 3/1981:

Un partido es una forma particular de asociación y el citado artículo 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión. Otra cuestión distinta es que nuestra norma fundamental, siguiendo una tendencia del constitucionalismo posterior a la segunda guerra mundial, dedique un artículo, el 6, a los partidos políticos, como dedica otros artículos a distintas normas particulares de asociación que adquieren así relevancia constitucional [...] tal relevancia viene justificada por la importancia

decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas, de forma que se ha podido afirmar por algunos Tribunales extranjeros que «hoy día todo Estado democrático es un Estado de partidos» o que éstos son «órganos casi públicos», o conceptos similares [...] De acuerdo con esta corriente de ideas hay que interpretar el hecho de que el artículo 6 imponga a los partidos la condición, que no se impone a las asociaciones en general, de que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos (FJ 1).

Por tanto, los partidos políticos son especies del género asociación. Pero la formación de un partido no es un ejercicio del derecho de asociación, al ser los partidos políticos protagonistas en una democracia, se le somete a especiales exigencias que no serían adecuadas para el mero ejercicio del derecho de asociación (Fernández Miranda Campoamor, 2003: p. 43). Por tanto, en virtud de su relevancia constitucional tienen una regulación específica, estando igualmente sometidos a la regulación general, de modo tal que los artículos 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente (STC 56/1995, FJ 3).

El reconocimiento constitucional no configura, sin embargo, a los partidos como órganos constitucionales. La STC 10/1983 considera que no son órganos del Estado (FJ 3), aunque una posición distinta se mantiene en el voto particular. Para el TC son tipos de asociaciones que tienen relevancia constitucional, situados en una zona gris entre lo público y lo privado. No siendo poderes públicos, ejercen funciones públicas. El reconocimiento de relevancia constitucional a entes privados desde el punto de vista jurídico formal no deja de ser contradictorio, configurándose una suerte de “poderes privados”.

En cualquier caso, que sin democracia no puede haber partidos y sin partidos no hay democracia es una evidencia en nuestra cultura jurídica y política, tanto como lo es que la consideración de los partidos políticos como parte esencial de la arquitectura constitucional conlleva ciertos privilegios y ciertas limitaciones.

Para centrar la materia, conviene recordar unas afirmaciones del Profesor Pedro de Vega, realizadas en una publicación de Cuadernos para el Diálogo de 1977, mucho antes, por tanto, de que se conociese la amenaza que iba a representar el brazo político de ETA (la inscripción de HB no se produjo hasta 1986), en el sentido de que junto a los procesos de *constitucionalización* de los partidos deben producirse siempre los procesos de *constitucionalidad*, pues:

Ganada la batalla del reconocimiento y de la *constitucionalización* [...] queda por precisar el adecuado establecimiento de los mecanismos, a través de los cuales, y en interés de la propia democracia, el Estado pueda controlar e impedir las posibles actividades ilegales de los partidos [...] Si la defensa de la democracia exige la defensa de los partidos, los partidos deben ser conscientes de que sin legalidad no hay tampoco democracia posible. Les va en ello la propia existencia. Proceder de otro modo equivaldría a condenar la política a la pura irracionalidad de los hechos, cuyo trágico final nos es de sobra conocido (De Vega García, 2017: p. 520-521).

## **2. Límites de los partidos políticos**

En el momento de plantear la demanda de ilegalización de AN, que, como vimos, deberá acreditar los motivos de ilegalidad, se deberán analizar los límites constitucionales y legales exigibles a los fines y actuaciones de los partidos políticos. Cuestión que, como expondremos, dista mucho de ser pacífica. Pedro de Vega, con la lucidez que caracteriza toda su obra, ya planteaba en 1979 la siguiente pregunta, que nos sirve para comprender, desde el comienzo, la trascendencia del tema tratado:

¿De qué serviría someter al más estricto control de constitucionalidad a todas las instituciones del Estado, dejando al margen la actividad de los partidos, cuando sabemos que las decisiones políticas fundamentales se toman en sus comités y sus comisiones ejecutivas y no en los parlamentos ni en los gabinetes? (De Vega García, 1979: p. 110).

La STC 85/1986 señala que el artículo 6 CE ha establecido condiciones específicas para los partidos políticos en relación al respeto al orden constitucional y a su estructuración interna (FJ 2). El artículo 6 CE impone dos limitaciones:

- a) Estructura y funcionamiento democráticos;
- b) Respeto a la Constitución y a la ley en su creación y en el ejercicio de su actividad.

Si la primera ha sido admitida sin dificultad, la segunda ha generado una viva polémica (Tajadura Tejada, 2004: p. 84). Esta polémica no es otra que la del vínculo con la Constitución y los valores consagrados en ella que resulta exigible a los partidos políticos. La distinción entre partidos que están dispuestos a desarrollar sus objetivos dentro de las formas del orden jurídico político vigente y partidos que cuentan entre sus objetivos la ruptura de ese orden, ha sido fundamental para el Estado democrático liberal y lo es para cualquier organización política (García-Pelayo, 1987: pp. 192-193). La respuesta que debe mantener el Estado ante los segundos, no ha tenido una solución consensuada en la historia del Derecho Constitucional, ni nunca la tendrá, pues nos enfrenta ante el traumático dilema de que, para su propia defensa, el pluralismo político se vea limitado, con la expulsión de partidos. La otra opción sería permitir que estos persigan fines contrarios al sistema democrático. Loewenstein, para defender el primer modelo, el de la llama democracia militante, denunciaba en 1937 la ingenuidad de unas democracias que fueron destruidas por no ser capaces de prohibir el uso de instrumentos democráticos a los enemigos de su existencia:

El fundamentalismo democrático y la ceguera legalista no estaban dispuestos a darse cuenta de que el mecanismo de la democracia es el caballo de Troya por el cual el enemigo entra en la ciudad. Al fascismo, bajo el disfraz de un partido político legalmente reconocido, se le concedieron las oportunidades de las instituciones democráticas (Loewenstein, 1937: p. 424).

Las teorías de la ilegalización de partidos políticos del siglo XX aparecen marcadas por el trauma del fracaso de la República de Weimar. Pero a día de hoy, como señala Gur Blig, no tiene tanto sentido mantener el paradigma de Weimar, que parte de la existencia de partidos con ideologías contrarias a la democracia cuyo objetivo es la destrucción del sistema democrático, pues deja fuera a partidos que aceptan la democracia en sus programas, pero no en su actuación. En efecto, la experiencia actual nos proporciona ejemplos de partidos que, aunque no lleven en sus programas la defensa de sistemas autoritarios (al menos explícitamente), por razones de xenofobia o racismo perjudican al Estado democrático. Y esto con independencia de sus posibilidades reales de tomar el poder (Bligh, 2013). En cualquier caso, quede fuera de toda duda que:

La voluntad del constituyente puede, si quiere excluir concretos partidos, sin que por ello pueda ponerse en duda ni el pluralismo político de su sistema de partidos, ni la naturaleza democrática de esos Estados constitucionales. Se trata sencillamente de que el poder constituyente configura como quiere su orden constitucional, sus valores, sus fines, sus instituciones, y adecua a su protección su ordenamiento jurídico constitucional, su derecho constitucional positivo (Portero Molina, 2004: p. 22).

Una democracia militante es aquella en la que se pueden declarar ilegales actividades que no constituyen ilícito penal pero que pretenden atacar los principios y valores reconocidos en la Constitución. En defensa de la democracia se ilegalizan actuaciones en virtud de los fines que persiguen, considerados contrarios al propio sistema democrático (Montilla Martos, 2004: p. 10). El arquetipo de democracia militante es el artículo 21 de la Grundgesetz, que declara inconstitucional a cualquier partido que, en razón de sus objetivos o el comportamiento de sus adherentes, busque menoscabar o abolir el orden básico democrático libre o poner en peligro la existencia del Estado.

Después del régimen nacional-socialista, con el recuerdo de los grandes crímenes contra los derechos humanos, las dos guerras mundiales, la caída de la democracia y el surgimiento del Estado nazi, era importante fortalecer el régimen liberal establecido en la Constitución de 1949. En 1951 el gobierno de la República Federal de Alemania (RFA) presidido por Konrad Adenauer presentó ante el Tribunal Constitucional Alemán una solicitud de inconstitucionalización del Partido Comunista de Alemania (KPD), haciendo uso de la posibilidad prevista en el artículo 21 de la Ley Fundamental. La sentencia, la más larga de la historia del Tribunal, no llegaría hasta 1956. En dicha sentencia el Tribunal presentó un análisis sobre las declaraciones programáticas del KPD y concluyó que sus objetivos no eran compatibles con la Constitución. En el mismo sentido se había pronunciado en 1951 sobre la constitucionalidad de un partido neonazi.

La Comisión europea tuvo que pronunciarse sobre la ilegalización del KPD, y lo hizo declarando que el Tribunal Constitucional Alemán había actuado de acuerdo al CEDH. Esta decisión de 20 de julio de 1957 ha sido considerada con frecuencia como el fundamento de la democracia militante en la jurisprudencia del TEDH.

En los debates constituyentes no se encuentran referencias expresas al tema de la ilegalización, Raúl Morodo señala que, con un sentimiento cautelar, no se establecieron más límites ante el temor de que sirvieran de base a la ilegalización del Partido Comunista (Morodo Leoncio, 2002), como había permitido la Ley Fundamental de Bonn. Recordemos que la legalización del PCE, la semana santa de 1977, había sido uno de los hitos fundacionales de la naciente democracia. Por ello, resulta fácil entender que los constituyentes no se planteasen el problema de la *ilegalización* de partidos políticos, pues todavía estaba muy próximo en el tiempo el problema de su *legalización*. Parte de la doctrina se apresuró a negar la presencia del modelo de democracia militante en la CE. Para Ignacio de Otto, de la ausencia de núcleo inmune a la reforma constitucional se deriva la democracia axiológicamente neutral:

Si los enemigos del orden constitucional están en situación de pervertirlo por los procedimientos del Título X, pueden hacerlo sin violar el derecho constitucional vigente. Y precisamente porque pueden lícitamente hacerlo, pueden también lícitamente intentarlo (De Otto y Pardo: 1985, pp. 35-36).

Los autores seguidores de esta tesis entienden que los partidos políticos pueden estar ideológicamente comprometido con una transformación política completa. Por tanto, si un partido puede defender cualquier ideología, no puede ilegalizarse un partido por su ideología, y puede defender cualquier ideología porque la CE permite la reforma de cualquiera de sus apartados, por lo que un partido puede llegar a transformar totalmente la Constitución. Este es el fundamento de la ilegitimidad constitucional del control sobre la ideología o fines de los partidos, recogido por la doctrina mayoritaria (Jiménez Campo, Blanco Valdés, Solozábal Echavarría, Vírgala Foruria) y el propio TC. Si se admite que no hay límites materiales a la reforma constitucional, se reconoce la imposibilidad ejercer ningún control sobre los fines y objetivos del partido, y, por tanto, de ilegalizarlo. La asunción de tal premisa lleva a Aragón Reyes a aceptar la siguiente conclusión:

La democracia puede destruirse a sí misma por procedimientos democráticos [...] Y ahí radica también la grandeza de nuestra democracia: en que permite a sus propios enemigos destruirla [...] Hay libertad para los enemigos de la libertad y democracia para los enemigos de la democracia (Aragón Reyes, 1990: pp. 48-49).

Pese a la coherencia intelectual y la persuasión con que es defendida por Manuel Aragón, no encontramos nada loable en la generosidad con los enemigos de la democracia, en la renuncia a la propia defensa, que se derivan de su tesis, que ha sido calificada con razón como una predisposición al suicidio democrático (Tajadura Tejada, 2004: p. 92).

Por ello, compartimos la posición minoritaria (Santamaría Pastor, Alzaga Villaamil, Tajadura Tejada, Ruipérez Alamillo) para la que el requisito del respeto a la Constitución en el artículo 6 CE comporta la exigencia de un cierto grado de adhesión a sus principios básicos, que excede del mero acatamiento formal (Santamaría Pastor, 2001: p. 100). Esta posición se deriva de entender el poder de reforma como poder limitado, partiendo de la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos (Mortati, Hesse, Pérez Serrano, Lucas Verdú, De Vega García, Ruipérez Alamillo). No pudiendo admitir que el poder constituido pueda actuar sin más límites que los procedimentales, pues:

La idea misma de Constitución normativa nos obliga a configurar al Poder de reforma como un poder limitado no sólo procedimentalmente sino también materialmente (Tajadura Tejada, 2004: p. 103).

La reforma es una operación jurídica limitada, a través de ella no se pueden derogar los principios y valores que individualizan la Constitución, no se puede reformar el núcleo estable e irreformable, para ello, sería necesario abrir un nuevo proceso constituyente. Nuestra conclusión es, entonces, que la existencia de límites materiales implica la posibilidad de admitir límites a los programas políticos o ideologías partidistas. Como acertadamente afirma el Profesor Ruipérez:

Cuando se afirma que, porque el Texto de 1978 no establece cláusulas de intangibilidad y, además, abre la posibilidad de la revisión total, todo puede ser cambiado e, incluso, debería considerarse jurídicamente admisible la hipótesis de la autodestrucción, [...], no existe posibilidad alguna de argumentar de modo cabal y ponderado la ilegalización de los partidos políticos. Por el contrario, cuando la Teoría del Derecho Constitucional se construye con referencia al Poder Constituyente, y con la finalidad de hacer realmente efectivos los principios y valores que aquél consagró en el Texto, no existirá ningún problema para admitir, y fundamentar, la posible ilegalización de las organizaciones que actúen contra tales principios y valores (Ruipepe Alamillo, 2005: p. 172).

### **3. Pronunciamientos del TC**

La LOPP resucitó el debate acerca de los valores constitucionales que deben respetar los partidos políticos en nuestro país. En efecto, la aprobación de la ley motivó una notable polémica política y un intenso debate jurídico. Como señala Raúl Morodo, existe preocupación por cualquier ley que permita a un partido mayoritario buscar la abolición de otro partido político porque tal práctica perturba la relación competitiva normal entre ellos (Morodo Leoncio, 2002). Contra la LOPP se interpuso recurso de inconstitucionalidad por el gobierno vasco. El TC desestimó el recurso en la STC 48/2003. Después de esta sentencia, se produjeron una serie de ilegalizaciones de partidos vinculados a la actividad terrorista, que mencionaremos después.

