

REVISIÓN DE MECANISMOS DE DEFENSA CONSTITUCIONAL ANTE UNA CRISIS ABIERTA

Antonio Sanchez-Bayón

*Doctor en Derecho, en Economía y Empresa, en Filosofía y Humanidades.
Profesor de Economía Aplicada en la URJC.*

RESUMEN

Este trabajo permite repasar y evaluar el amplio repertorio de mecanismos reconocidos por las constituciones ante posibles crisis operativas, e incluso aquellas de régimen político-jurídico, de modo que pueda protegerse el orden establecido y la comunidad política constituida frente a vulnerabilidades causadas tanto dentro como fuera del sistema. Frente a situaciones ordinarias, basta con atender a mecanismos de preservación expresos, como los procesos de garantías y reforma constitucional, o dirimir según los instrumentos de reparto competencial y su resolución de polémicas mediante los órganos y procedimientos correspondientes; sin embargo, este trabajo se centra en mecanismos menos habituales, como son los aplicables a situaciones especiales y excepcionales, como parece ser que acontece hoy en día, con la crisis del Estado-nación en buena parte de Europa continental (con especial atención al caso español, con su Constitución de 1978 y su régimen político-jurídico). Por tanto, esta revisión realiza un esbozo y balance de los mecanismos iusconstitucionales de garantía, vigilancia y excepcionalidad (dejándose para otras investigaciones los mecanismos iuspenalistas, en lo tocante a los delitos contra la Constitución y las instituciones estatales, así como los mecanismos iusadministrativos y iusfinancieros, sobre sanciones y gravámenes aplicables). Se trata por tanto de un estudio de síntesis sistemática, basado en una revisión de conjunto e histórico-comparada, acerca de los mecanismos disponibles ante posibles crisis constitucionales y de régimen.

1. INTRODUCCIÓN

Dado que la Constitución, se considera como norma suprema y fundamental de la comunidad política constituida (Sánchez-Bayón, 2013, 2015 y 2017) y vehiculizadora del Estado (en cuanto persona jurídica desarrollada en otras instituciones parte del Sector público, Sánchez-Bayón y Peña Ramos, 2021, Sánchez-Bayón, 2008-13 y 2012), constituye el pilar sobre el cual se asienta todo el Ordenamiento político-jurídico de una nación democrática (Sánchez-Bayón, 2018 y 2019), de ahí que urja la necesidad de su defensa, como se estudia aquí. Su supremacía no solo deriva de su posición jerárquica en el sistema de fuentes del derecho, sino también de su carácter fundacional, funcional e institucional, como instrumento que articula los poderes del Estado, establece las reglas del juego político y garantiza los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos (Sánchez-Bayón et al, 2013, 2015, 2017 y 2018).

Ahora bien, esta posición privilegiada de la Constitución la convierte también en objeto de amenazas potenciales (de ahí que haya mecanismos propios iusconstitucionales de protección y garantía, pero también los hay en otros órdenes, como el iuspenal, v.g. Título XXI del Código Penal de España de 1995-CP). Las crisis políticas, sociales o económicas, los intentos de subversión del orden constitucional, las situaciones de emergencia nacional o las actuaciones inconstitucionales de los poderes públicos pueden poner en riesgo la vigencia efectiva de la norma fundamental. Por ello, resulta

imprescindible que todo ordenamiento constitucional democrático disponga de mecanismos adecuados para su propia defensa y preservación.

La defensa de la Constitución puede conceptualizarse desde una triple perspectiva complementaria:

1. *Perspectiva política*: Como conjunto de instrumentos extraordinarios que permiten al Estado reaccionar ante situaciones de crisis que amenazan el orden constitucional democrático.

2. *Perspectiva jurídica*: Como sistema de garantías normativas que aseguran la supremacía constitucional frente a normas o actos que la contradigan.

3. *Perspectiva institucional*: Como atribución de competencias específicas a determinados órganos del Estado para velar por el cumplimiento y la integridad del texto constitucional.

Esta unidad analiza de manera sucinta y comparada (no exhaustiva, sino ilustrativa) de los diversos mecanismos de defensa constitucional desarrollados en el constitucionalismo democrático contemporáneo, con especial atención al Ordenamiento político-jurídico español. Se examinarán tanto los instrumentos de defensa política extraordinaria (estados excepcionales, coerción federal) como los mecanismos de defensa jurídica ordinaria (justicia constitucional, democracia militante), así como las tensiones y equilibrios necesarios entre la protección del orden constitucional y el respeto a los derechos fundamentales.

2. SISTEMAS DE DEFENSA CONSTITUCIONAL

2.1. Concepto y Fundamentos de la Defensa Constitucional

2.1.1. La Constitución como Norma Suprema

La defensa de la Constitución encuentra su razón de ser en la triple dimensión que caracteriza a la norma fundamental:

- *Dimensión formal*: La Constitución ocupa el vértice de la pirámide normativa como ley de leyes, de la cual derivan su validez todas las demás normas del ordenamiento jurídico.

- *Dimensión material*: La Constitución contiene los principios y valores fundamentales que definen la identidad política de la comunidad y establecen el marco indispensable de convivencia.

- *Dimensión política*: La Constitución articula la organización del poder político, distribuyendo competencias entre los diversos órganos del Estado y estableciendo los mecanismos de control y equilibrio entre ellos.

Esta triple dimensión determina que la defensa constitucional no puede agotarse en garantías meramente jurídico-formales, sino que requiere también instrumentos políticos capaces de hacer frente a situaciones excepcionales que amenacen la pervivencia del orden constitucional.

2.1.2. Defensa política y jurídica

La doctrina constitucional ha distinguido tradicionalmente entre dos grandes vías de defensa constitucional, cada una con sus propias características, órganos competentes y mecanismos de actuación:

A) Defensa política de la Constitución

Propugnada principalmente por Carl Schmitt en su célebre obra 'El guardián de la Constitución' (1931), la defensa política se caracteriza por:

- *Naturaleza esencialmente política*: Las decisiones adoptadas en este ámbito no se rigen por criterios jurídicos estrictos, sino por consideraciones de oportunidad política y razón de Estado.

- *Carácter extraordinario*: Opera ante situaciones excepcionales de crisis que no pueden resolverse mediante los mecanismos ordinarios del Estado de Derecho.

- *Concentración del poder*: Supone, temporal y justificadamente, una mayor concentración de poder en determinados órganos del Estado, generalmente el Ejecutivo.

- *Suspensión de garantías*: Puede implicar la suspensión temporal de ciertos derechos y libertades fundamentales para hacer frente a la situación de emergencia.

B) Defensa jurídica de la Constitución

Defendida por Hans Kelsen (exponente del positivismo formalista estatal, Sánchez-Bayón, 2010) y materializada en el concepto de justicia constitucional, la defensa jurídica se fundamenta en:

- *Jurisdiccionalización*: La defensa de la Constitución se confía a órganos jurisdiccionales especializados (Tribunales o Cortes Constitucionales) que actúan conforme a procedimientos jurídicos establecidos.

- *Control de constitucionalidad*: Permite verificar la conformidad de las leyes y actos de los poderes públicos con la Constitución, declarando su nulidad en caso de contradicción.

- *Carácter normativo*: Las decisiones se adoptan aplicando criterios estrictamente jurídicos, mediante la interpretación de normas constitucionales.

- *Funcionamiento ordinario*: Opera de manera continua dentro de la normalidad constitucional, sin requerir situaciones excepcionales.

B.1) Procedimientos de defensa jurídica de la Constitución

Dispone el artículo 165 CE que "una ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones". Tal Ley es la L.O. 2/1979, de 3 de octubre (L.O.T.C.), que ha sufrido diversas modificaciones.