Pero lo que nos interesa señalar ahora es que el TC rompe la tendencia en el derecho comparado de reclamar un deber positivo de realización y defensa activa de la democracia, cuyo incumplimiento excluye a los partidos políticos del orden jurídico y del sistema democrático. El TC declara, en la STC 48/2003, que nuestro modelo no es una democracia militante:

Ha de coincidirse con el Gobierno Vasco en que en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de "democracia militante" en el sentido que él le confiere, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución. Falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que, por su intangibilidad misma, pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección jurídica, de manera que la sola pretensión de afectarlo convirtiera en antijurídica la conducta que, sin embargo, se atuviera escrupulosamente a los procedimientos normativos (FJ 7).

El TC asume la inexistencia de cláusulas de intangibilidad, al acogerse a la expresión “reforma total” del artículo 168 CE, por tanto, encuentra incongruente prohibir la existencia de partidos que tuvieran la finalidad de alterar ese núcleo duro. Esta cuestionable jurisprudencia ha sido insistente desde entonces (SSTC 103/2008, FJ 4; 31/2010, FJ 12; 42/2014, FJ 4). Por consiguiente, no cabe establecer límites a fines o ideología de los partidos. Todo ello, en opinión del Profesor Javier Ruipérez:

No es más que la consecuencia, debida, en último extremo, a una, a nuestro juicio, inadecuada interpretación del artículo 168 del actual Texto Constitucional, de la afirmación, en una reiterada, pero no por ello correcta, jurisprudencia, del Tribunal Constitucional de que en España no existen, ni pueden existir, límites materiales absolutos a la reforma constitucional (Ruipelez Alamillo, 2019: p. 27).

Entendemos, como hemos defendido anteriormente, con parte de la doctrina, que la tesis del TC reposa sobre una premisa errónea y falsa: la inexistencia de límites materiales al poder de reforma constitucional (Tajadura Tejada, 2004: p. 82). El TC abraza con esta postura una concepción meramente procedimental de la democracia. Un ejemplo de lo que Pedro de Vega denunciaba al señalar la subordinación de los contenidos a las formas en las concepciones instrumentales y formalistas de la democracia (De Vega García, 2003). En una Constitución, los procedimientos no son lo más importantes, sino los valores que se consagran, como había afirmado el propio TC (SSTC 4/1981, FJ 2; 18/1981, FJ 2; 21/1981, FJ 10), antes de modificar su jurisprudencia. Por ello, aunque se entienda que el artículo 6 CE no consagra una democracia militante, no impide que la legislación acabe incorporando este modelo, como apunta Javier Tajadura:

La constitución normativa permite al legislador orgánico establecer una disciplina de los partidos que contenga limitaciones a los programas políticos de los mismos. En una democracia constitucional concebida como orden material de valores, no pueden tener cabida todas las ideologías políticas (Tajadura Tejada, 2004, p. 108).

En cualquier caso, dada la postura de nuestro TC, tenemos una democracia no militante que permite cualquier ideología mientras sus actuaciones no constituyan actos de violencia. La consecuencia es que cualquier proyecto u objetivo se entiende compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda mediante una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos (González Rivas, 2003: p. 127). Por consiguiente, el gobierno no podrá plantar la demanda de ilegalización, a riesgo de que sea inadmitida, fundándola en el ideario de la formación, tendrá que atender a actuaciones concretas del partido y encajarlas en algunos de los supuestos previstos en la LOPP, que de seguido analizaremos. La aplicación de la LOPP a diversos procedimientos judiciales, ha dado origen a sentencias del TS, el TC y el TEDH.

Despejadas las reservas sobre la constitucionalidad de la LOPP, la Sala Especial del artículo 61 LOPJ del TS procedió a la disolución de Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna mediante Sentencia de 27 de marzo de 2003. El TC desestimó recursos de amparo presentados contra esa sentencia por Batasuna (STC 5/2004) y Herri Batasuna (STC 6/2004).

Mediante sentencias de 22 de septiembre de 2008, declaró ilegales al Partido Comunista de las Tierras Vascas y a Acción Nacionalista Vasca. La STC 31/2009 desestimó el recurso presentado por Acción Nacionalista Vasca.

El TEDH, en sentencia de 30 de junio de 2009 (confirmada en resolución de la Gran Sala de 6 de noviembre), ha considerado conforme con el CEDH la disolución de Batasuna.

La STC 138/2012 considera que vulnera el derecho de asociación del artículo 22 CE la negativa acordada por el TS a la constitución del partido Sortu y a su inscripción en el Registro de Partidos Políticos. El TC admite en esta sentencia la aceptación utilitarista de la democracia, que impediría la ilegalización de un partido político.

El TEDH declara que la no condena al terrorismo puede servir como elemento determinante para la ilegalización. Esto denota una clara toma de posición en favor de la democracia militante, entendiendo que se pueden prohibir aquellos partidos que, al margen de su actuación concreta, tengan por objetivo la destrucción de la democracia. Desde la sentencia de 31 de julio de 2001 (Caso Refah Partisi y otros contra Turquía), el TEDH admite este control.

#### **4. La cuestión en la LOPP**

La LOPP supuso la primera regulación jurídica del régimen general de los partidos políticos. Deroga la preconstitucional Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos, bajo cuya vigencia ningún partido fue declarado ilegal, muestra inequívoca de su inaplicación práctica. La Ley 54/1978, preveía la disolución de un partido cuyas actividades eran contrarias a los principios democráticos (artículo 5.2), sin especificar más, carecía de los requisitos mínimos de seguridad. La única posibilidad de ilegalizar un partido se encontraba en el Derecho penal, a través del artículo 515 CP. Sin embargo, esta vía no se llega a utilizar nunca. La deficiente regulación impidió resolver el problema presentado por Batasuna, que permaneció durante décadas en las instituciones democráticas brindando apoyo y actuando a las órdenes de una organización terrorista, sin recibir ninguna respuesta por parte del Estado de Derecho. La LOPP proclama, como uno de sus objetivos, el fin de la inseguridad jurídica, algo que no ha conseguido del todo, como pone de manifiesto la incertidumbre ante la que se encontrará cualquier ejecutivo que se plantee aplicarla a un partido de las características del ficticio AN.

La LOPP contiene los presupuestos de una democracia militante, pues, como pone de manifiesto Montilla Martos, el reconocimiento expreso en una ley de las causas y conductas que provocan la ilegalización y de un procedimiento específico de disolución, en lugar de incorporar al CP ese listado de conductas, conlleva de forma inexorable esta resurrección de la democracia militante en nuestro ordenamiento (Montilla Martos, 2004: pp. 13-14), pero su Exposición de motivos rechaza tajantemente que se acoja a este modelo:

La presente Ley, sin embargo, a diferencia de otros ordenamientos, parte de considerar que cualquier proyecto u objetivo se entiende compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda mediante una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La LOPP opta así por contrarrestar el carácter democrático de un partido y su respeto a los valores constitucionales, atendiendo no a ideas o fines proclamados por el mismo sino al conjunto de su actividad. Por tanto, el legislador excluye controlar los fines de los partidos:

El legislador no establece limitaciones a los fines, objetivos políticos, programas o idearios de los partidos, sino que únicamente dispone límites y controles a la actividad de éstos (Tajadura Tejada, 2004: p. 81).

El artículo 10 LOPP contempla tres causas de disolución: una de naturaleza penal y dos de naturaleza constitucional. En relación con el supuesto, vamos a plantear si puede concurrir alguna de ellas.

La primera causa de ilegalización prevista es la asociación ilícita. La LOPP remite al CP. El artículo 515 CP constituye un correlato de la regulación constitucional del ejercicio del derecho de asociación, que considera ilegales aquellas asociaciones que persiguen fines ilícitos o utilicen medios delictivos. Tienen la consideración de asociaciones ilícitas:

- 1.º Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión.
- 2.º Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución.
- 3.º Las organizaciones de carácter paramilitar.
- 4.º Las que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad.

El apartado 4 califica como asociación ilícita aquellas que promuevan o inciten a la discriminación, al odio o a la violencia contra personas, grupos o asociaciones. Aunque parece que el partido AN, por sus proclamaciones discriminatorias podría tener encaje en el supuesto contemplado en la norma. En cualquier caso, ha de reconocerse que se trata de un precepto solo excepcionalmente aplicable a un partido político.

La LOPP prevé otras dos causas de ilegalización y disolución judicial de partidos políticos:

- a) Cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 LOPP.
- b) Cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9 LOPP.

No disponemos de datos sobre la vida interna del partido, por lo que nos centraremos en analizar la posible concurrencia de la tercera causa de disolución, que contempla las exigencias de democracia *externa*. El artículo 9 LOPP persigue asegurar el respeto de los partidos a los principios democráticos y a los derechos humanos. Para ello, la LOPP enumera con cierto detalle las conductas que más notoriamente conculcan dichos principios. El legislador parte del reconocimiento general de la libertad de los partidos políticos en el ejercicio de sus actividades, con el único límite del respeto a los valores constitucionales expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos (artículo 9.1 LOPP), dedicando el resto del artículo a regular la posible ilegalización de un partido por vulneración de los valores constitucionales (Pérez Royo, 2016: p. 518). El objetivo que la norma persigue es declarado en el apartado 2:

Un partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático [...].

La LOPP exige una reiteración o acumulación de acciones que pongan de manifiesto inequívocamente toda una trayectoria de quiebra de la democracia y de ofensa a los valores constitucionales, al método democrático y a los derechos de los ciudadanos (González Rivas, 2003: p. 128). Se considerará que las partes han violado los principios protegidos cuando han exhibido repetidamente cualquiera de los tipos de comportamiento enumerados en las subsecciones del párrafo 2. Esto incluye:

- a) Vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual.

b) Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas.

c) Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.

El párrafo 3 define además estos tipos de comportamiento como formas de conducta tales como:

a) Dar apoyo político expreso o tácito al terrorismo, legitimando las acciones terroristas para la consecución de fines políticos al margen de los cauces pacíficos y democráticos, o exculpando y minimizando su significado y la violación de derechos fundamentales que comporta.

b) Acompañar la acción de la violencia con programas y actuaciones que fomentan una cultura de enfrentamiento y confrontación civil ligada a la actividad de los terroristas, o que persiguen intimidar, hacer desistir, neutralizar o aislar socialmente a quienes se oponen a la misma, haciéndoles vivir cotidianamente en un ambiente de coacción, miedo, exclusión o privación básica de las libertades y, en particular, de la libertad para opinar y para participar libre y democráticamente en los asuntos públicos.

c) Incluir regularmente en sus órganos directivos o en sus listas electorales personas condenadas por delitos de terrorismo que no hayan rechazado públicamente los fines y los medios terroristas, o mantener un amplio número de sus afiliados doble afiliación a organizaciones o entidades vinculadas a un grupo terrorista o violento, salvo que hayan adoptado medidas disciplinarias contra éstos conducentes a su expulsión.

d) Utilizar como instrumentos de la actividad del partido, conjuntamente con los propios o en sustitución de los mismos, símbolos, mensajes o elementos que representen o se identifiquen con el terrorismo o la violencia y con las conductas asociadas al mismo.

e) Ceder, en favor de los terroristas o de quienes colaboran con ellos, los derechos y prerrogativas que el ordenamiento, y concretamente la legislación electoral, conceden a los partidos políticos.

f) Colaborar habitualmente con entidades o grupos que actúen de forma sistemática de acuerdo con una organización terrorista o violenta, o que amparan o apoyan al terrorismo o a los terroristas.

g) Apoyar desde las instituciones en las que se gobierna, con medidas administrativas, económicas o de cualquier otro orden, a las entidades mencionadas en el párrafo anterior.

h) Promover, dar cobertura o participar en actividades que tengan por objeto recompensar, homenajear o distinguir las acciones terroristas o violentas o a quienes las cometen o colaboran con las mismas.

i) Dar cobertura a las acciones de desorden, intimidación o coacción social vinculadas al terrorismo o la violencia.

El artículo 9.2 LOPP tipifica conductas de naturaleza violenta que por su vinculación a la persecución de personas por razón de su ideología, religión, nacionalidad, raza o sexo vulneren los principios democráticos o persigan el deterioro o la destrucción de la democracia. Se trata de comportamientos y expresiones ideológicas y de valor vinculados a la violencia, y no de meras formulaciones de fines (como la supresión de las autonomías), las que el legislador ha prescrito en la ley (Portero Molina, 2004: p. 30).

Dirimir que se entiende por fines políticos no resulta fácil. La pretensión del legislador de excluir controles a los fines de los partidos provoca, como pone de manifiesto Javier Tajadura, una distinción bizantina entre actividades y fines, que, si bien puede ser nítida desde una perspectiva teórica, lo es menos en la realidad:

Si bien el artículo 9 habla de actividades o conductas y no de ideologías, lo cierto es que se trata de conductas esencialmente finalistas. Si la finalidad es un elemento inherente a toda conducta que no sea irracional hay que reconocer que en el campo que nos ocupa, adquiere una relevancia capital (Tajadura Tejada, 2004: p.109).

El hecho de que la LOPP incluya, en la enumeración las actividades que justifican la exclusión de un partido del sistema político, referencias a los programas de los partidos o al apoyo tácito al terrorismo, demuestra que la regulación no se fija únicamente en las actividades, sino que se adentra en el terreno de la ideología.

La LOPP se hizo con la finalidad de ilegalizar a un partido concreto (Batasuna), aunque en principio las conductas reguladas contienen ciertas fórmulas abstractas que se pretende que pueda ser aplicable a otros casos. Como declaró la STC 48/2003:

La percepción por el legislador orgánico de que una formación política determinada puede ser contraria, en su actividad y con sus comportamientos, al modelo de partido que tiene encaje y cobertura en la Constitución puede perfectamente erigirse en ocasión para la adopción de una ley como la recurrida, pero lo que determinará su constitucionalidad o inconstitucionalidad no será el acierto de esa percepción circunstancial, sino el alcance objetivo de la ley finalmente adoptada, cuya ratio no se limita a reflejar las inquietudes de la ocasión, sino que se acomoda a la racionalidad objetivada del ordenamiento constitucional (FJ 14).

De modo evidente, como señala Pérez Royo, el artículo 9 está pensado y construido con una finalidad inequívoca: la de hacer frente a la amenaza terrorista, posibilitando que se pueda poner fuera de la legalidad a partidos que estén directamente vinculados con organizaciones terroristas por conductas que no están tipificadas en el CP (Pérez Royo, 2016: p. 520). Pero los problemas en torno a la posibilidad de exclusión de determinados partidos del sistema, afortunadamente, ya no se presentan ligados a la lucha antiterrorista, por ello, creemos aconsejable adaptar la legislación a las nuevas realidades. En un sentido u otro, un marco general contribuiría decididamente a dar seguridad, algo que la legislación de casos concretos de la que disponemos actualmente solo consigue de modo limitado.