El Tribunal Constitucional es un órgano constitucional, supremo intérprete de la Constitución independiente de los demás órganos constitucionales, sometido sólo a aquélla y a su propia Ley Orgánica (artículo 1º de la L.O.T.C.).

Dos notas, pues, podemos decir que caracterizan al Tribunal Constitucional: "ser el intérprete supremo de la Constitución" y ser "un órgano constitucional independiente de los demás órganos del Estado".

En este sentido, el art. 4 de la L.O. 2/1979 dispone que "*En ningún caso se podrá promover cuestión de jurisdicción o competencia al Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional delimitará el ámbito de su jurisdicción y adoptará cuantas medidas sean necesarias para preservarla, incluyendo la declaración de nulidad de aquellos actos o resoluciones que la menoscaben; asimismo podrá apreciar de oficio o a instancia de parte su competencia o incompetencia. 2. Las resoluciones del Tribunal Constitucional no podrán ser enjuiciadas por ningún órgano jurisdiccional del Estado*".

Señala el artículo 161 de la Constitución que: 1 "*El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:*

a) *Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley.*

b) *Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de esta Constitución, en los casos y en la forma que la Ley establezca.*

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

d) *De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.*

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

Por su parte, el artículo 2 uno LOTC añade a tales competencias las siguientes:

“d) *De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado.*

d) *bis. De los conflictos en defensa de la autonomía local.*

e) *De la declaración sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales.*

e) *bis. Del control previo de inconstitucionalidad en el supuesto previsto en el artículo setenta y nueve de la presente Ley –contra los Proyectos de Estatutos de Autonomía y las propuestas de reforma de los mismos-.*

g) *De la verificación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Constitucional, para juzgar si los mismos reúnen los requisitos requeridos por la Constitución y la presente Ley”.*

Además, el Tribunal Constitucional podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios, dentro del ámbito de la LOTC.

Como hemos dicho nuestra Constitución atribuye al Tribunal Constitucional la competencia para declarar la inconstitucionalidad de las leyes. Y ello puede hacerse bien a través del recurso de inconstitucionalidad, bien a través de la cuestión de inconstitucionalidad.

Recurso de inconstitucionalidad

Este recurso es una de las manifestaciones en que se refleja la superioridad de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, y que hace que la misma no pueda ser considerada simplemente como un conjunto de declaraciones de principios, sino como un derecho aplicable que obliga a todos: poderes públicos y ciudadanos. Y, naturalmente, al poder legislativo, cuyos productos normativos tienen que respetar la Constitución.

Es el proceso constitucional por antonomasia y en su regulación hemos de tener en cuenta la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal de 3 de octubre de 1979 (L.O.T.C.), con las modificaciones introducidas por la L.O. 6/2007, de 24 de mayo. Antes de entrar en el estudio de su tramitación haremos algunas consideraciones sobre el objeto de este recurso, la legitimación y el plazo y sus presupuestos procesales.

1. Objeto del recurso

El artículo 161 de la Constitución señala como objeto de recurso de inconstitucionalidad, las leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley (número 1, apartado a), y las disposiciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas (número 2).

Por su parte, la L.O.T.C., establece que:

"serán susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:

a) Los Estatutos de Autonomía y las demás leyes orgánicas.

b) Las demás leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley; en el caso de decretos legislativos, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número 6 del artículo 82 de la Constitución (este precepto establece que las Leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control).

c) Los Tratados internacionales.

d) Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales.

e) Las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa. A ello debe añadirse, en función de lo dispuesto por la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que también podrán impugnarse ante el Tribunal Constitucional tanto las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas como las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas que vulneren los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en la presente Ley.

f) Los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas" (artículo 27).

En lo tocante a disposiciones asimiladas a la ley, como son los Decretos Leyes y los Decretos Legislativos, tal como dispone el artículo 161.2 CE, la impugnación por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas 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. En relación con esta cuestión la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece que en el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, la impugnación de una Ley de Presupuestos produzca la suspensión de su vigencia se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los Presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada.

2. Legitimación

Están legitimados para interponer el recurso directo de inconstitucionalidad contra las leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley: el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores, los órganos colegiados de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas como establece el artículo 162 de la Constitución.

El apartado primero del artículo 32 LOTC se refiere al objeto del recuso de inconstitucionalidad refiriéndose a los Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánicas o en cualesquiera de sus formas, y disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley, Tratados Internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha restringido la legitimación de los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas y de las Asambleas Legislativas de las mismas, pues, de una parte, sólo se la reconoce para impugnar las leyes estatales, pero no las de otras Comunidades Autónomas

y siempre que tales leyes puedan afectar a su ámbito de autonomía y, de otro lado, parece haber eliminado la legitimación de los órganos ejecutivos autonómicos para la impugnación de las normas emanadas de sus propias Asambleas Legislativas, pues el artículo 32 de la referida Ley Orgánica, en su número 2, dice: *"para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto"*.

La legitimación, pues, queda circunscrita constitucionalmente a los órganos señalados, no admitiéndose, por tanto, la acción popular directa en la impugnación de las leyes.

3. Plazo de interposición

El recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado (artículo 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

La propia Ley establece que:

"No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.

b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado.

c) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Lo señalado en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de la facultad de interposición del recurso de inconstitucionalidad por los demás órganos y personas a que hace referencia el artículo 32." (Artículo 33.3).

4. Procedimiento

a) Iniciación

El procedimiento se inicia con la demanda que contiene la pretensión. En ella deberá expresarse las circunstancias de identidad de las personas u órganos que afectan la acción, y en su caso, de sus comisionados, concretando la Ley, disposición o acto impugnado, y si lo es en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido. (Art. 33.1 LOTC)

No se exige que la pretensión de inconstitucionalidad se funde en motivos tasados de impugnación. Cualquier infracción de las normas constitucionales o de las que *"dentro del marco constitucional se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes*

Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas" (artículo 28 de la L.O.T.C.), podrá alegarse. Podrá aducirse como fundamento de la pretensión la infracción de las normas constitucionales sobre competencia o procedimiento o una infracción material o sustancial.

b) Trámite de admisión

Es discutible que en el proceso de inconstitucionalidad exista un trámite previo de admisión. A diferencia del proceso de amparo, parece que el Tribunal no puede declarar la inadmisibilidad en este momento inicial.

c) Emplazamiento

La L.O.T.C. (artículo 34), prevé se dé traslado de la demanda: al Congreso de Diputados y al Senado, al Gobierno y a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, si procediese. De la redacción literal parece desprenderse que, mientras el traslado al Congreso, Senado y Gobierno es preceptivo en todo caso, no lo es sólo "si procediese" a los órganos de las Comunidades Autónomas.

d) Alegaciones

El trámite normal para deducir alegaciones será: para el demandante, la demanda; para los sujetos legitimados como demandados el previsto en el artículo 34.2 de la L.O.T.C., que establece que dentro de los quince días siguientes al emplazamiento, se personarán y formularán alegaciones.

e) Reclamación del expediente, de informes y documentos

La L.O.T.C. (artículo 88.1 en la redacción dada por la L.O. 6/2007, de 24 de mayo), dispone que el Tribunal Constitucional podrá recabar de los poderes públicos y de los órganos de cualquier Administración Pública la remisión del expediente y de los informes y documentos relativos a la disposición o acto origen del proceso constitucional. Si el recurso hubiera sido ya admitido, el Tribunal habilitará un plazo para que el expediente, la información o los documentos puedan ser conocidos por las partes para que éstas aleguen lo que a su derecho convenga.