La conclusión del análisis es que la enumeración de esta lista de actividades, ligada al apoyo y colaboración con organizaciones terroristas, no parece tener aplicación a AN, por lo que la demanda impulsada por el gobierno será desestimada irremediabilmente.

Por ello, ante la inquietud hacia las nuevas formaciones, contrarias a los valores constitucionales desde el punto de vista ideológico y programático, pero sin hacer un apoyo expreso de la violencia, a las que el régimen actual, que contempla exclusiones específicas aplicables a contextos concretos, no da una respuesta adecuada, el gobierno tendrá que reflexionar sobre la necesidad de promover una reforma legislativa que introduzca un marco general en la materia.

### **III. ¿Qué consecuencias jurídicas se derivan de una sentencia que declare ilegal AN? ¿Qué consecuencias jurídicas se derivarían de dicha sentencia si se pronuncia después de celebradas elecciones autonómicas en las que AN ha obtenido 32 escaños?**

#### **1. Efectos generales**

El artículo 12 LOPP detalla los efectos de la disolución judicial de un partido político. Son tres:

- a) Cese inmediato de toda actividad del partido político [artículo 12.1 a)];
- b) Prohibición de crear un nuevo partido político o de utilizar otro ya inscrito en el Registro que continúe o suceda la actividad del declarado ilegal y disuelto [artículo 12.1 b)];
- c) Apertura de un proceso de liquidación patrimonial [artículo 12.1 c)].

La ilegalización de un partido comporta su disolución como persona jurídica. Del mismo modo que la inscripción en el registro de un partido político tiene efectos constitutivos, la anotación de su disolución (artículo 4.4 LOPP) o la cancelación de esta significa su salida de la vida jurídica. Para una persona jurídica, la disolución equivale a la muerte civil (Echarri Casi, 2003: p. 87). En cambio:

La disolución del partido no tiene ningún efecto [...] sobre la esfera jurídica individual de sus militantes, por lo que sus derechos de participación no se verán afectados, pudiendo participar en diferentes candidaturas o integrarse en nuevos partidos políticos (Ferreiro Baamonde, 2008: p. 121).

Por tanto, tras la notificación de la sentencia, se procederá al cese inmediato de toda la actividad del partido político y se presumirá fraudulenta la constitución de una formación que continúe o suceda al declarado ilegal y disuelto. La pérdida de capacidad jurídica conlleva la necesidad de liquidar el patrimonio del partido cuya personalidad se declara extinguida. El proceso de liquidación patrimonial se llevará a cabo por tres liquidadores designados por la Sala sentenciadora, destinándose el patrimonio neto resultante a actividades de interés social o humanitario.

En cuanto a la extensión de la disolución del partido a los grupos parlamentarios y municipales cuyos integrantes resultaron elegidos en listas electorales presentadas por el partido disuelto, la LOPP nada dice.

#### **2. Consecuencias sobre el grupo parlamentario**

La posibilidad de extender la disolución del partido político a los grupos parlamentarios integrados por los representantes elegidos en listas electorales presentadas por el partido disuelto genera una polémica doctrinal, condicionada por la naturaleza jurídica de esta figura. La importancia de estos grupos es fundamental para articular la participación democrática. Escribe Pérez Royo:

De la misma manera que el Estado democrático no puede funcionar sin los Partidos políticos, el Parlamento democrático no puede funcionar sin los Grupos parlamentarios. El Grupo parlamentario no es, por tanto, otra cosa que la traducción parlamentaria del Partido político (Pérez Royo, 2016: p. 618).

Nadie discute los vínculos que comunican al grupo parlamentario con su partido originario, en consecuencia, toda vez que el partido ha sido disuelto, resulta natural proyectar también la disolución del grupo parlamentario. El TC entiende a los grupos parlamentarios como una la lógica emanación de los partidos políticos. Pero también considera su disociación conceptual, derivada de la diversa personalidad jurídica. De lo que infiere la independencia de voluntades de ambos, como declara la STC 36/1990:

De este modo, sin necesidad de ahondar ahora [...] en la difícil naturaleza jurídica, tanto de los partidos políticos como de los Grupos Parlamentarios, resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades [...], aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros (FJ 1).

La consecuencia de la disociación e independencia del grupo parlamentario respecto del partido que extrae Pérez Royo es que no pueden confundirse nunca jurídicamente el partido y el grupo parlamentario (Pérez Royo, 2016: p. 618). Por tanto, para este autor la conclusión correcta es que, aunque el partido se disuelva, el grupo parlamentario seguirá existiendo, al no poder extenderse las consecuencias de la declaración de ilegalidad de un partido al grupo parlamentario constituido por los diputados que fueron elegidos en la lista de aquel. En el mismo sentido, Iglesias Báez señala:

El silencio del legislador en nuestra opinión es totalmente deliberado, pues en nuestro sistema hay una amplia mayoría doctrinal que entiende que si bien estas figuras tienen una conexión política evidente, no pueden ser asimiladas en términos jurídicos. Esta diferenciación tiene como corolario que los efectos de la disolución de un partido no alcanzan al grupo parlamentario (Iglesias Báez, 2008: p. 265).

Por el contrario, encontramos más acertada la opinión de Vírjala Foruria, a juicio de quién:

Existen suficientes datos normativos como para afirmar que la relación partido-Grupo no es irrelevante jurídicamente hablando. Estos datos son los que [...] permiten utilizar en este caso la figura del levantamiento del velo para penetrar en un concreto Grupo parlamentario, descubrir su naturaleza real de órgano dependiente de un partido ilegalizado y establecer la necesidad de que la disolución sea sucesiva (Vírjala Foruria, 2008: p. 198).

Ante la ausencia de fundamento normativo expreso, la interpretación teleológica de la LOPP, nos lleva a concluir, con el Profesor Ruipérez, que:

Dada la relación que ambos guardan, comportaba también, y de modo difícilmente cuestionable, la disolución del grupo parlamentario, utilizando la expresión en su sentido más amplio (Ruipepérez Alamillo, 2019: p. 30).

Así lo entendió también el TS, en Auto de 24 de abril, que definían los efectos ejecutivos de la STS 27 de marzo de 2003 en este ámbito, y Auto de 20 de mayo, que explica la decisión. El TS justificó la extensión de la disolución a los grupos parlamentarios en que la pervivencia del partido político que se quería expulsar, como grupo organizado en las instituciones, supone la frustración de los objetivos de la ilegalización.

El Auto de 20 de mayo de 2003 de la Sala Especial del artículo 61 LOPJ ordena, como consecuencia de la declaración de ilegalización de los partidos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna, la disolución de un grupo parlamentario del Parlamento Vasco. Esta decisión ocasionó un notable conflicto entre el TS y el Parlamento Vasco, ante la negativa de este a disolver el grupo parlamentario, que terminó con el procesamiento del presidente del Parlamento Vasco, el vicepresidente primero y la secretaria segunda por un delito de desobediencia del artículo 410 CP, finalizando en una condena de la Sala de lo Penal del TS.

La postura del TS ha sido admitida por el TC, así en la STC 10/2013, en relación a la disolución de un grupo municipal de un ayuntamiento como consecuencia de la declaración de ilegalización del partido al que pertenecían los concejales que lo formaban, declara que la disolución se basa:

En la inexcusable necesidad de impedir la continuación de las actividades de la organización política ilegalizada a través del grupo político municipal (FJ 2).

Pero lo cierto es que la utilidad práctica de la disolución del grupo parlamentario o municipal se ve reducida, al no tener ningún efecto sobre los representantes que lo venían integrando, como señala Xulio Ferreiro:

La consecuencia de esta disolución debería ser, por tanto, para la Sala Especial que los parlamentarios que fueron elegidos en listas presentadas por el partido disuelto perdieran sus derechos parlamentarios colectivos, conservando únicamente aquellos que les pertenecen individualmente considerados y, consecuentemente, deben pasar a formar parte del llamado grupo mixto (Ferreiro Baamonde, 2008: p. 127).

Esta respuesta encierra una ficción y carece de consecuencias reales en orden a impedir lo que era la finalidad del auto (Portero Molina, 2004: p. 43), pues no adopta ningún tipo de medida en relación con las personas individuales que habían obtenido la condición de representantes políticos por haber sido elegidos en las listas del partido declarado ilegal.

### **3. Consecuencia sobre los parlamentarios individuales**

El problema que discutiremos a continuación se deriva del sistema de representación inaugurado por los procesos revolucionarios liberal-burgueses, tiene por tanto ya un rico recorrido en la historia del Derecho Constitucional, donde se encuentran varios ejemplos de cómo se ha intentado solucionar, sin que exista un criterio unánime. Como señala el Profesor Ruipérez:

No existe un criterio unánime en torno a cuál ha de ser la solución al problema de que ha de hacerse con el parlamentario individual cuando el partido por el que se presentó, y por el que obtuvo el escaño, ha sido disuelto por ser considerado contrario al orden constitucional (Ruipe rez Alamillo, 2019: pp. 28-29).

La conclusión alemana en 1956 fue que carece de sentido dejar en sus cargos a quienes han sido declarados enemigos de la República.

En el momento que se declaró la inconstitucionalidad del KPD y, en consecuencia, se disolvió, el partido estaba presente en la mayoría de los parlamentos de los Lander. Se tuvo que decidir sobre la permanencia de los diputados comunistas en los parlamentos regionales hasta el final de la legislatura. El Tribunal Constitucional Federal Alemán optó por privar de la condición de representantes a los parlamentarios comunistas, como había hecho con los del partido neonazi.

En cambio, en el caso español, esta posibilidad no fue prevista por la LOPP. La STC 5/1983, entre otras, declaraba que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores, y no de la voluntad del partido político (FJ 4). La idea de representación va unida a la de mandato libre (STC 10/1983, FJ 2). En consecuencia, del sistema de representación liberal consagrado en la CE se derivan que el escaño pertenece a parlamentario, no al partido en cuyas listas fue elegido, y la prohibición del mandato imperativo. El hecho de que el escaño se atribuya al parlamentario individual termina traduciéndose en que una sentencia penal es la única que puede privar al parlamentario de su condición de tal, pues no podría verse afectado por un fallo jurisdiccional que afectase al partido. Sin embargo, la postura del TS de permitir a los parlamentarios proseguir con sus actividades, después de ilegalizar al partido, resulta criticable, pues:

No resulta lógico proceder a la disolución del partido político por considerarle contrario al orden constitucional, y al mismo tiempo permitir que continúen actuando en el Estado, y con la propaganda que les proporcionaría la institución parlamentaria, sus principales dirigentes (Ruipe rez Alamillo, 2019: p. 29).

En el presente caso, en que el grupo parlamentario ostenta la mayoría absoluta en el Parlamento Gallego, se pone en evidencia la inutilidad que alcanza la medida, que no tendría ninguna consecuencia real, o, por decirlo como el Profesor Portero Molina, alcanzaría hechuras de esperpento (Portero Molina, 2004: p. 43).

#### **IV. Proceso constitucional pertinente y tramitación para que el gobierno de la nación reclame de la Xunta de Galicia el ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales**

##### **1. Garantía del cumplimiento del Derecho comunitario. Conflictos de competencias**

El principio de cooperación leal, expresado en el artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), establece el deber para los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones derivadas de los tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la UE. El artículo 93 CE dispone que:

[...] Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

El Derecho comunitario necesita, pese a su eficacia directa, de la cooperación de los Estados miembros para poder desplegar sus efectos. La colaboración normativa tiene un papel fundamental en el caso de las directivas, donde es necesario el desarrollo interno del Derecho comunitario. La directiva es un acto dirigido a los Estados en el que se fijan unos objetivos y un tiempo. No es directamente aplicable, por ello ha de trasponerse a los ordenamientos nacionales. Así lo establece el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE):

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

Los Estados tiene la obligación de hacer todo lo posible para que la UE cumpla sus objetivos y no hacer nada para perjudicarlos. Javier Tajadura nos recuerda:

La importancia de asegurar el correcto cumplimiento del Derecho comunitario se ve acrecentada por el hecho de que los principales instrumentos de actuación de la Unión Europea para llevar a cabo sus políticas comunitarias son, precisamente, de carácter normativo (Tajadura Tejada, 2016: p. 5).

El conflicto entre el Estado y la CA, cuando esta no ejecuta la directiva, tiene su origen en la distribución territorial. Obviamente está problemática únicamente puede plantearse en Estados con estructura descentralizada. La STC 252/1988 establecía que:

Son, en consecuencia, las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas (FJ 2).

Pronunciamiento reiterado en la jurisprudencia del TC (SSTC 64/1991, FJ 4; 76/1991, FJ 3; 115/1991, FJ 1; 236/1991, FJ 10; 79/1992, FJ 1; 80/1993, FJ 3; 38/2002, FJ 2; 173/2005, FJ 10). Así, la STC 236/1991 indica:

En suma, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (FJ 9).

Esto debe ponerse en relación con las consecuencias derivadas del principio de autonomía institucional. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha declarado, en sentencia de 28 de febrero de 1991, que:

Todo Estado miembro es libre para distribuir, como considere oportuno, las competencias internas y ejecutar una Directiva por medio de disposiciones de las autoridades regionales o locales. Esta distribución de competencias, sin embargo, no puede dispensarle de la obligación de garantizar que las disposiciones de la Directiva sean fielmente reflejadas en el Derecho interno (apartado 71).

Por tanto, la estructura interna de los Estados no es un dato que la UE tenga en consideración para evaluar el cumplimiento de su Derecho. Así lo recuerda el TJUE, por ejemplo, en sentencia de 16 de diciembre de 2004:

Sobre este particular, debe recordarse que, en virtud de una reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni situaciones de su ordenamiento jurídico interno, ni siquiera las que derivan de su organización federal, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una directiva (apartado 13).

Teniendo en cuenta esto, se comprende fácilmente la importancia de articular procedimientos que permitan el cumplimiento de las obligaciones comunitarias cuando la responsabilidad del desarrollo normativo corresponde a una región, ya que su incumplimiento determinaría la responsabilidad del Estado ante la UE. Como señala Javier Tajadura:

Desde la óptica europea, lo importante es que el Derecho europeo se cumpla. La elección de los procedimientos para llevar a cabo esa aplicación y cumplimiento corresponde a los Estados miembros (Javier Tajadura, 2016: p. 12).

Esta posición es plenamente coherente con el Derecho internacional, en el que la responsabilidad del Estado nace cualquiera que sea el órgano interno causante del ilícito (Mangas Martín, 2016: p. 452). El profesor Ruipérez, invocando a Carl Schmitt, nos recuerda que:

Todo Estado Federal se basa en una renuncia del *ius belli* por parte de los miembros en favor de la Federación. Lo que si hacia el exterior, significa que será la Federación quien haya de encargarse de la defensa de los miembros que la integran frente a posibles y eventuales ataques de otros Estados, en el interior esta renuncia se traduce en la necesidad de articular una serie de mecanismos jurídicos a través de los cuales se resolverán, de manera pacífica, las colisiones de toda especie que pudieran plantearse entre la organización política central y las regionales, o los de éstas entre sí (Ruipe rez Alamillo, 2007: p. 164).

Por ello, en todo Estado federal aparecerá, como un obligado e ineludible requisito, la existencia de un órgano, normalmente de carácter judicial, encargado de dirimir los conflictos que pudiera generar la propia estructura federal (Ruipe rez Alamillo, 2007: p. 164). Se exige, por tanto, un juez que pueda resolver los conflictos. En los Estados compuestos se ha atribuido a los Tribunales Constitucionales la competencia para resolver las colisiones entre las regiones y el Estado central, o de aquellas entre sí. Sin este órgano jurisdiccional no puede funcionar el Estado descentralizado. En la CE, es articulo 161 el que atribuye a nuestro TC la competencia para conocer:

*c)* De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

La función de la atribución al TC de este control es garantizar que, tanto Estado como CCAA actúan dentro de su respectivo ámbito de decisión, sin invadir la esfera del otro. Como escribe Pérez Royo:

Si el control de normas es la competencia natural del Tribunal Constitucional, la garantía de la distribución territorial de competencias en un Estado políticamente descentralizado es la atribución cuasi natural de dicho  rgano [...] Es perfectamente comprensible que el constituyente atribuyera expresamente al Tribunal Constitucional la competencia para resolver los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas (Pérez Royo, 2016: p. 753).

La regulación constitucional de los conflictos se limita, pues, a señalar su existencia e indicar las partes en los mismos (Estado y CA, o CCAA entre sí). La norma que lo desarrolla es la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). En ella se señalan los tipos de actuaciones impugnables, los tipos de conflictos de competencias que pueden plantearse, su tramitación específica y el contenido de la sentencia.

El conflicto de competencias se puede producir cuando la controversia entre Estado y CA se suscita en torno a la titularidad de una competencia ejercida a través de una disposición sin fuerza de ley o de una resolución o acto administrativo, así lo establece el artículo 61 LOTC:

Pueden dar lugar al planteamiento de los conflictos de competencia las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos.

De esta forma, la LOTC define un objeto amplio, dejando únicamente fuera las lesiones al ámbito competencial procedentes de normas con rango de ley, que deben tramitarse por el recurso de inconstitucionalidad. Como se infiere del precepto, los conflictos de competencias pueden ser positivos y negativos. En los positivos dos o más órganos discuten sobre una atribución, reclamando para sí la competencia que se discute, debiendo la sentencia declarar quién es el titular de la materia. Por el contrario, en los negativos el órgano declina una competencia. Nos encontramos ante el segundo caso. Lo que se está impugnando es una denegación a ejercer competencias por parte de una CA.

## **2. Conflicto negativo de competencias**

La primera respuesta que debe valorar el gobierno es la del conflicto negativo de competencias previsto en el artículo 71 de la LOTC:

Uno. El Gobierno podrá igualmente plantear conflicto de competencias negativo cuando habiendo requerido al órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma para que ejercite las atribuciones propias de la competencia que a la Comunidad confieran sus propios estatutos o una Ley orgánica de delegación o transferencia, sea desatendido su requerimiento por declararse incompetente el órgano requerido.

Dos. La declaración de incompetencia se entenderá implícita por la simple inactividad del órgano ejecutivo requerido dentro del plazo que el Gobierno le hubiere fijado para el ejercicio de sus atribuciones, que en ningún caso será inferior a un mes.

Es un mecanismo procesal que permite al gobierno, exclusivamente, instar al TC que declare que determinada competencia corresponde a una CA. En estos casos, el gobierno no actúa como garante de las competencias del Estado sino como garante del interés general, reaccionando ante la negativa de una CA a ejercitar una competencia que el Estado considera a ella atribuida por el bloque de la constitucionalidad; se trata, pues, de un mecanismo de reacción frente al incumplimiento de obligaciones constitucionales (Pérez Tremps, 2016, p. 5). Puede fundarse en la omisión de actos que vengán exigidos por el ordenamiento europeo, cuando la CA sea competente para dictarlos.

No debe confundirse, por tanto, con el conflicto negativo de competencias cuyo origen se sitúa la negativa de las Administraciones central y autonómica a resolver una pretensión de cualquier persona física o jurídica, prevista en el artículo 68 LOTC.

## **3. Procedimiento**

Los artículos 71 y 72 LOTC regulan una modalidad en la que es el Estado, a través del gobierno, el que requiere al órgano ejecutivo superior de la CA para que ésta ejercite una competencia que le corresponde. El Estado puede requerir al órgano ejecutivo de una CA para que ejerza una competencia que considera de titularidad autonómica, no existiendo un límite temporal para dirigir dicho requerimiento, pero como señala el Consejo de Estado:

Éste no debería vincularse al inicio del procedimiento del artículo 258 del TFUE, entre otros motivos, ante el riesgo cierto de que la resolución del conflicto negativo (y la posterior actuación de la Comunidad Autónoma si éste prosperara) se dilate más que la tramitación de la fase precontenciosa del referido procedimiento (Consejo de Estado, 2010: p. 227).

Si el requerimiento no es atendido, el gobierno puede formalizar el conflicto ante el TC. El procedimiento aparece detallado en el artículo 72 LOTC:

Uno. Dentro del mes siguiente al día en que de manera expresa o tácita haya de considerarse rechazado el requerimiento a que se refiere el artículo anterior, el Gobierno podrá plantear ante el Tribunal Constitucional el conflicto negativo mediante escrito en el que habrán de indicarse los preceptos constitucionales, estatutarios o legales que a su juicio obligan a la Comunidad Autónoma a ejercer sus atribuciones.

Dos. El Tribunal dará traslado del escrito al órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma, al que fijará un plazo de un mes para presentar las alegaciones que entienda oportunas.

El cómputo del plazo de un mes para planteamiento del conflicto se inicia desde el rechazo del requerimiento del gobierno para que la CA ejercite la competencia. De modo que, de ser desatendido tal requerimiento, quedaría expedito el planteamiento del conflicto.

#### **4. Consecuencias**

El TC puede resolver declarando la titularidad de la competencia y la obligación de atender el requerimiento del gobierno o declarando la improcedencia de tal requerimiento. Como se establece en el artículo 72 LOTC:

Tres. Dentro del mes siguiente a la conclusión de tal plazo o, en su caso, del que sucesivamente hubiere fijado al Estado o a la Comunidad Autónoma para responder a las peticiones de aclaración, ampliación o precisiones que les hubiere dirigido, el Tribunal dictará sentencia, que contendrá alguno de los siguientes pronunciamientos:

- a) La declaración de que el requerimiento es procedente, que conllevará el establecimiento de un plazo dentro del cual la Comunidad Autónoma deberá ejercitar la atribución requerida.
- b) La declaración de que el requerimiento es improcedente.

Si el TC declarase la procedencia del requerimiento dirigido por el Estado, fijaría un plazo dentro del cual dicha CA tendría que ejercitar la atribución requerida. El fallo estimatorio se concreta, por tanto, en el establecimiento de un plazo para que la CA ejercite la atribución. Pero esta solución presenta un importante problema, pues no impide la responsabilidad del Estado ante la UE. Esto se debe a que el conflicto negativo de competencias:

Habrà de ser planteado forzosamente ante el alto órgano jurisdiccional después de consumada la inactividad de la Comunidad Autónoma, es decir, pasado el plazo dentro del cual hubiera debido cumplir la obligación comunitaria (Pérez Calvo, 1993: p. 274).

Por tanto, este procedimiento no evitaría el desprestigio que para el Estado parte comporta ser sancionado como infractor del Derecho comunitario. El Consejo de Estado señala que:

Cabe preguntarse si [...] las vías en sede constitucional son adecuadas para prevenir la infracción autonómica del Derecho comunitario, [...] máxime si tuviera que acudir a tales vías una vez condenado el Reino de España como consecuencia de tal infracción, lo que demandaría una solución expeditiva para evitar el procedimiento del artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Consejo de Estado, 2010: p. 139).

Entiende, por tanto, el Consejo de Estado que la solución a la condena del Reino de España por el Tribunal de Justicia por una omisión autonómica ni se halla ni debe buscarse en los procedimientos ante el TC. Esto pone en evidencia la necesidad de que:

Como consecuencia del proceso de integración europea, la organización política central ve incrementada su esfera de poder, toda vez que puede lograr el cumplimiento de la obligación comunitaria sin necesidad de acudir al conflicto negativo de competencias [...] sino actuando directamente (Ruipérez Alamillo, 2000: p. 69).

**V. ¿Existe algún proceso constitucional que permita al gobierno reaccionar frente a la legislación de desarrollo que aprueba el Parlamento de Galicia, que entiende inconstitucional, que garantice, al menos temporalmente, su inaplicación?**

**1. Sistema de distribución de competencias**

En nuestro país la justicia constitucional se ha desarrollado fundamentalmente en el marco de la dialéctica Estado-CCAA (Ruipérez Alamillo, 2007: p. 151), esto ha sido así porque la actividad del TC se ha visto en buena medida reducida al ámbito de la distribución de competencias entre el poder central y los poderes regionales. La esencia del Estado federal es el reparto de competencias. Este va a generar conflictos, son inevitables, pero en nuestro sistema, se acrecientan notablemente, como lógica consecuencia de la ausencia de un diseño fijado en la Constitución. Durante el proceso constituyente, ante la falta de consenso en el tema territorial, se estableció el principio dispositivo. El resultado es que, frente a lo que es la exigencia básica y fundamental de la técnica del federalismo, esto es, que el reparto territorial y funcional del poder político se encuentre incorporado al Derecho mediante su determinación en una Constitución escrita y rígida, lo que el actual Derecho Constitucional español ofrece es la desconstitucionalización de esta materia (Ruipérez Alamillo, 2012, pp. 80-81). El reparto de competencias no está en la Constitución:

Lo que [...] la Constitución de 1978 hace es, pura y simplemente, establecer, en los artículos 148 y 149, el máximo de competencias que de manera voluntaria pueden asumir las Comunidades Autónomas en el momento de su nacimiento y en función de cuál haya sido el procedimiento constitucional de acceso a la autonomía que hayan utilizado. Hecho esto, llama al poder estatuyente, que no es otra cosa que un poder constituido, que existe por la voluntad del soberano y que [...] ha de actuar dentro del texto constitucional y con absoluto respeto a éste [...] para que lleve a cabo la tarea que inexcusablemente debería haber realizado el Legislador Constituyente: la delimitación inicial de la esfera de poder de decisión política que corresponde a la organización política central y a las organizaciones políticas regionales [...] supone una distorsión importante del principio constitucional de que en el Estado Democrático el poder soberano, como Poder Constituyente, desaparece con la aprobación de la Constitución (Ruipérez Alamillo, 2012, pp. 81-82).

Mientras que en Estados Unidos o Alemania se tiene que reformar la Constitución para modificar el reparto competencial, en España, el artículo 150.2 CE está abierto. Por tanto, el proceso constituyente no se cerró, y el proceso estatuyente se convirtió en su prolongación.

Para dotar a esta problemática de mayor estabilidad, los profesores de la universidad coruñesa, Javier Ruipérez Alamillo y Santiago Roura, ha señalado la conveniencia de llevar a cabo una reforma constitucional, mediante la cual se introduzca en el sistema de fuentes español la figura de la Ley Constitucional y que se atribuya a los Estatutos de Autonomía tal naturaleza (Ruipérez Alamillo, 2012, p. 83).

**2. Control de las normas autonómicas. Recurso de inconstitucionalidad**

Anteriormente señalábamos que la clave de bóveda del Estado federal es un Tribunal de Derecho. Al TC se le faculta no solo para conocer y dirimir los conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA, como acabamos de ver, sino también para controlar la constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley emanadas de las CCAA. Estados Unidos, que inventa el federalismo, inventa asimismo el control de constitucionalidad de las leyes. Cuando el conflicto entre el Estado y una CA versa sobre una competencia legislativa, la vía para resolverlo es el recurso de inconstitucionalidad. La STC 32/1981 distingue así el recurso de inconstitucionalidad del conflicto de competencias:

El recurso de inconstitucionalidad es un medio de impugnación de una Ley, disposición normativa o acto con fuerza de Ley, que tiene por objeto inmediato la determinación de su inconstitucionalidad, sin que queden excluidas de su ámbito las normas que afectan a la delimitación de competencias (arts. 161.1 a) de la C. y 31 de la LOTC), mientras que la finalidad del conflicto positivo de competencias es determinar el titular de éstas cuando con motivo de una disposición, resolución o acto se entiende que uno de sus titulares invade el ámbito competencial del otro (FJ 1).

En el presente caso nos encontramos ante un recurso de inconstitucionalidad y no ante un conflicto de competencias, pues la pretensión del gobierno no consiste en que se declare que una competencia ejercida por la CA es del Estado, sino en la declaración de inconstitucionalidad de las leyes impugnadas; y la causa petendi tampoco consiste únicamente en la alegación de que la CA haya invadido competencias del Estado, sino, en la vulneración de diversos preceptos de la CE.

Los artículos 153.a), 161.1.a) y 161.2 CE establecen que el TC tiene la facultad de conocer la constitucionalidad de las normas con rango de ley de las CCAA. Este último precepto constitucional, desarrollado por el Título V de la LOTC, prevé que:

El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas [...].

En correspondencia, el artículo 13.3º EAG establece que:

El control de la constitucionalidad de las leyes del Parlamento de Galicia corresponderá al Tribunal Constitucional.

Se infiere del artículo 153 CE que el recurso de inconstitucionalidad es el primer instrumento para controlar la actividad de los órganos de las CA, a través del examen de la constitucionalidad de las normas autonómicas con fuerza de ley. De este modo, se autoriza al Estado para recurrir ante el TC violaciones de la CE procedentes de una CA.