Además, el Tribunal adoptará las medidas necesarias para preservar el secreto que legalmente afecta a determinada documentación y las que por decisión motivada acuerde para determinadas actuaciones (artículo 88.2 de la L.O.T.C.).

f) Prueba

Únicamente se recibirá el proceso a prueba cuando el Tribunal, de oficio o a instancia de parte, lo estime necesario. El Tribunal resolverá asimismo libremente sobre la forma y el tiempo de su realización con un límite: que no podrá exceder de treinta días (artículo 89 de la L.O.T.C.).

g) Sentencia

La L.O.T.C., dice que, transcurrido el plazo de quince días previsto para la personación y alegaciones de los demandados, *"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"* (artículo 34).

El Tribunal tendrá que pronunciarse en la misma sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley o disposición con fuerza de Ley impugnada.

Precisando la L.O.T.C., que:

"Para apreciar la conformidad o desconformidad de la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional considerará, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y de las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas" (artículo 28.1).

Cabe indicar que la STC 34/2014 recoge la doctrina del *ius superveniens*, en virtud de la cual, en los procesos de naturaleza competencial, el análisis de la norma impugnada debe hacerse teniendo en cuenta el bloque de constitucionalidad vigente en el momento de dictar sentencia.

Las sentencias se publicarán en el Boletín Oficial del Estado, con los votos particulares si los hubiere. Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente al de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas (artículo 164 de la Constitución).

Las que declaren la inconstitucionalidad de una Ley o de una norma con fuerza de Ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos contra todos (artículo 164 de la Constitución) y declararán igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como en su caso, la de aquéllos otros de la misma Ley o disposición con fuerza de Ley a la que debe extenderse por conexión o consecuencia (artículo 39.1 de la L.O.T.C.), y salvo que el fallo disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la Ley en la parte no afectada de inconstitucionalidad (artículo 164.2 de la Constitución).

El Tribunal Constitucional podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el curso del proceso (artículo 39.2).

Las sentencias desestimatorias impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión en la misma vía, fundada en la infracción de idéntico precepto constitucional (artículo 38.2 de la L.O.T.C.). Es decir, cabrá de nuevo el recurso directo en base a la infracción de un precepto constitucional distinto del primeramente alegado.

Por último, conviene recordar que en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, han de tenerse en cuenta dos precisiones. La primera, que *"es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan solo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación"* (SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5 y 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4), de modo que *"siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal"* (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7). La segunda precisión se refiere a que la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5). (STC 161/2019, de 12 de diciembre).

Cuestión de inconstitucionalidad

1. Concepto

Otra modalidad del recurso de inconstitucionalidad, distinto del recurso directo, es la que la L.O.T.C., denomina "cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales".

Cuando un Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional (artículos 163 de la Constitución y 35 de la

L.O.T.C.).

Es más, tal y como afirma la STC 187/2012, de 29 de octubre, si una ley postconstitucional es contraria a la Constitución sólo mediante el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad del art. 163 CE puede dejar de ser aplicada. Y si la ley postconstitucional es contradictoria con el Derecho comunitario sólo puede ser inaplicada mediante el planteamiento de la cuestión prejudicial del art. 234 Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Asimismo, la STC 98/2018 ha señalado que es jurisprudencia constitucional consolidada que el derecho europeo no se integra, ni en virtud del artículo 93 CE, ni del artículo 96.1 CE, en los parámetros de constitucionalidad a que están sometidos las leyes, de modo que no corresponde al TC apreciar la eventual conformidad de la normativa impugnada con el derecho de la Unión Europea. Este tiene, en todo caso, sus propios cauces. En el mismo sentido la STC 215/2014.

Aclara la STC 161/2019 que los tribunales deberán buscar en lo posible, ante de declarar una norma incompatible con la Constitución, una interpretación que resulte conforme a ésta, lo que responde a los principios de conservación de normas y seguridad jurídica.

Se pronuncia así el TC en un supuesto donde la modificación de la legislación básica estatal, que no determina el desplazamiento o la pérdida de eficacia de la norma autonómica, dio lugar a su inconstitucionalidad sobrevenida, ante lo que el Tribunal Supremo optó por dejar inaplicados preceptos que se integran en una ley postconstitucional vigente, los artículos controvertidos de la ley canaria. Califica el TC tal proceder como "una resolución no fundada en Derecho, que resulta, por tanto, lesiva del derecho a la tutela judicial sin indefensión (art. 24.1 CE) y una vulneración del derecho de la entidad recurrente a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) encarnado por la tramitación de la preceptiva cuestión de inconstitucionalidad.

Son, pues, presupuestos para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad:

- Que exista un proceso abierto ante cualquier Juez o Tribunal.

- La cuestión podrá plantearse en cualquier proceso: Civil, Penal, Contencioso Administrativo, Laboral. Tanto en primera cosa en sucesivas instancias. No podrá plantearse en un recurso administrativo, ya que no es un proceso.

- Que la decisión de ese proceso haya de hacerse en base a una Ley cuya compatibilidad con la Constitución sea dudosa a juicio del órgano que ha de dictar el fallo, duda que puede haber surgido espontáneamente en el Tribunal o haber sido suscitada por alguna de las partes.

2. Requisitos objetivos

Para que pueda plantearse una cuestión prejudicial de inconstitucionalidad es necesario: que se trate, propiamente, de una cuestión de inconstitucionalidad, y que tenga conexión con la pretensión del proceso en que se plantea.

a) Cuestión de inconstitucionalidad

Es necesario, por lo pronto, que lo que se plantee sea una cuestión de inconstitucionalidad, esto es, que una de las leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley que se enumeran en el artículo 27.2 de la L.O.T.C., puedan incurrir en la disconformidad con las normas constitucionales o con las que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas (artículo 28 de la L.O.T.C.).

b) Conexión con la pretensión objeto del proceso

Para plantear la cuestión, no basta que una norma con rango de Ley pueda ser contraria a la Constitución. Es necesario, además, que tal norma sea "aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo". Así lo establece la L.O.T.C. (artículo 35.1).

3. Procedimiento

1) Planteamiento de la cuestión prejudicial

a) Iniciación

Como hemos dicho la cuestión de inconstitucionalidad puede plantearse de oficio o a instancia de parte, una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, o la resolución jurisdiccional que procediese.

El planteamiento de la cuestión de constitucionalidad originará la suspensión provisional de las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su admisión. Producida ésta el proceso judicial permanecerá suspendido hasta que el Tribunal Constitucional resuelva definitivamente sobre la cuestión.” (Artículo 35.3 en la redacción dada por la L.O. 6/2007, de 24 de mayo)

b) Audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes

Antes de decidir plantear la cuestión de inconstitucionalidad se dará traslado al Ministerio Fiscal y a las partes (en el supuesto de que se hubiese dictado a instancia de una de ellas, sólo se dará audiencia a los restantes) por el plazo improrrogable de diez días se entenderá hábiles, a fin de que formulen las alegaciones que estimen pertinentes. Estas alegaciones podrán versar:

Sobre la admisibilidad de la cuestión planteada

Cabe atender al respecto sobre el fondo de la misma, a favor o en contra de la inconstitucionalidad de la norma o normas a que se refiera. Tal y como establece el ATC 63/2019, de 18 de junio, debe recordarse que la relevancia del trámite de audiencia a las partes en la correcta formulación del proceso constitucional que se plantea al Tribunal Constitucional exige un estricto y adecuado cumplimiento de los presupuestos procesales, entre los que se encuentra la identificación de los preceptos constitucionales que el órgano judicial considera infringidos por la norma legal. Tal exigencia tiene como finalidad que las partes puedan pronunciarse debidamente sobre el planteamiento de la cuestión y contribuir al proceso de formación de la decisión de planteamiento que corresponde al órgano judicial. En cualquier caso, el trámite de audiencia es obligado para el órgano judicial a la hora de plantear la cuestión no pudiendo hacerlo respecto de preceptos legales o constitucionales distintos de los identificados en la providencia del art. 35.2 LOTC.

c) Auto del órgano jurisdiccional

El órgano jurisdiccional decidirá acerca de la petición de la parte accediendo o no al planteamiento de la cuestión, en el plazo de tres días.