La STC 14/1981 declara que la función principal de los procesos de constitucionalidad es la defensa objetiva de la Constitución, al afirmar su primacía, y privar de todo efecto las leyes contrarias a la misma, excluyendo del ordenamiento las disconformes con la Constitución (FJ 4). La STC 11/1981 define inconstitucionalidad como:

[...] simplemente el juicio de contraste entre las dos normas, al que subsigue una consecuencia jurídica. Más inconstitucionalidad no es la consecuencia, sino, simplemente, la premisa de esa consecuencia (FJ 2).

El Profesor Portero Molina recuerda que:

Este xuízo de contraste cando versa sobre leis das comunidades autónomas, deberá ter en conta, segundo o establecido polo artigo 28.1 da Lei orgánica do Tribunal Constitucional, as leis que, dentro do marco constitucional se ditasen para delimita-las competencias do Estado e as diferentes comunidades autónomas ou para regular e harmoniza-lo exercicio das competencias destas (Portero Molina, 1988: p. 206).

En definitiva, para que en recurso de inconstitucionalidad pudiera prosperar, sería preciso que la norma autonómica de rango legal incurriese en una inconstitucionalidad directa o indirecta por la vulneración de la legislación básica. La doctrina y la jurisprudencia han configurado de esta forma el llamado “bloque de constitucionalidad”.

### **3. Procedimiento y efectos**

El artículo 161.2 CE finaliza estableciendo que:

[...] La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

Por tanto, la CE establece que interposición del recurso conlleva la suspensión automática de la disposición o resolución recurrida durante un período de hasta cinco meses. Los artículos 161.1.a) CE y el 27.2 LOTC declaran que son susceptibles de ser impugnados ante el TC las leyes, disposiciones y actos normativos con fuerza de Ley provenientes del Estado o de las CCAA:

No existe, por tanto, diferencias entre la Ley estatal y la Ley autonómica ni en cuanto a su naturaleza jurídica ni, tampoco, en relación con las sentencias del Tribunal Constitucional. Sin embargo, ambos tipos de normas son desiguales en lo que se refiere a las consecuencias de la interposición del recurso de inconstitucionalidad (Ruipérez Alamillo, 2007: p. 160).

Dicha desigualdad viene establecida por el artículo 30 LOTC:

La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo ciento sesenta y uno, dos, de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas.

Para algunos autores (Rubio Llorente, Aragón Reyes, Ruipérez Alamillo) en este artículo se introduce una interpretación forzada de CE:

Parece ciertamente atentatoria al concepto de ley (y tan ley es la de la Comunidad como la del Estado) la posibilidad de que una ley, plenamente válida pueda ser suspendida, cuando aún no se ha producido ni su derogación ni su anulación. Dada la celeridad del recurso de inconstitucionalidad, no creemos que las ventajas de la suspensión compensen los perjuicios que para el concepto universal de la Ley supone la medida que el artículo 30 viene a establecer (Ruipérez, 2007: p. 161).

Mientras que para otros (Pérez Royo), se justifica en virtud de la distinta representación de los legisladores implicados: a la ley del Estado no le afecte más que la decisión del TC, mientras que la ley de la CA pueda verse afectada por la decisión del gobierno de recurrirla. En nuestra opinión, esto garantiza, como se comprueba en la hipótesis planteada, que disposiciones inconstitucionales no surtan efectos que luego podría tener difícil reajuste. La carga política de este procedimiento salta a la vista. Lo que se solicita del TC es una desautorización inmediata y directa de la manifestación de voluntad del órgano legislativo (Pérez Royo, 2016: p. 744). Sobre la cuestión de hacer compatible la existencia del TC con el Estado democrático, Javier Ruipérez señala:

Junto a la autodisciplina judicial, lo que, como está generalmente aceptado, habrá de hacerse es configurar al custodio constitucional como un órgano que no puede actuar de oficio, sino que su intervención ha de producirse siempre a instancia de parte. Es obviamente desde esta concepción desde donde surge la cuestión de a quién debe reconocerse facultado para impugnar la legislación ordinaria ante el Tribunal Constitucional (Ruipérez Alamillo, 2007: p. 143).

El artículo 162.1.a) CE establece que, para interponer el recurso de inconstitucionalidad, están legitimados:

El Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

La regulación que hace la LOTC del recurso de inconstitucionalidad presenta una limitación para interponerlo, que le resta funcionalidad (Ruiz Miguel, 1997, p. 221). Compartimos la opinión del autor respecto a que:

É lóxico pensar que se o parlamento dunha Comunidade Autónoma aproba unha lei non vai impugnala despois. E tampouco é probable que o faga o Goberno rexional sostido pola maioría dese mesmo Parlamento. Esta situación leva a impedir que a oposición no parlamento autonómico poida impugnar esa lei, a cal só pode ser recorrida polos órganos do Estado central (Ruiz Miguel, 1997: p. 221).

Desde esta óptica, en la que resulta evidente que la presentación de un recurso contra una ley autonómica por un órgano del Estado puede ser considerada como un acto hostil del gobierno central contra esa CA, compartimos la propuesta doctrinal favorable a la reforma de la LOTC para que las normas rango de ley de una CA puedan ser recurridas por la oposición de la propia CA (Ruiz Miguel, 1997, p. 221), pues con la regulación actual se priva a las minorías de un nada despreciable instrumento de protección frente a posibles intentos de dominación tiránica por parte de la fuerza política mayoritaria en sede regional (Ruipérez Alamillo, 2007: p. 155). En este sentido Javier Ruipérez ha señalado que:

La única solución lógica posible sería la de haber incluido entre los sujetos legitimados para recurrir la constitucionalidad de las Leyes regionales a las minorías -incluso exigiendo un número elevado de parlamentarios para ello- de cada una de las Comunidades autónomas. A nuestro juicio, sólo así se vendría a dar plena satisfacción a la exigencia de que la estructura federal ha de actuar como un elemento esencial para la defensa del orden constitucional globalmente considerado (Ruipérez Alamillo, 2007: p. 158).

En cualquier caso, en el supuesto que nos planteamos, parece evidente que el sujeto recurrente será el presidente del gobierno. El artículo 33 LOTC fija el plazo para interponer el recurso de inconstitucionalidad en tres meses desde la publicación de la ley. La tramitación del recurso se iniciará mediante escrito del presidente del gobierno, en el que se concrete la disposición impugnada y los motivos del recurso. El artículo 34.1 LOTC establece la necesidad de dar traslado del recurso de inconstitucionalidad presentado contra leyes de la CA a los órganos legislativos y ejecutivos de esta, para que tomen parte en el procedimiento y formulen alegaciones:

Uno. Admitida a trámite la demanda, el Tribunal Constitucional dará traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y, en caso de que el objeto del recurso fuera una Ley o disposición con fuerza de Ley dictada por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas.

Dos. La personación y la formulación de alegaciones deberán hacerse en el plazo de quince días, transcurrido el cual el Tribunal dictará sentencia en el de diez, salvo que, mediante resolución motivada, el propio Tribunal estime necesario un plazo más amplio que, en ningún caso, podrá exceder de treinta días.

Como veíamos, el artículo 161.2 CE establece que la admisión del recurso producirá la suspensión de la vigencia de la ley recurrida. Conforme a la interpretación y a la práctica seguida por el TC desde sus orígenes la suspensión prevista por el artículo 161.2 CE se ha configurado como una potestad del gobierno tasada y de carácter excepcional, como declara la STC 66/1985:

Como el legislador está vinculado por la Constitución la constatación de que la Ley la ha infringido destruye la presunción y priva de todo valor a la Ley, pero mientras tal constatación no se haya producido, toda suspensión de la eficacia de la Ley, como contraria a dicha presunción, ha de ser considerada excepcional, lo que naturalmente impide ver en ella una consecuencia necesaria general o generalizable de la primacía de la Constitución (FJ 3).

En un plazo no superior a 5 meses el TC tiene que ratificar o levantar la suspensión. Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley, además de poseer el valor de cosa juzgada, tienen plenos efectos frente a todos (artículo 164.1 CE). Las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el BOE (artículo 38.1 LOTC), cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará asimismo la nulidad de los preceptos impugnados (artículo 39.1 LOTC).

## **VI. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, ¿tiene el gobierno competencia para ejecutar por sí mismo la obligación dimanante de la directiva comunitaria?**

### **1. Problemática de la ejecución de las obligaciones comunitarias. Tendencias centralizadoras derivadas de la integración europea**

En 1985 se firmó el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Aunque en la CE no exista ninguna mención a la UE (salvo la reforma para dar satisfacción a los mercados del artículo 135) en el proceso de elaboración se tuvo presente la posibilidad de participar en las Comunidades Europeas, siguiendo el procedimiento del artículo 93 CE, que establece lo siguiente:

Mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

Los constituyentes habilitaron un mecanismo para distraer competencias de los poderes nacionales y cederlas a poderes representados en las instituciones europeas. Cada vez que España ratifica una reforma activa el artículo 93 CE. La UE no puede actuar si no le ha sido cedida la competencia en virtud de este artículo. Ruiz Miguel pone de manifiesto que:

É claro que el Estado central y las comunidades autónomas perdieron competencias que les fueron otorgadas por la Constitución y los Estatutos (Ruiz Miguel, 1997: p. 213).

Las Cortes Generales y el gobierno son garantes del cumplimiento de las decisiones dictadas en el ejercicio de las competencias cedidas. Como indica Javier Tajadura, desde el momento de nuestra integración en las comunidades europeas:

El cumplimiento de las obligaciones derivadas de nuestra pertenencia a la Unión y la aplicación del derecho europeo se convirtió en una cuestión central para la teoría y la praxis jurídica de nuestro país. Y en la medida en que nuestra Constitución establece un sistema de organización territorial del poder descentralizado se planteó la cuestión de a quién corresponde cumplir y desarrollar el derecho europeo: a los poderes centrales o a los poderes autonómicos (Tajadura Tejada, 2016: p. 2).

Nuestra CE no resuelve esta cuestión, pero, como señalábamos anteriormente, el Estado es el único que goza de subjetividad jurídica internacional, por tanto, solo al Estado le resulta exigible responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones internacionales. El cumplimiento de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y sus sucesivas reformas han requerido que competencias que antes estaban confinadas a los Estados pasaran progresivamente a ser ejercidas por las instituciones europeas. La adhesión exigió la atribución del ejercicio de competencias. Lo que interesa subrayar es la independencia de a quien corresponda en el interior del Estado la titularidad de la competencia que debe ser cedida a la UE:

La creación, desarrollo, profundización y consolidación de la unidad europea exige que junto a aquel proceso de centralización en favor de los órganos comunitarios, se verifique, de forma paralela, un cierto proceso de centralización en el interior de los Estados, como únicos sujetos dotados de personalidad jurídica internacional y, en consecuencia, solos responsables ante la Unión Europea (Ruipérez Alamillo, 2000: p. 56).

Sin embargo, la reiterada jurisprudencia constitucional (SSTC 252/1988, FJ 2; 64/1991, FJ 4; 76/1991, FJ 3; 115/1991, FJ 1; 236/1991, FJ 10; 79/1992, FJ 1; 80/1993, FJ 3; 38/2002, FJ 2; 173/2005, FJ 10), declara, por ejemplo, en la STC 79/1992, que:

La traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que [...] no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias [...] la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el artículo 9.1 de la Norma fundamental (FJ 1).

En definitiva, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (STC 236/1991, FJ 9). El TC rechaza que el Estado pueda desplazar o sustituir la competencia autonómica sobre la base del artículo 149.1.3 (STC 79/1992, FJ 1), como recordaba en la STC 80/1993:

La dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 C.E. que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (FJ 3).

El TC ha rechazado también la posibilidad del Estado de desplazar o sustituir la competencia autonómica sobre la base del juego conjunto de los artículos 149.1.3 y 93 de la Constitución. La STC 80/1993 declara que el artículo 93 de la CE contiene una clara manifestación del monopolio competencial del Estado en orden a la garantía del cumplimiento de los compromisos adquiridos frente a otros sujetos de Derecho internacional, pero:

En cualquier caso, los poderes de control y vigilancia, que para el aseguramiento de la ejecución deban corresponder al Estado, lo que no pueden es afectar a la competencia misma que constitucionalmente deban desarrollar y ejercitar las Comunidades Autónomas, desplazándola o sustituyéndola anticipadamente por el ejercicio de poderes que, en ese caso, no serán ya de control y vigilancia (FJ 3).

En la misma línea SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991 o 148/1998. El TC señala que, en caso contrario, la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Unión Europea conduciría a un notable vaciamiento del área de competencias que la CE y los Estatutos atribuyen a las CCAA. Evidentemente, de la cesión de una competencia a una organización supranacional no se deriva un cambio en la titularidad de dicha competencia en nuestro Derecho Constitucional. Pero como el Profesor de la Universidad de la Coruña ha advertido, en este campo entra en juego el fenómeno de la mutación, pues si bien la aprobación de una ley orgánica en los términos del artículo 93 no produce una reforma, provoca una situación de patente incongruencia entre lo literalmente consignado en la Constitución y los Estatutos y la situación constitucional real (Ruipérez Alamillo, 2000: p. 59).

La STC 45/2001 insiste en la nítida distinción entre la ejecución, en sí misma, y la garantía de la ejecución de las obligaciones iuscomunitarias, reiterando que la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, y ello a pesar de que el artículo 93 CE necesariamente ha de dotar al Gobierno de la Nación de los instrumentos necesarios para desempeñar esa función garantista, articulándose la cláusula de responsabilidad por medio de una serie de poderes que permitan al Estado llevar a la práctica los compromisos adoptados. La eventual responsabilidad en que podría incurrir el Reino de España:

[...] no habilita al Gobierno de la Nación a ejercitar una competencia de ejecución que, según queda dicho, ha de corresponder a quien, por razón de la materia, le haya sido atribuida (FJ 7).

Sin embargo, la doctrina coincide en que la praxis constitucional no se corresponde con el principio jurisprudencial de “no alteración del orden competencial”. Como pone de manifiesto el Profesor Ruipérez, el proceso de integración europeo ha provocado unas nada despreciables alteraciones en el efectivo reparto territorial y funcional del poder político en el interior del Estado Federal, Unitario Federal o políticamente descentralizado (Ruipe rez Alamillo, 2000: p. 53). El desarrollo del Derecho europeo lo lleva a cabo fundamentalmente el Estado. Javier Tajadura apunta como razones de la separaci3n del principio y la realidad:

Por un lado, el doble silencio de la Constituci3n y del Derecho Europeo sobre la cuesti3n. Por otro, la asimetría derivada del hecho de que la aplicaci3n del Derecho de la Uni3n se realiza según la distribuci3n competencial efectuada en el bloque de la constitucionalidad, mientras que la responsabilidad se imputa exclusivamente al Estado. Ese desequilibrio, según el Consejo de Estado, y un sector de la doctrina determina que, con la finalidad de prevenir y evitar la responsabilidad por incumplimiento, el Estado actúe, y lo haga con fundamento constitucional (Tajadura Tejada, 2016: p. 16).

Un estudio comparado de los mecanismos de garantía del cumplimiento del Derecho de la Uni3n Europea existentes en aquellos países del entorno pr3ximo que, como España, se caracterizan por un alto grado de descentralizaci3n política ha permitido al Consejo de Estado advertir como en ellos existe una regulaci3n constitucional, desarrollada por la legislaci3n ordinaria, de los instrumentos que el poder central tiene a su disposici3n, bien para prevenir las infracciones comunitarias de los entes regionales o federados mediante el ejercicio de la potestad estatal de sustituci3n de las competencias normativas y ejecutivas de éstos (Consejo de Estado, 2010: pp. 204-209).

Compartimos con el Profesor Ruipérez la apreciaci3n de la problemática que ahora nos ocupa genera un notable incremento del poder federal (Ruipe rez Alamillo, 2000: p. 63). El reparto de poder en España tiene que reformarse teniendo en cuenta su europeizaci3n, ya que el Título VIII CE ha sido mutado por el proceso de integraci3n.

## **2. La soluci3n de la supletoriedad**

En la STC 252/1988, el Tribunal afirm3 la necesidad de:

Proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la funci3n que le atribuye el art. 93 CE (STC 252/1988, FJ 2).

Pero de la jurisprudencia constitucional apuntada resulta que el artículo 93 CE no es un título competencial a favor del Estado, ni en conexi3n con el 149.1.3 CE, para la ejecuci3n del Derecho comunitario. Javier Tajadura señala entonces que:

El problema estriba en la determinaci3n de la base jurídica o el título para justificar el establecimiento de estos mecanismos (Tajadura Tejada, 2016: p. 27).

Uno de los mecanismos propuestos frecuentemente por la doctrina, como garantía normativa del Estado sobre la inactividad de los entes aut3nomicos, es la cláusula de supletoriedad. El artículo 149.3 CE establece:

El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Aut3nomas.

La doctrina había señalado que el Estado puede dictar normas jurídicas incluso en el ámbito de materias que han sido atribuidas por la CE y los Estatutos a las CCAA. Supliendo el derecho Estatal se evita la situaci3n de ilícito internacional al que daría lugar el incumplimiento de la CA:

Al Estado le bastaría con producir las normas necesarias para la aplicaci3n del Derecho comunitario, con independencia de que la competencia y obligaci3n al respecto corresponda a las Comunidades Aut3nomas para asegurarse de que no va a incurrir en responsabilidad ante la Comunidad Europea (Pérez Calvo, 1993: p. 276).

De esta forma, ante la pasividad normativa de una CA, el Estado podría garantizar cumplimiento al Derecho derivado, salvaguardando los compromisos comunitarios. En el caso de que un CA incumpliera, la norma supletoria del Estado sería la que efectivamente daría cumplimiento a la obligación comunitaria hasta tanto la CA en cuestión no produjera la normativa a que está obligada (Pérez Calvo, 1993: p. 276). Para el Consejo de Estado:

[...] el Derecho estatal supletorio que incorporase una directiva (por definición, pendiente de la elección por las autoridades nacionales de la forma y medios de consecución de los fines por ella previstos) [...] contribuiría a la aplicabilidad del Derecho europeo, impidiendo una condena por falta de transposición o desarrollo (Consejo de Estado, 2010: pp. 112-113).

Pero como señala el Consejo de Estado, la operatividad del mecanismo sólo puede ser valorada previo análisis sumario de la interpretación que del mismo ha hecho el TC:

El Tribunal Constitucional ha interpretado la cláusula de supletoriedad de diferentes maneras en función de las peculiares circunstancias de cada momento histórico. En este sentido, es posible identificar tres etapas en dicha evolución interpretativa (Consejo de Estado, 2010: p. 107).

En la primera etapa el TC admitió la competencia general del Estado para legislar sobre cualquier materia, incluso podía aprobar normas con carácter supletorio en materias de exclusiva competencia autonómica (SSTC 5/1981, 69/1982, 76/1983, 95/1986, y 227/1988). En una segunda fase, el TC sostuvo que el principio de supletoriedad no operaba como una cláusula universal atributiva de competencias a favor del Estado (STC 15/1989), la STC 147/1991 declaró inconstitucional la normativa estatal aprobada supletoriamente en materias asumidas como competencia exclusiva por todas las CCAA. La tercera postura del TC, contenida en las SSTC 118/1996 y 61/1997, ha supuesto la crisis de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, al entenderse que ésta no habilitaba al Estado para aprobar normas con carácter supletorio ni cuando las Comunidades Autónomas tuviesen competencia exclusiva ni tampoco cuando la competencia fuera compartida. El TC entiende que el Estado necesita un título competencial específico. Como indica Balaguer Callejón:

La jurisprudencia constitucional ha convertido así el “en todo caso” del artículo 149.3 casi en un “en ningún caso” (Balaguer Callejón, 1998: p. 304).

Para ello el TC no ha vacilado en realizar una auténtica mutación constitucional (Tajadura Tejada, 2000: p. 167). Empero, ante el problema que se plantea en este supuesto, el TC entendería que existe un título competencial específico para dictar normas de ejecución del Derecho comunitario. Como declara la STC 79/1992:

[...] en tales casos la posibilidad de que el Estado dicte normas innovadoras de carácter supletorio está plenamente justificada [...] porque, a falta de la consiguiente actividad legislativa o reglamentaria de las Comunidades Autónomas, esa normativa estatal supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo, función que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno (FJ 3).

En cualquier caso, al no haberse acudido todavía a la supletoriedad con esta finalidad garantista, falta un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que despeje cualquier duda (Consejo de Estado, 2010: p. 114-115). Para el Consejo de Estado, cabe acudir al principio de supletoriedad del artículo 149.3 CE para evitar incumplimientos consistentes en omisiones normativas, cuando se trata de incorporar o completar el Derecho de la Unión Europea. De conformidad con esa finalidad precautoria de la supletoriedad, la vigencia de las correspondientes normas supletorias no debería ser anterior a la expiración del plazo de transposición (Consejo de Estado, 2010: p. 316).

### 3. Poder substitutivo del Estado

Ante el problema que se plantea en el supuesto porque la CA afectada por la directiva no despliega la actividad normativa que le corresponde, desde la óptica del Derecho comparado, en particular desde la experiencia italiana, que al Consejo de Estado sirve de inspiración para garantía de la observancia del ordenamiento de la Unión Europea (Consejo de Estado, 2010: p. 233), como ha señalado La Pergola:

El Estado puede expropiar sectores de competencia regional con la única condición de que se trate de una materia regulada internacionalmente mediante un acuerdo (La Pergola, 1984: p. 208).

Por tanto, en esta situación la organización política central aparecerá facultada para aprobar las normas necesarias en orden a dar cumplimiento a la obligación europea. Ahora bien, en el caso del ordenamiento jurídico español, el Informe del Consejo de Estado de 14 de febrero de 2008 sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español ponían en evidencia que, supuesto que el elemento comunitario no altera el orden interno de distribución de competencias, el ordenamiento vigente no contempla mecanismo alguno que permita garantizar que el Estado español cumpla con sus obligaciones de transposición frente a la Unión Europea en el caso de que corresponda a las Comunidades Autónomas asumir la incorporación. Por ello propuso, como expone Javier Tajadura, cubrir esta peligrosa laguna adoptando una fórmula similar a la prevista en el ordenamiento italiano, que prevé para hacer frente a este problema una suerte de poder substitutivo del Estado:

En Italia, la denominada “cláusula de cedevolezza” establece un mecanismo que en cierta medida opera como nuestra cláusula de supletoriedad (antes de que fuera desactivada por el Tribunal Constitucional). Por ello, el Consejo de Estado propone que concluido el plazo para la transposición, el Estado pueda imponer la entrada en vigor de una norma suya en todas aquellas Comunidades Autónomas que no hubieran aprobado sus propias normas. La norma estatal sería aplicable y eficaz hasta la entrada en vigor de la norma autonómica que, en su caso, pudiera tardíamente aprobarse (Tajadura Tejada, 2016: p. 43)

Esta posibilidad parece estar ya admitida por la jurisprudencia constitucional, pues la STC 80/1993, declara que los poderes que deben corresponder al Estado para asegurar la ejecución no pueden afectar a la competencia autonómica, desplazándola o sustituyéndola *anticipadamente*, lo que, para el Consejo de Estado:

Parece suponer que, a partir de un determinado momento, ya sí podrá producirse ese desplazamiento o sustitución. Ese momento puede situarse, precisamente, en el de la expiración del plazo para transponer (o para adoptar las medidas normativas que exija el Derecho de la Unión Europea), de forma que, expirado el plazo, el Estado actuaría en sustitución de las Comunidades Autónomas que no hayan comunicado la adopción de las medidas normativas pertinentes, garantizando así el cumplimiento del ordenamiento europeo (Consejo de Estado, 2010: p. 238).

Pero cabría incluir en la CE el establecimiento de un “poder de sustitución” del Estado para garantizar en todo caso el cumplimiento del Derecho Europeo por parte de las instancias autonómicas, inspirado en el previsto en Italia desde 2002:

A la vista del sistema italiano [...] resulta altamente recomendable introducir en el derecho español un mecanismo semejante de intervención preventiva y sustitutiva. Es cierto que el lugar idóneo para introducir con carácter general esta previsión es el texto constitucional, pero también es posible su inclusión en una norma legal. De lo que se trata es de que en la práctica el Estado pueda acudir a este instrumento, especialmente en aquellos casos en que el desplazamiento de la competencia normativa autonómica por la estatal se presente como la única forma de que España cumpla sus obligaciones frente a la Unión Europea. Ha de subrayarse el carácter coyuntural de dicho desplazamiento –que sólo se produciría si la Comunidad Autónoma no transpusiera en plazo y sólo se mantendría mientras la Comunidad Autónoma no aprobara su propia norma de transposición- (Consejo de Estado, 2008: pp. 173-174).

Lo que se propone, en suma, restablecer el alcance originario –que es tanto como decir el que quiso atribuirle el Constituyente- de la cláusula de supletoriedad, al menos en el ámbito de la aplicación del Derecho europeo (Tajadura Tejada, 2016: p. 43). Concluimos, con Javier Tajadura, que:

El “poder de sustitución” debe articularse a través de las técnicas sugeridas por el Consejo de Estado (títulos competenciales específicos, cláusula de supletoriedad, leyes de armonización). Ello supone recoger expresamente en la Constitución el cumplimiento del Derecho europeo como un límite al principio de autonomía. Realmente ese límite ya existe, pero su efectividad no está garantizada. El “poder de sustitución” del Estado tiene como finalidad hacer efectivo ese límite, y por tanto, garantizar el cumplimiento del Derecho Europeo, que debe recogerse como obligación del Estado a nivel constitucional (Tajadura Tejada, 2016: pp. 47-48).

## **VII. ¿Existe algún procedimiento constitucional que pudiera impulsar el gobierno en caso de fracasar las medidas anteriormente adoptadas?**

### **1. Control extraordinario. Artículo 155 CE**

La CE articula un procedimiento de control inspirado en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn (coacción federal). Al tenor del artículo 155 CE:

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

Este instrumento permite al Estado adoptar las medidas necesarias para obligar a la CA a cumplir forzosamente sus obligaciones. Cruz Villalón escribe que:

Ningún Estado Federal ni, por extensión, 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 (Cruz Villalón, 1984: p. 56).

El supuesto de hecho que recoge el artículo 155 CE incluye dos situaciones:

- a) Que la CA incumpla las obligaciones que la CE o las leyes le impongan;
- b) Que la CA actúe de hecho que atente gravemente contra el interés general de España.

Interesa, en principio, la primera, relativa al caso de que una CA no cumpliera las obligaciones que la CE u otras leyes le impongan, lo que incluye el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, puesto que la CE y las leyes imponen su cumplimiento. Como indica el Consejo de Estado:

Ha de subrayarse que [...] el artículo 155 no queda limitado al incumplimiento, por una Comunidad Autónoma, de obligaciones que la Constitución o las leyes le impongan “respecto del Estado”, por lo que quedan incluidos también los casos de incumplimiento de obligaciones respecto de la Unión Europea [...] Cuestión distinta es que el mecanismo previsto en el repetido artículo 155 sea idóneo para cualquier tipo de incumplimiento de obligaciones impuestas por la Constitución o las leyes. El carácter extraordinario que se le atribuye determina que no se considere adecuada su aplicación cuando se trata de incumplimientos “normales”, que pueden ser corregidos por medios “ordinarios” (Consejo de Estado, 2010: p. 127).

Por tanto, debe de inmediato señalarse la escasa funcionalidad de este procedimiento para problemas ordinarios de inacción autonómica o de ejecución incorrecta. Su virtualidad como mecanismo de prevención puede derivar de su mera invocación, pero el contemplado en el artículo 155 CE es un procedimiento “extraordinario” (SSTC 6/1982, FJ 7; 49/1988, FJ 9) y “excepcional” (STC 76/1983, FJ 9), este precepto debe tener, en consecuencia, una interpretación restrictiva:

Su propio carácter “extraordinario” pone de manifiesto que en modo alguno puede configurarse como el mecanismo mediante el que Estado cumpla de modo ordinario su función de garante del derecho Europeo frente a posibles incumplimientos por parte de las CC. AA (Tajadura Tejada, 2016: p. 42).

En definitiva, para hacer frente a los incumplimientos de las CCAA debe acudir prioritariamente a otros procedimientos constitucionales. Por ello, el gobierno

tendrá que haber agotado todos los recursos ordinarios antes de recurrir al previsto en el artículo 155 CE. En nuestro caso:

La utilización del artículo 155 de la Constitución a efectos de corregir el incumplimiento autonómico del Derecho de la Unión Europea debe limitarse, como regla, a supuestos de persistencia en una situación de incumplimiento, que se mantiene incluso después de haberse dictado una sentencia del artículo 260 del TFUE (Consejo de Estado, 2010: p. 252).

Por ejemplo, para el Consejo de Estado, podría considerarse como “extraordinario” el supuesto de que España fuera condenada por el TJUE por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea y que, ante la falta de ejecución de la sentencia, se impusiera al Reino de España una sanción, sin que con ello se pusiera fin al incumplimiento por parte de la CA a la que fuera imputable aquel incumplimiento (Consejo de Estado, 2010: p. 126). Si, a pesar de todo, la CA decidiera no ejecutar la sentencia, en una hipótesis poco menos que impensable (Pérez Calvo, 1993: p. 296), al gobierno le queda la posibilidad de acudir a la vía extraordinaria del artículo 155 CE.