Contra el auto no será admisible recurso alguno. No obstante, la cuestión de inconstitucionalidad podrá ser intentada de nuevo en las sucesivas instancias o grados en tanto no se llegue a sentencia firme.

En el auto deberá concretarse:

- “La Ley o norma con fuerza de Ley cuya constitucionalidad se cuestiona.
- Precepto constitucional que se supone infringido.
- En qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión” (artículo 35.2 de la L.O.T.C.).

Tal y como establece el ATC 63/2019, de 18 de junio, por lo que respecta a las “condiciones procesales” de la cuestión de inconstitucionalidad, una de ellas —posiblemente la principal— es la de que los preceptos cuestionados resulten “aplicables al caso” y que de su “validez dependa el fallo”, tal y como exigen los artículos 163 CE y 35.1 LOTC. Es ésta una condición necesaria para que este proceso mantenga su naturaleza incidental y no se convierta en un juicio abstracto de constitucionalidad desligado de las circunstancias del caso concreto, lo que daría lugar a una ampliación de la legitimación para interponer recurso abstracto o directo de inconstitucionalidad establecida en la Constitución [artículo 162.1 a)] y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (artículo 32.1). En el presente caso, no se satisfacen tampoco las exigencias derivadas del cumplimiento del juicio de aplicabilidad y de relevancia.

En todo caso, la denegación definitiva del planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad por parte del órgano judicial deja abierta la vía para que la parte interesada pueda promover en su momento recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional conforme a los requisitos legalmente exigibles.

d) Remisión al Tribunal Constitucional

Si el órgano jurisdiccional decide plantear la cuestión de inconstitucionalidad, elevará la misma al Tribunal Constitucional junto con el testimonio de los autos principales y de las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal si las hubiere (artículo 36 de la L.O.T.C.).

2) Tramitación ante el Tribunal Constitucional

Recibidas las actuaciones, el Tribunal Constitucional, sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, podrá rechazar en trámite de admisión la cuestión prejudicial mediante auto, por alguno de los siguientes motivos:

1º. Que no se dieran los requisitos procesales (ya los hemos estudiado antes).

2º. Que fuese notoriamente infundada la cuestión suscitada. Este supuesto ha sido criticado por la doctrina que permite el rechazo de la pretensión procesal apoyándose en razones de fondo, sin entrar a enjuiciarlo con todas las garantías.

Contra el auto de inadmisión cabe recurso de súplica (artículo 93.2 de la L.O.T.C.).

Si la admite a trámite, quienes sean parte en el procedimiento judicial podrán personarse ante el Tribunal Constitucional dentro de los 15 días siguientes a su publicación, para formular alegaciones, en el plazo de otros 15 días.

Además, dará traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Fiscal General del Estado, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, y, en caso de afectar a una Ley o disposición normativa con fuerza de Ley dictadas por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativos y ejecutivos de la misma, todos los cuales podrán personarse y formular alegaciones sobre la cuestión planteada en el plazo común improrrogable de quince días. Concluido éste, el Tribunal dictará sentencia en el plazo de quince días, salvo que estime necesario, mediante resolución motivada, un plazo más amplio, que no podrá exceder de 30 días (artículo 37.1 y 2 en la redacción dada por la L.O. 6/2007, de 24 de mayo).

e) Sentencia

El Tribunal Constitucional comunicará la sentencia que dicte el órgano judicial competente para la decisión del proceso. El Juez o Tribunal quedará vinculado desde que tuviera conocimiento de la sentencia constitucional (artículo 38.2).

Naturalmente, que, si el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de la Ley, el Juez

ante el que estuviera pendiente el proceso ya no podrá aplicar la misma al dictar el fallo.

Por último, hemos de hacer una breve referencia a la preferencia de la cuestión prejudicial ante el TJUE sobre la cuestión de inconstitucionalidad (ATC 168/2016, de 4 de octubre). El ATC declara que, aunque un órgano judicial dude de la constitucionalidad de una ley, no puede plantear cuestión de inconstitucionalidad si también entiende que la Ley puede ser incompatible con el Derecho comunitario. En este caso, primero se ha de plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y únicamente si este rechaza que la norma sea contraria al Derecho de la Unión, procederá plantear la cuestión de inconstitucionalidad. El Tribunal entiende que, solo en este supuesto, se cumple el requisito exigido para el planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad por los arts. 163 CE y 35.1 LOTC de que la norma legal sea «aplicable al caso», pues la incompatibilidad de la ley nacional con el Derecho de la Unión Europea será causa de su inaplicabilidad y por tanto faltaría una de las condiciones exigidas para la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad. Solo cuando el juez nacional haya descartado la incompatibilidad de la norma nacional con el Derecho de la Unión cabrá plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

Además, recuerda la jurisprudencia del TJUE relativa a que la garantía de la primacía del Derecho de la Unión exige que solo se admita el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad en la medida en que no impidan, dificulten o retrasen el planteamiento de cuestiones prejudiciales.

Caso excepcional: Foralismo fiscal vasco

Debe hacerse mención al control de constitucionalidad sobre las Normas Forales tributarias, cuya naturaleza jurídica ha resultado tan controvertida y que deben ser consideradas disposiciones generales con rango inferior a la ley emanadas de las Juntas Generales de los Territorios Históricos –así llamados, vía neologismo del sistema autonómico y no de la realidad pasada, Sánchez-Bayón, 2025-, cuya naturaleza también es singular, pues se trata de entidades que ostentan competencias propias de régimen local con otras características de las Comunidades Autónomas, por lo que se le ha atribuido una naturaleza mixta entre la propia de una Comunidad Autónoma y la de las Entidades locales, que con anterioridad se ha examinado con más detalle.

Las Juntas Generales de cada territorio histórico (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) tienen la competencia para establecer y regular los distintos tributos que nutren la hacienda foral (Disposición adicional primera de la CE y artículos 37, 40 y 41 del Estatuto de Autonomía del País Vasco), regulación que realizan mediante la aprobación de normas forales, que tienen naturaleza reglamentaria, puesto que la llamada Ley de Territorios Históricos (LTH), de 25 de noviembre de 1983, reserva al Parlamento Vasco en exclusiva la facultad de dictar normas con rango de ley en su artículo 6.2.

Las normas forales reguladoras de los distintos impuestos resultaban, por lo tanto, recurribles ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, situación ésta que contrastaba abiertamente con las normas fiscales del Estado, que tienen rango de ley y, por lo tanto, sólo pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional por la reducida lista de sujetos que el artículo 162 de la Constitución considera legitimados.

Sobre la base de que los derechos históricos de los territorios forales, al menos en lo que concierne a su núcleo esencial, no son una cuestión de mera legalidad ordinaria, sino que entrañan, sin duda, una cuestión constitucional, tanto como las que pueda plantear cualquier otro precepto de la Constitución, y con la finalidad de poner fin a una diferencia de trato entre las Normas Forales de Navarra de carácter fiscal, que cuentan con rango de Ley, y las normas fiscales de los Territorios Históricos, que tienen naturaleza reglamentaria, desde el punto de vista del control de su constitucionalidad y la protección constitucional de la foralidad vasca frente a eventuales agresiones del legislador estatal, se ha procedido a modificar la LOTC, la LOPJ y la LRJCA mediante la LO 1/2010, de 19 de febrero. Así se ha arbitrado una vía practicable y accesible para su defensa, que remedie el déficit de protección de la foralidad que resulta de la falta de legitimación de las instituciones forales para acudir al Tribunal

Constitucional en los supuestos en que el legislador, estatal o autonómico, invada el espacio que la disposición adicional primera de la Constitución y el artículo 37 del Estatuto vasco les reserva en exclusiva.