## **2. Procedimiento**

El artículo 155 CE se estructura en distintas fases. Cruz Villalón señala que:

El principio básico en esta materia es el de disociación entre el órgano al que se encomienda la apreciación de la situación, así como la aprobación de las medidas a adoptar, y el órgano encargado de ejecutarlas (Cruz Villalón, 1984: p. 59).

En una primera fase previa y, en cierto modo, preventiva, el gobierno debe hacer un requerimiento al presidente de la CA, apercibiéndole de que, a juicio del ejecutivo central, las actuaciones realizadas infringen la CE y conllevarán la aplicación del artículo 155 CE, conminándole a que haga cesar en el incumplimiento.

En la fase siguiente, en caso de que el requerimiento fuera desatendido, el gobierno solicita la autorización del Senado para intervenir la CA imponiendo el cumplimiento forzoso de las obligaciones. El artículo 189 del Reglamento del Senado (RS) exige que la solicitud del gobierno precise el contenido y alcance de las medidas propuestas. El artículo 189 RS contempla la oportunidad de dar audiencia a la CA afectada por el procedimiento. La autorización, que solo puede incluir las medidas instadas por el gobierno, se otorga por mayoría absoluta, mostrando el Senado en este procedimiento su carácter de cámara territorial, como garantía frente al poder exorbitante que se concede al Estado central.

Verificados los requisitos, el gobierno tiene la facultad (no la obligación) de intervenir, puesto que el artículo 155 CE no impide que el Gobierno se eche atrás en cualquier momento. Si la CA sostuviera que no se ha producido el supuesto de hecho o las previsiones del artículo 155 CE puede recabar la tutela del TC.

## **3. Medidas**

El gobierno puede dictar cualquier medida para poner fin a la situación producida. La CE no señala límite alguno a las medidas aplicables, pero como apunta Cruz Villalón, deben ser necesarias, concretas y de carácter transitorio (Cruz Villalón, 1984, p. 59-60). Las posibilidades van desde la mera intervención de una conserjería hasta la intervención armada. Además, como se desprende del apartado 2, el gobierno puede dar instrucciones directas a todas las autoridades de la CA. Desde el presidente de la CA hasta su último funcionario (Tamames Gómez, 1980: p. 223). En cuanto a las medidas necesarias para obligar a una CA al cumplimiento forzoso de sus obligaciones, Cruz Villalón señala que:

La técnica a través de la cual opera esencialmente la coerción estatal en este supuesto es la de la sustitución: El gobierno de la Nación [...] sustituye a los órganos políticos de la Comunidad Autónoma, realizando por sí mismo lo que aquéllos hubieran debido realizar o corrigiendo lo que éstos hubieran debido corregir (Cruz Villalón, 1984, p. 60).

En cambio, el Consejo de Estado valora la posibilidad de que las medidas adoptadas para obligar a la CA al cumplimiento forzoso de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea consistan en la imposición de multas coercitivas:

De este modo, el Estado podría repercutir frente a la Comunidad Autónoma incumplidora el coste de la suma a tanto alzado y de las multas coercitivas impuestas a aquél desde la Unión Europea, o incluso presionar para lograr ese cumplimiento más allá de la simple repercusión. Se trata de un tipo de medidas –las multas coercitivas– menos invasoras de su autonomía, en la medida en que la Comunidad Autónoma mantendría, en última instancia, la decisión sobre el cómo y el cuándo del cumplimiento del Derecho de la Unión, si bien tendría que soportar –como el Estado ante la Unión Europea– las consecuencias perjudiciales derivadas de su situación de incumplimiento (Consejo de Estado, 2010: p. 131).

Las posibles medidas están únicamente condicionadas a la finalidad perseguida en cada situación concreta. Cuando la situación exija una sustitución generalizada, el gobierno habrá de optar entre la suspensión de los órganos de la CA o la disolución anticipada del parlamento autonómico, con la destitución del gobierno. La coerción estatal admitiría tanto la suspensión como la disolución, siendo ante todo el principio de adecuación el que deba orientar la decisión en cada supuesto concreto (Cruz Villalón, 1984, p. 60), aunque nunca de forma permanente. Por ello, cabe la *suspensión* de la autonomía. Pero no la *abolición* del régimen autonómico, como, ante la falta previsión en la Constitución de la II República, pretendió la CEDA con la ley de 2 de enero de 1935 para Cataluña. Así, escribe Villanueva Turnes:

[...] el precepto constitucional quedaría vacío de contenido si no se consigue que la Comunidad Autónoma cumpla, ya que el propio artículo tiene su razón de ser en conseguir que se normalice una actuación anormal por parte de la Comunidad Autónoma, y por ello, deben adoptarse las medidas oportunas en cada caso, teniendo en cuenta que una vez normalizada la situación, deberían cesar las medidas adoptadas (Villanueva Turnes, 2016, p. 6).

En nuestra hipótesis, semeja que la necesidad de recurrir a este mecanismo extraordinario se muestra improbable. Conviene no olvidar, como concluye el Consejo de Estado que:

Esta vía ha de limitarse a supuestos de carácter extraordinario, en que, declarado el incumplimiento, la Comunidad Autónoma responsable no ponga fin al mismo en un plazo razonable y, en particular, cuando la situación de incumplimiento se mantenga aun después de haberse dictado una Sentencia del artículo 260 del TFUE. En una situación tal, y para el caso de los incumplimientos normativos, puede ponderarse la imposición de multas coercitivas a la Comunidad Autónoma incumplidora como medio para forzar el cumplimiento al amparo del citado artículo 155 de la Constitución Consejo de Estado, 2010: p. 318).

El planteamiento serio por parte del gobierno de la aplicación del 155 CE, es siempre el síntoma inequívoco de que, fracasadas todas las vías políticas y jurídicas anteriores, el conflicto ha llegado a una situación imposible de reconducir. Como ha señalado De la Quadra-Salcedo, con motivo de la primera aplicación de este precepto ante la declaración de independencia del Parlament de Cataluña del 26 de octubre de 2017:

Algunos políticos se han vanagloriado de la aplicación del 155 como si fuera un mérito el haberlo aplicado; pero tal aplicación no es el resultado de una política del Gobierno, sino un *deus ex machina* de las tragedias griegas que otros han puesto en marcha (De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, 2018, p. 4).

## CONCLUSIONES

Comenzando por el final, concluimos que la vía extraordinaria del artículo 155 CE, en principio, no será utilizada, al existir otros medios ordinarios para cesar el incumplimiento de la CA. Precisamente la declaración de esta opción como excepcional (STC 76/1983, FJ 9), sirve para argumentar la viabilidad de mecanismos que permitan solucionar los conflictos territoriales, como el planteado, sin tener que acudir a ella.

Pese a las reticencias del TC en su férrea jurisprudencia sobre el llamado “principio de no alteración de competencias”, entendemos que, desempeñando la función que le atribuye el artículo 93 CE (STC 252/1988, FJ 2), y tal como está previsto por los ordenamientos jurídicos de los Estados descentralizados de nuestro entorno, el Estado, en defecto de normativa autonómica una vez expirado el plazo para aprobarla, podrá actuar constitucionalmente ejecutando por sí mismo las obligaciones comunitarias para evitar la responsabilidad internacional derivada del incumplimiento.

El mecanismo del conflicto negativo de competencias, contemplado en los artículos 71 y 72 LOTC, debido a los tiempos que invierte el TC para dictar sentencia, no resulta una vía adecuada para responder al desafío planteado, en orden a evitar la responsabilidad para el Estado originada por la inactividad autonómica.

En lo que respecta a la legislación autonómica contraria a los derechos sociales y la igualdad, según lo establecido en el artículo 161.2 CE (y desarrollado en la LOTC), desde el momento de la impugnación, las leyes quedarán suspendidas, teniendo el TC que pronunciarse en los próximos cinco meses sobre la constitucionalidad. El gobierno podrá así evitar que surtan efectos que luego sería imposible revertir. En este sentido conviene tener presentes la prohibición de toda discriminación por razón de sexo que establece el artículo 14 CE y la realidad social de la violencia machista. Las muchas denuncias, los casos no denunciados, y, sobre todo, las muertes, que cada año causa esta lacra. Contra la que ley vulnerada, a través de las medidas que articula, trata de luchar.

Tras el análisis de las causas de ilegalización legalmente establecidas, se puede concluir que la actividad del partido político del supuesto no se adapta (todavía) a las conductas prohibidas en el artículo la LOPP. La STC 48/2003 sostiene que:

[...] en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de “democracia militante” en el sentido que él le confiere, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución (FJ 7).

En consecuencia, con la postura mantenida por nuestro TC, un partido no podrá ser ilegalizado por contradecir en sus fines el principio democrático, sino por incurrir, de forma reiterada y grave en alguna de las conductas enumeradas en el artículo 9 LOPP. De forma que:

El respeto a los valores constitucionales no se impone ni se exige a los programas de los partidos, sino sólo a su actividad, lo cual quiere decir que, de acuerdo con la ley, un partido puede tener un programa anticonstitucional contrario a los referidos valores, y no incurrir en causa alguna de disolución, siempre y cuando en sus concretas actividades no atente contra esos valores (Tajadura Tejada, 2004: p. 111-112).

Las sociedades liberales se encuentran ante el problema de cómo enfrentarse a sus enemigos políticos. Las posibilidades van desde no reaccionar en absoluto ante la amenaza, actuar solo en casos extremos o hacerlo de manera preventiva. Resulta evidente que, en un terreno tan delicado, poca utilidad tiene la elaboración de un discurso abstracto sobre el momento en que es política y jurídicamente conveniente proceder a la ilegalización de un partido político. Cada caso concreto debe ser sopesado. Pero, a nuestro

juicio, resulta igualmente evidente que se deben tomar medidas contra aquellos partidos que tienen como fin la destrucción de la democracia. Deberían incluso poder ser excluidos si llegan a representar una amenaza relevante para el Estado de Derecho.

No resulta admisible que movimientos políticos sean perseguidos únicamente porque sus ideas sean contrarias a las de la mayoría. La historia pone ejemplos de persecución de enemigos políticos a los que se criminaliza por medio de un sistema judicial plenamente identificado con el poder. Baste recordar la persecución del comunismo en Estados Unidos durante la época de McCarthy. Tener esto en cuenta ayuda a entender el problema dentro de su complejidad. Desde luego, la ilegalización de un partido ha de justificarse sobre valores con entidad suficiente como para prevalecer sobre el derecho a la participación democrática. Pero tampoco resulta exigible que el Estado deje a la democracia indefensa ante aquellos que permanentemente buscan atacarla, pues:

El respeto de la pluralidad no implica que todo sea respetable o tolerable pues determinadas ideas o contenidos ideológicos no se adecúan en absoluto a nuestros parámetros democráticos siendo solo protegible dentro de la libertad de expresión aquellos que no vulneren la dignidad en cuanto que no constituyan un ataque a individuos o colectivos o fomenten la violación de sus derechos (Aba Catoira, 2015: p. 200)

La regulación actual no puede prevenir estos ataques, pues solo permite actuar contra un partido una vez que ha conculcado los derechos y libertades protegidos en la CE, aunque los fines de este evidencien que solo es cuestión de tiempo que suceda.

Nuestra opinión, en consonancia con la defensa de la existencia de límites implícitos a reforma constitucional, es que resulta legítimo que un partido pueda discutir la ampliación o reducción de las competencias, pero no la supresión del régimen autonómico. Fue una decisión del constituyente que solo el constituyente puede cambiar. Aunque las propuestas de AN no solo tumban en título VIII CE, sino todo el orden constitucional. Para aquellos que entienden que los derechos fundamentales no son un límite a la reforma, cualesquiera fines pueden ser defendidos. mientras no se haga apoyando el tiro en la nuca. Los defensores de tal postura deben asumir, como muy coherentemente hace Manolo Aragón, que su corolario es reconocer que la CE de 1978 permite la destrucción de la democracia, siguiendo de algún modo el ejemplo de la Constitución alemana de 1919, la cual, pese a su indiscutible perfección técnica, no impidió la deriva del sistema político hacia un régimen autoritario. Por el contrario, junto a los autores citados (De Vega García, Santamaría Pastor, Alzaga Villaamil, Tajadura Tejada, Ruipérez Alamillo), nosotros llegamos a la conclusión de que los derechos fundamentales son un límite, pese a que no exista cláusula de intangibilidad. Los derechos son intangibles, pero no inmodificables, esto quiere decir que, se pueden ampliar y modificar, pero nunca hacer desaparecer. Por tanto, un partido que tenga como objetivo, aunque sea exclusivamente en sus fines programáticos, la reducción de los derechos políticos de la mujer, es inconstitucional. Un Estado donde las mujeres tengan menos derechos que los hombres nunca será una verdadera democracia.

No podemos llegar a otra conclusión distinta a que, para garantizar la libertad, el Estado debe mantener una posición preventiva contra partidos cuyas ideas son contrarias a valores democráticos. Si bien los partidos políticos son el vehículo a través del cual se articula el pluralismo, el Estado está legitimado para suprimirlos si actúan fomentando el odio y la discriminación. Como señala Rawls, el intolerante no tiene derecho a quejarse cuando no se le tolera:

A person's right to complain is limited to violations of principles he acknowledges himself (Rawls, 1971: p. 217).

## BIBLIOGRAFÍA

Aba Catoira, A. (2008). “Cuestións sobre a lei de protección integral contra a violencia de xénero” en A. Sánchez Bello y A. Iglesias Galdo, (ed.) y otros, *Tratamento da violencia de xénero dende as políticas de igualdade*. A Coruña: Universidade da Coruña.

Aba Catoira, A. (2015). “Protección de las libertades de expresión y sanción del discurso del odio en las democracias occidentales”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 19.

Aláez Corral, B. (2002). “Libertad de expresión e ilegalización de partidos políticos”. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3.

Aragón Reyes, M. (1990). *Constitución y democracia*. Madrid: Tecnos.

Balaguer Callejón, F. (1998). “Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Una reflexión a la luz de la regla de supletoriedad”. *Revista de derecho político*, núm. 44.

Blanco Valdés, R. (1990). *Los partidos políticos*. Madrid: Tecnos.

Blanco Valdés, R. (2002). “A proposito della "illegalizzazione" di Batasuna”. *Quaderni costituzionali*, núm. 4.

Bligh, G. (2013). “Defending Democracy: A New Understanding of the PartyBanning Phenomenon”. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 46 núm. 5.

Camisón Yagüe, J. (2011). “El informe del Consejo de Estado de 15 de diciembre de 2010 sobre garantías de cumplimiento del Derecho de la unión europea”. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 28.

Consejo de Estado (2008). *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español*. Disponible en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/Europa.pdf> [Acceso 23 jun. 2019].

Consejo de Estado (2010). *Informe del Consejo de Estado sobre las garantías del cumplimiento del derecho comunitario*. Disponible en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/derecho%20comunitario.pdf> [Acceso 23 jun. 2019].

Corcuera Atienza, J., Tajadura Tejada, J. y Virgala Foruria, E. (2008). *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Dykinson.

Cruz Villalón, P. (1984). “Coerción Estatal” en J. González Encinar (ed.) y otros, *Diccionario del sistema político español*. Madrid: Akal.

De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. (2018). “Reflexiones sobre el artículo 155 de la constitución y la protección del interés general de España”. *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 191/2018.

De Otto y Pardo, I. (1981). “La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho Constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2.

De Otto y Pardo, I. (1985). *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

De Vega García, P. (1979). “Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución”. *Revista de estudios políticos*, núm. 7.

De Vega García, P. (1985). “Significado constitucional de la representación política”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44.

- De Vega García, P. (2003). “La democracia como proceso”. *Revista de estudios políticos*, núm. 120.
- De Vega García, P. (2011). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.
- De Vega García, P. (2017). “Teoría y práctica de los partidos políticos”, en Rubio Núñez, R. (ed.), *Obras escogidas de Pedro de Vega García*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Echarri Casi, F. (2003). *Disolución y suspensión judicial de partidos políticos*. Madrid: Dykinson.
- Fernández-Miranda Campoamor, C. y Fernández-Miranda Campoamor, A. (2003). *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*. Madrid: Colex.
- Ferreiro Baamonde, X. (2008). *El proceso de disolución de partidos políticos*. Madrid: Iustel.
- García-Pelayo, M. (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- García-Pelayo, M. (1987). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza editorial.
- González Rivas, J. (2003). *La Constitución Española de 1978: Estudio sistemático y jurisprudencial*. Madrid: Civitas ediciones.
- Herrero de Miñón, M. (2003). *El valor de la Constitución*. Barcelona: Crítica.
- Iglesias Báñez (2008). *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*. Granada: Editorial Comares.
- La Pergola, A. (1984). “Federalismo y Estado regional. La técnica italiana de las autonomías a la luz del Derecho comparado”. *Revista de Política Comparada*, núm. 10-11.
- La Pergola, A. (1985). “Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias”. *Revista española de derecho constitucional*, Año núm. 5, núm. 13.
- La Pergola, A. (1994). *Los nuevos sederos del federalismo*. Madrid: Centro de estudios constitucionales.
- Loewenstein, K. (1937). “Militant Democracy and Fundamental Rights, I”. *The American Political Science Review*, vol. 31, núm. 3.
- Loewenstein, K. (1937). “Militant Democracy and Fundamental Rights, II”. *The American Political Science Review*, vol. 31, núm. 4.
- López Aguilar, J. (1998). “La aporía constitucional de la supletoriedad del Derecho del Estado”. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 51.
- Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. (2016). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- Martín Delgado, I. (2016). “La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el contexto del Estado Autonomo”. *Revista de administración pública*, núm. 199.
- Montilla Martos, J. (2003). “Algunos cambios en la concepción de los partidos comentario a la STC 48/2003, sobre la Ley Orgánica 6/2002, de partidos políticos”. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 12-13.

- Montilla Martos, J. (2004). “Presentación. Una ley para ilegalizar Batasuna”, en J. Montilla Martos (ed.) y otros, *La prohibición de partidos políticos*. Almería: Universidad de Almería.
- Morodo Leoncio, R. (2002). “Derecho de partidos: un proyecto de ley polémico”. *El País*.
- Pérez Calvo, A. (1993). *Estado autonómico y Comunidad Europea*. Madrid: Tecnos.
- Pérez Royo, J. (2016). *Curso de Derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Pérez Tremps, P. (2016). *Sistema de Justicia Constitucional*. Madrid: Civitas.
- Pérez-Moneo Agapito, M. (2007). *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*. Valladolid: Lex Nova.
- Portero Molina J. y Máiz Suárez, R. (1988). *As institución políticas no Estatuto de Autonomía para Galicia*. Santiago de Compostela: Parlamento de Galicia.
- Portero Molina, J. (2004). “Fundamentos y secuelas de la prohibición de partidos”, en J. Montilla Martos (ed.) y otros, *La prohibición de partidos políticos*. Almería: Universidad de Almería.
- Portero Molina, J. (2012). *Constitución y Jurisprudencia Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pulido Quecedo, M. (1995). *La ley Orgánica del Tribunal constitucional. Anotada con jurisprudencia*. Madrid: Civitas.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Roura Gómez, S. (2003). *Federalismo y Justicia Constitucional en la Constitución española de 1978*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Rousseau, J. (2007). *El contrato social*. Madrid: Espasa Calpe.
- Rubio Llorente, F. (2002). Los límites de la democracia. *El País*.
- Ruipérez Alamillo, J. (2000). *La Constitución Europea y la Teoría del Poder Constituyente*. Madrid : Biblioteca Nueva
- Ruipérez Alamillo, J. (2005). “Estática y dinámica constitucionales en la España de 1978. Especial referencia a la problemática de los límites a los cambios constitucionales”, en S. Roura y J. Tajadura (dirs.) y otros, *La reforma constitucional. La organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- Ruipérez Alamillo, J. (2007). *La protección constitucional de la autonomía*. Madrid: Tecnos.
- Ruipérez Alamillo, J. (2008). *Libertad civil e ideología democrática: De la conciliación entre democracia y libertad a la confrontación liberalismo-democracia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM.
- Ruipérez Alamillo, J. (2010). “La Constitución y su estudio. Un episodio en la forja del derecho constitucional europeo: método jurídico y régimen político en la llamada teoría constitucional de Weimar” en C. León Bastos y V. Wong Meraz (ed.) y otros, *Teoría de la Constitución: Estudios jurídicos en homenaje al Doctor Jorge Carpizo en Madrid*. México: Porrúa.

- Ruipérez Alamillo, J. (2012). *División de Competencias y Forma Territorial del Estado*. Madrid: Reus.
- Ruipérez Alamillo, J. (2019). “Crisis de la representación política y sus posibles soluciones”, en *Coloquio Internacional Justicia, Constitución y Democracia*. Paris: Escuela de Derecho de la Université Paris I Panthéon-Sorbonne.
- Ruiz Miguel, C. (1997). *O Dereito Público de Galicia*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- Ruiz Ruiz, F. (1997). “La función de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho comunitario europeo”. *Revista española de derecho constitucional*, Año núm. 17, núm. 51.
- Santamaría Pastor, J. (2001). “Comentario al artículo 6 de la Constitución”, en F. Garrido Falla (ed.) y otros, *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas.
- Serrano Gómez, A. y Serrano Maíllo, A. (2006). *Derecho Penal. Parte Especial*. Madrid: Dyckinson.
- Solozábal Echavarría, J. (1985). “Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho constitucional y en el ordenamiento español”. *Revista de estudios políticos*, núm. 45.
- Sospedra Navas, F. (2011). *Justicia constitucional y procesos constitucionales*. Madrid: Civitas.
- Tajadura Tejada, J. (2000). *La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal respecto del autonómico*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Tajadura Tejada, J. (2004). *Partidos Políticos y Constitución*. Madrid: Civitas Ediciones.
- Tajadura Tejada, J. (2016). “La aplicación del Derecho de la Unión por las Comunidades Autónomas” en *XIV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España: “La Constitución Española treinta años después de la integración europea”*. [online] Bilbao: Universidad de Deusto. Disponible en: <http://congresoace.deusto.es/wp-content/uploads/2016/01/Mesa-3-Tajadura.pdf> [Acceso 23 jun. 2019].
- Tamames Gómez, R. (1980). *Introducción a la Constitución Española*. Madrid: Alianza Editorial.
- Villanueva Turnes, A. (2016). Analizando en artículo 155 de la Constitución Española de 1978. *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11/2016.
- Vírgala Foruria, E. (2003). “Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002”. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 10-11.
- Vírgala Foruria, E. (2004). “La STS de 27 de marzo de 2003 de ilegalización de Batasuna: El Estado de Derecho penetra en Euskadi”. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 12-13.
- Vírgala Foruria, E. (2005). “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”. *Revista española de derecho constitucional*, núm. 25.
- Vírgala Foruria, E. (2008). “El intento de disolución del grupo parlamentario de Batasuna: ¿Levantamiento del velo o vulneración de derechos?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22.

## **JURISPRUDENCIA**

### **España. Tribunal Constitucional**

STC 3/1981 (Sala Primera), de 2 de febrero (ECLI:ES:TC:1981:3)  
STC 4/1981 (Pleno), de 2 de febrero (ECLI:ES:TC:1981:4)  
STC 5/1981 (Pleno), de 13 de febrero (ECLI:ES:TC:1981:5)  
STC 11/1981 (Pleno), de 8 de abril (ECLI:ES:TC:1981:11)  
STC 14/1981 (Pleno), de 29 de abril (ECLI:ES:TC:1981:14)  
STC 18/1981 (Sala Primera), de 8 de junio (ECLI:ES:TC:1981:18)  
STC 21/1981 (Sala Primera), de 15 de junio (ECLI:ES:TC:1981:21)  
STC 32/1981 (Pleno), de 28 de julio (ECLI:ES:TC:1981:32)  
STC 6/1982 (Pleno), de 22 de febrero (ECLI:ES:TC:1982:6)  
STC 69/1982 (Pleno), de 23 de noviembre (ECLI:ES:TC:1982:69)  
STC 5/1983 (Pleno), de 4 de febrero (ECLI:ES:TC:1983:5)  
STC 10/1983 (Pleno), de 21 de febrero (ECLI:ES:TC:1983:10)  
STC 76/1983 (Pleno), de 5 de agosto (ECLI:ES:TC:1983:76)  
STC 66/1985 (Pleno), de 23 de mayo (ECLI:ES:TC:1985:66)  
STC 95/1986 (Pleno), de 10 de julio (ECLI:ES:TC:1986:95)  
STC 85/1986 (Sala Primera), de 25 de junio (ECLI:ES:TC:1986:85)  
STC 27/1987 (Pleno), de 27 de febrero (ECLI:ES:TC:1987:27)  
STC 49/1988 (Pleno), de 22 de marzo (ECLI:ES:TC:1988:49)  
STC 252/1988 (Pleno), de 20 de diciembre (ECLI:ES:TC:1988:252)  
STC 15/1989 (Pleno), de 26 de enero (ECLI:ES:TC:1989:15)  
STC 153/1989 (Pleno), de 5 de octubre (ECLI:ES:TC:1989:153)  
STC 54/1990 (Pleno), de 28 de marzo (ECLI:ES:TC:1990:54)  
STC 64/1990 (Pleno), de 5 de abril (ECLI:ES:TC:1990:64)  
STC 64/1991 (Sala Primera), de 22 de marzo (ECLI:ES:TC:1991:64)  
STC 76/1991 (Pleno), de 11 de abril (ECLI:ES:TC:1991:76)  
STC 100/1991 (Pleno), de 13 de mayo (ECLI:ES:TC:1991:100)  
STC 115/1991 (Pleno), de 23 de mayo (ECLI:ES:TC:1991:115)  
STC 236/1991 (Pleno), de 12 de diciembre (ECLI:ES:TC:1991:236)  
STC 147/1991 (Pleno), de 4 de julio (ECLI:ES:TC:1991:147)  
STC 79/1992 (Pleno), de 28 de mayo (ECLI:ES:TC:1992:79)  
STC 80/1993 (Pleno), de 8 de marzo (ECLI:ES:TC:1993:80)  
STC 56/1995 (Sala Segunda), de 6 de marzo (ECLI:ES:TC:1995:56)  
STC 118/1996 (Sala Segunda), de 27 de junio (ECLI:ES:TC:1996:11)

STC 61/1997 (Pleno), de 20 de marzo (ECLI:ES:TC:1997:61)  
STC 148/1998 (Pleno), de 2 de julio (ECLI:ES:TC:1998:148)  
STC 45/2001 (Pleno), de 15 de febrero (ECLI:ES:TC:2001:45)  
STC 38/2002 (Pleno), de 14 de febrero (ECLI:ES:TC:2002:38)  
STC 48/2003 (Pleno), de 12 de marzo (ECLI:ES:TC:2003:48)  
STC 5/2004 (Sala Segunda), de 16 de enero (ECLI:ES:TC:2004:5)  
STC 6/2004 (Sala Segunda), de 16 de enero (ECLI:ES:TC:2004:6)  
STC 173/2005 (Pleno), de 23 de junio (ECLI:ES:TC:2005:173)  
STC 103/2008 (Pleno), de 11 de septiembre (ECLI:ES:TC:2008:103)  
STC 31/2009 (Sala Segunda), de 29 de enero (ECLI:ES:TC:2009:31)  
STC 31/2010 (Pleno), de 28 de junio (ECLI: ECLI:ES:TC:2012:138ES:TC:2010:31)  
STC 138/2012 (Pleno), de 20 de junio (ECLI:ES:TC:2012:138)  
STC 10/2013 (Pleno), de 28 de enero (ECLI:ES:TC:2013:10)  
STC 42/2014 (Pleno), de 25 de marzo (ECLI:ES:TC:2014:42)

#### **España. Tribunal Supremo**

STS (Sala especial del art. 61 de la LOPJ) de 27 de marzo de 2003 (RJ 2003\3072)  
STS (Sala especial del art. 61 de la LOPJ) de 22 de septiembre de 2008 (RJ 2008\7036)  
STS (Sala especial del art. 61 de la LOPJ) de 22 de septiembre de 2008 (RJ 2008\7173)

#### **Tribunal Europeo de Derecho Humanos**

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª) Caso Refah Partisi y otros contra Turquía. Sentencia de 31 julio 2001 (TEDH 2001\496)  
Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª) Caso Herri Batasuna y Batasuna contra España. Sentencia de 30 junio 2009. (TEDH 2009\70)

#### **Tribunal de Justicia**

Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de febrero de 1991. Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania, C-131/88 (ECLI:EU:C:1991:87)  
Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 16 de diciembre de 2004. Comisión de las Comunidades Europeas contra República de Austria., C-358/03 (ECLI:EU:C:2004:824)