De modo que se añade una nueva disposición adicional quinta a la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que dispone:

«1. Corresponderá al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos interpuestos contra las Normas Forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas garantizadas por la disposición adicional primera de la Constitución y reconocidas en el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre).

El Tribunal Constitucional resolverá también las cuestiones que se susciten con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales sobre la validez de las referidas disposiciones, cuando de ella dependa el fallo del litigio principal.

El parámetro de validez de las Normas Forales enjuiciadas se ajustará a lo dispuesto en el artículo veintiocho de esta Ley.

2. La interposición y sus efectos, la legitimación, tramitación y sentencia de los recursos y cuestiones referidos en el apartado anterior, se regirá por lo dispuesto en el Título II de esta Ley para los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad respectivamente.

Los trámites regulados en los artículos 34 y 37 se entenderán en su caso con las correspondientes Juntas Generales y Diputaciones Forales.

En la tramitación de los recursos y cuestiones regulados en esta disposición adicional se aplicarán las reglas atributivas de competencia al Pleno y a las Salas de los artículos diez y once de esta Ley.

3. Las normas del Estado con rango de ley podrán dar lugar al planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constitucional y estatutariamente garantizada.

Están legitimadas para plantear estos conflictos las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, mediante acuerdo adoptado al efecto.

Los referidos conflictos se tramitarán y resolverán con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 63 y siguientes de esta Ley».

En efecto, como nos recuerda el Tribunal Constitucional (STC 222/2015, de 2 de noviembre), aun cuando las normas forales fiscales son disposiciones normativas que carecen de rango de ley, desde la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, su eventual declaración de inconstitucionalidad le corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional. Por tanto, quedan excluidos del conocimiento de los Tribunales del orden contencioso-administrativo “los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional” [arts. 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en lo sucesivo, LOPJ), y 3 d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (en lo sucesivo, LJCA)]. Y ello porque, desde la entrada en vigor de esa Ley Orgánica 1/2010, corresponde al Tribunal Constitucional no sólo “el conocimiento de los recursos interpuestos contra las Normas Forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya”, sino también resolver “las cuestiones que se susciten con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales sobre la validez de las referidas disposiciones,

cuando de ella dependa el fallo del litigio principal” [apartado 1 de la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional].

Del recurso previo de inconstitucionalidad contra Proyectos de Estatutos de Autonomía y contra Propuestas de Reforma de Estatutos de Autonomía

Son susceptibles de recurso de inconstitucionalidad, con carácter previo, los Proyectos de Estatutos de Autonomía y las propuestas de reforma de los mismos, una vez aprobados por las Cortes Generales.

Están legitimados para interponer el recurso previo de inconstitucionalidad quienes, de acuerdo con la Constitución y con esta Ley Orgánica, están legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía.

El plazo para la interposición del recurso será de tres días desde la publicación del texto aprobado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales». La interposición del recurso suspenderá automáticamente todos los trámites subsiguientes.

El recurso previo de inconstitucionalidad deberá ser resuelto por el Tribunal Constitucional en el plazo improrrogable de seis meses desde su interposición.

Cuando el pronunciamiento del Tribunal declare la inexistencia de la inconstitucionalidad alegada, seguirán su curso los trámites conducentes a su entrada en vigor, incluido, en su caso, el correspondiente procedimiento de convocatoria y celebración de referéndum. Si, por el contrario, declara la inconstitucionalidad del texto impugnado, deberá concretar los preceptos a los que alcanza, aquellos que por conexión o consecuencia quedan afectados por tal declaración y el precepto o preceptos constitucionales infringidos. En este supuesto, la tramitación no podrá proseguir sin que tales preceptos hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales (artículo 79, según redacción dada por LO 12/2015, de 22 de septiembre).

Conflictos constitucionales: Conflictos positivos y negativos con las Comunidades Autónomas

Tal y como establece el artículo 59 LOTC;

“1. El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongan:

- a) Al Estado con una o más Comunidades Autónomas.*
- b) A dos o más Comunidades Autónomas entre sí.*
- c) Al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí.*

2. El Tribunal Constitucional entenderá también de los conflictos en defensa de la autonomía local que planteen los municipios y provincias frente al Estado o a una Comunidad Autónoma.”

El conflicto de atribuciones garantiza la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias y el respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales. Lo que se pretende, a través de este proceso, es preservar el ámbito de atribuciones de uno de los órganos constitucionales mencionados en el artículo 59.1 c) LOTC frente a la decisión de otro (en este sentido, STC 234/2000, FJ 5). Y como recuerdan las SSTC 34/2018, de 12 de abril, FJ 3 a), y 44/2018, de 26 de abril, FJ 2 a),

tanto puede plantearse en los supuestos de invasión o usurpación de atribuciones ajenas, como en el supuesto de lesión por menoscabo de atribuciones. El concepto de Constitución democrática va ineludiblemente ligado a la existencia de un régimen de checks and balances (pesos y contrapesos) entre los diferentes poderes del Estado. La Constitución es norma y no pura entelequia, solo en la medida en que exista control de la actividad estatal y en tanto que el sistema de control entre los poderes del Estado forme parte del propio concepto de Constitución. (STC 124/2018, de 14 de noviembre)

Una de las funciones fundamentales que cumple el Tribunal Constitucional es la de actuar de garante del reparto de poder establecido por el bloque de la constitucionalidad entre Estado y Comunidades Autónomas. Para ello, la Constitución ha previsto que el Tribunal Constitucional resuelva los conflictos de competencia que surgen entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o de estas entre sí [art. 161.1.c) CE]. Estos conflictos se encuentran regulados por el Título IV de la LOTC, en el que se incluyen, también, los conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado y los conflictos en defensa de la autonomía local, a los que más adelante se hará referencia.

a) Objeto

El objeto de los conflictos de competencia, como su propio nombre indica, es el de resolver las controversias que puedan surgir en torno a la interpretación del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecido por el bloque de la constitucionalidad.

El conflicto puede ir más allá de la simple reivindicación de una potestad; además de ese supuesto, el conflicto puede plantearse frente a actuaciones que, aun amparadas en competencias propias, producen el efecto de dificultar el normal ejercicio de las competencias ajenas.

Según el art. 61.1 de la 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».

No obstante, la amplitud de este precepto, cuando la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una norma con rango de ley, el conflicto ha de tramitarse como recurso de inconstitucionalidad (art. 67 LOTC).

Existen dos tipos de conflictos de competencia: los positivos y los negativos. Los primeros enfrentan al Estado y a la Comunidad Autónoma - o a éstas entre sí- en relación con el ejercicio de una competencia; los segundos, en cambio, como se verá más adelante, los enfrentan por negar ambas partes ser titulares de la competencia. Los más habituales son los conflictos positivos, por lo que sobre ellos se centra la exposición.

El reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas no se realiza directamente por la Constitución; dicho reparto se realiza a partir de la Norma Fundamental por los Estatutos de Autonomía y, excepcionalmente, por otras normas a las que bien la Constitución, bien los Estatutos se remiten. A este conjunto normativo es al que se denomina «bloque de la constitucionalidad». El Tribunal Constitucional, en consecuencia, al resolver los conflictos de competencia, no ha de aplicar solo la Constitución; junto a ella, o bajo el marco por ella establecido, lo que debe de aplicar e interpretar es todo el bloque de la constitucionalidad.

b) Legitimación

Para plantear un conflicto positivo de competencias están legitimados exclusivamente el Gobierno del Estado y los órganos ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas (arts. 62 y 63.1 LOTC).

c) Procedimiento

El procedimiento previsto para resolver los conflictos positivos de competencia no es uniforme ya que Estado y Comunidades Autónomas no se encuentran legalmente en una posición idéntica. Cuando quien suscita el conflicto es el Gobierno de la Nación, este puede actuar de dos formas: bien interponiendo directamente el conflicto ante el Tribunal Constitucional, bien, como es habitual, requiriendo antes a la Comunidad Autónoma para que derogue o anule la disposición o actos que considera causantes del conflicto (art. 62 LOTC). En el supuesto de que quien inicie el conflicto sea una Comunidad Autónoma, esta debe necesariamente requerir al Estado o a la otra Comunidad Autónoma para que proceda en la forma indicada (art. 63.1 LOTC). El requerimiento previo pretende, pues, abrir una vía de entendimiento que evite el conflicto propiamente dicho.

El plazo para plantear el conflicto directamente o para requerir es de dos meses a partir de la publicación o comunicación del acto o disposición viciados de incompetencia. Cuando ha existido requerimiento previo y este no ha dado el resultado esperado, el conflicto de competencia puede formalizarse ante el Tribunal Constitucional en el plazo de un mes a contar desde el rechazo del requerimiento. Este, en todo caso, se entiende rechazado si no ha sido resuelto expresamente en el plazo de un mes desde que se formulara.

El objeto del conflicto no podrá exceder del contenido del requerimiento previo, de forma que, cuando este ha existido, ninguna cuestión no planteada allí puede suscitarse ante el Tribunal Constitucional.

La distinta posición del Estado y de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de resolución de los conflictos de competencia tiene otra manifestación en los efectos que puede tener su planteamiento. Si el Gobierno invoca el art. 161.2 de la CE, el acto o resolución supuestamente viciado queda automáticamente suspendido por un plazo no superior a cinco meses; transcurrido dicho periodo, el Tribunal Constitucional, si no ha resuelto el conflicto, puede decretar el levantamiento o la continuación de la suspensión; no obstante, puede solicitarse por la Comunidad Autónoma afectada el levantamiento de la suspensión antes de que transcurran los cinco meses (ATC 154/94, caso Levantamiento de suspensión). Esa facultad de suspensión automática que concede el art. 161.2 de la CE no puede, en cambio, utilizarse por las Comunidades Autónomas. En estos casos, de todas formas, es posible solicitar al Tribunal Constitucional la suspensión del acto o norma estatal, decidiendo este libremente a la vista de los perjuicios que puedan generarse en cada supuesto (art. 64.3 LOTC).

La LOTC, frente a lo que prevé en otros procedimientos, no establece expresamente la posibilidad de inadmitir conflictos positivos de competencia cuando estos no cumplan los requisitos legalmente establecidos. A pesar de ese silencio, ha habido casos en los que no se ha admitido a trámite conflictos de competencia por incumplir manifiestamente los citados requisitos.

Tras formalizar el conflicto, y comparecidas las partes afectadas, el Gobierno de la Nación y/o el órgano u órganos ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas, se presentan las alegaciones que se estimen convenientes. Examinadas dichas alegaciones, el Tribunal Constitucional dicta sentencia.

d) Contenido y efectos de las sentencias

Las sentencias que resuelven conflictos de competencia han de determinar a quién corresponde ejercer la competencia controvertida de acuerdo con lo dispuesto por el bloque de la constitucionalidad. Asimismo, el art. 66 de la LOTC dispone que la sentencia podrá anular la disposición, resolución o acto que dio lugar al conflicto si estuviere viciado de incompetencia. En cada caso el Tribunal puede modular, pues, los efectos que la decisión haya de tener sobre las situaciones creadas a partir del acto o disposición anulado.

e) Los conflictos negativos de competencia

Como se indicó previamente, los conflictos de competencia pueden ser positivos o negativos; hasta este momento se ha analizado el planteamiento y resolución de los primeros, debiendo ahora centrar la exposición en las particularidades de los conflictos negativos. Estos, a su vez, pueden ser de dos tipos.

El primer supuesto legal de conflictos negativos de competencia es el de los que surgen como consecuencia de la negativa de dos Administraciones Públicas, correspondientes una al Estado y la otra a una Comunidad Autónoma -o a dos Comunidades-, a considerarse competentes para resolver una pretensión de cualquier persona física o jurídica. Si esa persona, formulada la pretensión ante una Administración, recibe una contestación consistente en entender que no posee competencia, agotados los recursos administrativos oportunos, ha de acudir ante la Administración del ente que se haya indicado como competente. Si esta nueva Administración declina, asimismo, su competencia, el requirente podrá acudir en el plazo de un mes ante el Tribunal Constitucional. Este, constatado que el fundamento de la negativa de las Administraciones es una determinada interpretación del bloque de la constitucionalidad y que se cumplen los requisitos formales para el planteamiento del conflicto, lo admitirá a trámite. Oídos el recurrente, las Administraciones afectadas y cualquiera otra parte que se considere procedente, se dicta sentencia determinando a que ente corresponde la competencia controvertida.

Los arts. 71 y 72 de la LOTC regulan una segunda modalidad de conflicto negativo de competencia. Se trata de supuestos en los que es el Estado, a través del Gobierno, quien requiere al órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma para que esta ejercite una competencia que le corresponde. Si este requerimiento es desatendido, en el plazo de un mes, el Gobierno puede plantear el conflicto, que sigue un procedimiento similar al descrito previamente. Este último tipo de conflicto no puede plantearse por una Comunidad Autónoma frente al Estado.

Impugnación de disposiciones y resoluciones de las CC.AA.

Dentro del esquema de organización territorial descentralizada de poder que supone el Estado de las Autonomías, el art. 161.2 de la CE atribuye otra competencia al Tribunal Constitucional. El citado precepto establece: «*El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas*».

El Título V de la LOTC y la posterior jurisprudencia del Tribunal Constitucional han ido concretado el alcance de esta competencia: se trata de la posibilidad de recurrir actos o disposiciones con rango infra legal de las Comunidades Autónomas que el Estado considere contrarios a la Constitución por motivos distintos del reparto de competencias ya que, en este último caso, es el conflicto de competencia la vía procesal adecuada para su resolución. Es decir, la impugnación de las disposiciones sin fuerza de Ley y las resoluciones de las Comunidades Autónomas presenta una alternativa: si suponen una alteración del sistema de reparto de competencias, se sigue la vía de los conflictos constitucionales, pero, si no implican dicha alteración, se sigue este procedimiento. Por ello nuestra jurisprudencia constitucional ha reconocido, de forma reiterada, el carácter sustantivo de esta vía impugnatoria (SSTC 64/1990, de 5 de abril; 66/1991, de 22 de marzo, y 148/1992, de 16 de octubre), señalando que el art. 161.2 de la Constitución permite impugnar las disposiciones autonómicas de rango infra legal por razones no competenciales, pero siempre que versen sobre materia constitucional.

La tramitación procesal de las impugnaciones del art. 161.2 de la CE es la misma que la de los conflictos positivos de competencia (art. 77 LOTC). La particularidad de este tipo de impugnaciones radica en que solo el Estado, a través del Gobierno, puede plantearlas; a las Comunidades Autónomas, pues, no les es posible usar esta vía procesal para recurrir actos o disposiciones del Estado. Una segunda particularidad viene dada por la suspensión automática del acto recurrido que la impugnación trae consigo durante cinco meses. Como ya se indicó al hablar de los conflictos de competencia, transcurrido ese plazo la suspensión puede levantarse por el Tribunal Constitucional si así lo estima conveniente, siendo posible, en todo caso, que la Comunidad Autónoma solicite el levantamiento antes de los cinco meses.

La Ley Orgánica del Consejo de Estado, de 22 de abril de 1980, contempla un requisito adicional para poder invocar el art. 161.2: la necesidad que tiene el Gobierno de formular consulta preceptiva al Consejo de Estado. Sin embargo, los posibles efectos de este requisito se han visto prácticamente anulados porque no se exige que dicha consulta sea previa a la formalización del recurso.

Conflictos en defensa de la autonomía local

La Ley Orgánica de 21 de abril de 1999, invocando el artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local (hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988), modifica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los Entes locales, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran no resultar respetuosas de dicha autonomía.

Para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, se considera necesario limitar el ámbito de los sujetos legitimados, de modo que sólo lo estén, de un lado, los municipios o provincias que sean únicos destinatarios de la correspondiente ley y, de otro, un séptimo del número de municipios del ámbito territorial a que afecte aquélla, siempre que representen al menos a un sexto de la población oficial del ámbito territorial afectado, o la mitad de las provincias en el mismo ámbito, siempre que representen, a su vez, la mitad de la población oficial del ámbito territorial afectado.

La legitimación de la provincia para entablar el conflicto en defensa de la autonomía local, como destinataria única o conjunta de la norma impugnada, exige que la disposición discutida tenga una incidencia directa en su propio ámbito de atribuciones. No puede, pues, admitirse que una diputación provincial impugne, a través de este proceso constitucional, una norma con rango de ley para denunciar una vulneración de intereses o competencias exclusivamente municipales como tampoco puede admitirse que, a la inversa, sean los municipios los que utilicen este cauce procesal para tratar de depurar una violación de una competencia estrictamente provincial (STC 27/2016, de 18 de febrero).

Se trata, en definitiva, de garantizar los intereses de los Entes locales afectados, ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los Entes locales aisladamente considerados.

En consecuencia, podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. Para iniciar la tramitación de los conflictos, será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas. Una vez cumplido este requisito y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo, pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma.

Planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante auto motivado, la inadmisión del mismo por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada. Una vez admitido a trámite, en el término de diez días, el Tribunal dará traslado del mismo a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma de quien hubiese emanado la ley, y en todo caso a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado. La personación y la formulación de alegaciones deberán realizarse en el plazo de veinte días.

El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión y resolverá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas.

La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

La declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno del Tribunal decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local.

2.1.3. Complementariedad de Ambos Sistemas

Lejos de ser excluyentes, ambos sistemas de defensa constitucional resultan complementarios y necesarios en un Estado democrático de Derecho. La defensa jurídica garantiza la supremacía cotidiana de la Constitución frente a actuaciones ordinarias contrarias a la misma, mientras que la defensa política proporciona los instrumentos extraordinarios necesarios para hacer frente a crisis excepcionales que amenacen la pervivencia del propio orden constitucional.

La doctrina constitucional contemporánea reconoce que un sistema completo de defensa constitucional debe integrar ambas dimensiones, estableciendo claros controles y límites al ejercicio de los poderes extraordinarios para evitar que los mecanismos de defensa se conviertan en instrumentos de destrucción del orden que pretenden proteger.

3. DERECHO DE EXCEPCIÓN Y ESTADOS EXCEPCIONALES

3.1. Fundamento y naturaleza del derecho de excepción

El derecho de excepción constituye el conjunto de normas y procedimientos constitucionales que regulan la actuación del Estado ante situaciones extraordinarias de crisis que no pueden afrontarse con los mecanismos ordinarios del Estado de Derecho. Lejos de ser ajeno o contradictorio con el constitucionalismo democrático, el derecho de excepción forma parte integral de su concepción.

Parte de la doctrina considera que la Constitución (por sí misma y/o interpretada por el Tribunal Constitucional) debe ser capaz de reaccionar ante situaciones distintas de la normalidad política, sin que ello implique su quiebra o suspensión total. El derecho de excepción permite una respuesta constitucional proporcional a la gravedad de la crisis, salvaguardando la permanencia del orden fundamental mediante la aplicación de medidas extraordinarias temporales.

Los presupuestos básicos del derecho de excepción en un Estado democrático son:

- *Legalidad*: Los estados excepcionales deben estar expresamente previstos y regulados en la Constitución o en leyes orgánicas que desarrollen el mandato constitucional.

- *Proporcionalidad*: Las medidas adoptadas deben ser proporcionales a la gravedad de la crisis y limitarse a lo estrictamente necesario para superarla.

- *Temporalidad*: Los estados excepcionales tienen carácter temporal, con plazos máximos establecidos legalmente y sometidos a controles de prórroga.

- *Control*: Las decisiones adoptadas en situaciones de excepción deben estar sujetas a controles parlamentarios y jurisdiccionales, aunque estos puedan modularse en su intensidad.

- *Núcleo intangible*: Existen derechos fundamentales cuyo núcleo esencial no puede suspenderse ni siquiera en situaciones de emergencia (derecho a la vida, prohibición de torturas, principio de legalidad penal).

3.2. Evolución Histórico-Comparada: De Roma al Constitucionalismo Contemporáneo

A) Antecedentes Romanos

El derecho de excepción encuentra sus raíces más remotas en dos instituciones del derecho público romano:

La dictadura comisarial:

Institución republicana mediante la cual, en situaciones de grave peligro para Roma, el Senado solicitaba a los cónsules el nombramiento de un dictador. Este magistrado extraordinario concentraba temporalmente poderes excepcionales para hacer frente a la crisis, con las siguientes características:

- Duración máxima de seis meses
- Poderes amplísimos, pero funcionalmente limitados a superar la crisis específica
- Obligación de cesar inmediatamente al finalizar su misión
- Responsabilidad posterior por sus actos una vez finalizada la dictadura

La degeneración de esta institución en las dictaduras permanentes de Sila y César marcó el fin de la República y el inicio del Imperio, demostrando los riesgos inherentes a la concentración excesiva de poder, incluso en situaciones de emergencia.

El iustitium:

Literalmente 'detención del derecho', el iustitium era decretado por el Senado ante situaciones de tumultus (guerra exterior, invasión, insurrección o guerra civil). Durante su vigencia se suspendía la administración ordinaria de justicia y se conferían poderes excepcionales a los magistrados para restaurar el orden público. A diferencia de la dictadura, el iustitium no implicaba la designación de un magistrado especial sino la ampliación de poderes de los existentes.

B) Constitucionalismo liberal

Las revoluciones liberales y el nacimiento del constitucionalismo moderno incorporaron progresivamente regulaciones de los estados excepcionales en los textos constitucionales, superando el mero arbitrio del poder ejecutivo:

- *Constitución francesa de 1791*: considerada como primera regulación constitucional del estado de sitio, distinguiendo entre estado de paz, estado de guerra y estado de sitio –aunque hoy en día se está revisando incluso la condición liberal de las constituciones francesas, pues tienen una inspiración ideológica nacionalista, que derivaron en el periodo del Terror y la dictadura de Bonaparte-.

- *Carta francesa de 1814*: Atribuyó al rey la facultad de dictar reglamentos y ordenanzas para la ejecución de las leyes y seguridad del Estado.

- *Constitución española de 1812*: Reguló la suspensión de garantías constitucionales en casos de rebelión o invasión del territorio, requiriendo autorización de las Cortes.

- *Constitución de Weimar 1919*: Su artículo 48 sobre poderes de emergencia del Presidente del Reich, por su ambigüedad y amplitud, facilitó la destrucción de la República y el ascenso del nazismo, convirtiéndose en paradigma de lo que debe evitarse en la regulación de estados excepcionales.

3.3. Tipología de Estados Excepcionales en el Derecho Comparado

Las constituciones democráticas contemporáneas suelen establecer una gradación de estados excepcionales en función de la gravedad de la crisis (en el caso español, está tipificado en el art. 116 CE

y su desarrollo legislativo correspondiente):

A) Estado de alarma o emergencia

Procede ante catástrofes naturales, crisis sanitarias, desabastecimiento de productos de primera necesidad o paralización de servicios públicos esenciales. Sus características son:

- Menor intensidad en la afectación de derechos fundamentales
- Declaración por el Gobierno, generalmente sin autorización parlamentaria previa
- Duración limitada (generalmente 15-30 días, prorrogable)
- Medidas: requisas temporales, limitaciones a la circulación, prestaciones personales obligatorias, intervención de industrias o empresas

B) Estado de excepción

Se declara cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades, el funcionamiento normal de las instituciones democráticas o el orden público resulten gravemente alterados. Características:

- Requiere autorización parlamentaria
- Permite suspensión temporal de ciertos derechos fundamentales
- Duración máxima generalmente de 30-90 días
- Medidas adicionales: detenciones preventivas, control de comunicaciones, suspensión de publicaciones, prohibición de manifestaciones

C) Estado de sitio o guerra

Máximo grado de excepcionalidad, declarable en caso de guerra, invasión extranjera o insurrección armada. Se caracteriza por:

- Requiere autorización parlamentaria por mayoría cualificada
- Transferencia de poderes civiles a autoridades militares
- Suspensión más amplia de garantías constitucionales
- Sometimiento de civiles a jurisdicción militar para ciertos delitos
- Duración variable según la persistencia del conflicto, pero sujeta a control parlamentario periódico

4. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL COMO DEFENSA JURÍDICA

4.1. Modelos de Control de Constitucionalidad

El control de constitucionalidad de las leyes constituye el núcleo de la defensa jurídica de la Constitución. Existen fundamentalmente dos grandes modelos:

A) Modelo Difuso (Control Judicial Review - Sistema Americano)

Desarrollado en Estados Unidos a partir de la sentencia *Marbury v. Madison* (1803), se caracteriza por:

- *Descentralización*: Cualquier juez o tribunal puede examinar la constitucionalidad de las leyes aplicables al caso concreto.
- *Carácter incidental*: El control se ejerce con ocasión de un proceso judicial ordinario, como cuestión previa a la aplicación de la norma.

- *Efectos inter partes*: La declaración de inconstitucionalidad, en principio, solo afecta al caso concreto, aunque en la práctica el sistema de precedentes (*stare decisis*) le confiere eficacia general.

- *Inaplicación*: El juez no anula la ley inconstitucional, simplemente se abstiene de aplicarla al caso concreto.

B) Modelo Concentrado (Control por Tribunal Constitucional - Sistema Europeo)

Ideado por Hans Kelsen e implementado por primera vez en la Constitución austriaca de 1920, sus características son:

- *Centralización*: Un único órgano jurisdiccional especializado (Tribunal o Corte Constitucional) tiene el monopolio del control de constitucionalidad.

- *Carácter principal*: Además del control incidental (cuestión de inconstitucionalidad), existe un recurso directo de inconstitucionalidad contra leyes en abstracto.

- *Efectos erga omnes*: La declaración de inconstitucionalidad produce la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico con efectos generales.

- *Anulación*: El Tribunal Constitucional no solo inaplica, sino que anula definitivamente las normas inconstitucionales.

4.2. Funciones del Tribunal Constitucional

Los Tribunales Constitucionales en los sistemas de control concentrado desempeñan múltiples funciones que trascienden el mero control de leyes:

1. *Control de constitucionalidad de normas con rango de ley*: Mediante recurso directo o cuestión de inconstitucionalidad planteada por jueces ordinarios.

2. *Protección de derechos fundamentales*: A través del recurso de amparo o tutela, que permite a los ciudadanos recurrir directamente al Tribunal cuando han sido vulnerados sus derechos por los poderes públicos.

3. *Resolución de conflictos competenciales*: Entre el Estado y las entidades territoriales autónomas, o entre estas últimas entre sí.

4. *Control de tratados internacionales*: Verificación previa de la compatibilidad de tratados con la Constitución antes de su ratificación.

5. *Arbitraje político-institucional*: Resolución de conflictos entre órganos constitucionales del Estado.

4.3. Límites y Críticas a la Justicia Constitucional

A pesar de su importancia capital, la justicia constitucional no está exenta de críticas y plantea problemas teóricos y prácticos significativos:

- *El problema de la legitimidad democrática*: Los jueces constitucionales, no elegidos democráticamente, pueden anular leyes aprobadas por parlamentos representativos, lo que genera tensiones con el principio de soberanía popular.

- *El activismo judicial*: Riesgo de que el Tribunal Constitucional actúe como legislador negativo o incluso positivo, extralimitando sus funciones interpretativas.

- *Politización*: El sistema de elección de magistrados puede convertir al Tribunal en arena de confrontación política, comprometiendo su independencia e imparcialidad.

- *Congestión y retrasos*: La acumulación excesiva de recursos, especialmente de amparo, puede colapsar al Tribunal y retrasar la protección efectiva de derechos.

- *Límites de la interpretación*: La textura abierta de muchas normas constitucionales genera controversias sobre los límites legítimos de la interpretación judicial.

5. COERCIÓN ESTATAL FRENTE ATAQUES: FUNDAMENTO Y DERECHO COMPARADO

5.1. Concepto de Coerción Estatal

La coerción estatal (especialmente en el caso del Estado compuesto o federal –como versión más avanzada de esta organización política de la Modernidad-, Sánchez-Bayón, 2015, 2016 y 2019), también denominada ejecución forzosa o intervención estatal/federal, constituye un mecanismo extraordinario mediante el cual el Estado central (Administración General del Estado, como es el caso español) puede intervenir en una entidad territorial autónoma cuando esta incumple gravemente sus obligaciones constitucionales y/o del resto del ordenamiento vigente, o cuando sus actuaciones atentan contra el interés general del Estado.

Esta institución jurídica encuentra su justificación en la necesaria supremacía del orden constitucional sobre las autonomías territoriales, garantizando la unidad e integridad del Estado sin menoscabo del principio de autonomía territorial. La coerción federal opera como válvula de seguridad del sistema, permitiendo una respuesta proporcional ante comportamientos autonómicos gravemente disfuncionales.

5.2. Modelos en el Derecho Comparado

A) Modelo Alemán (Artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn)

La Constitución alemana regula la denominada 'ejecución coactiva federal' (Bundeszwang) con las siguientes características:

- *Supuestos*: Cuando un Land no cumpla deberes federales que le impone la Ley Fundamental u otra ley federal.

- *Procedimiento*: El Gobierno Federal, con la aprobación del Bundesrat (Cámara de representación territorial), puede adoptar las medidas necesarias para obligar al Land al cumplimiento coactivo de sus deberes.

- *Medidas*: El Gobierno Federal o su comisario pueden impartir instrucciones a todos los Länder y sus autoridades.

- *Control jurisdiccional*: Las medidas adoptadas son recurribles ante el Tribunal Constitucional Federal.

B) Modelo Italiano (Artículo 120 de la Constitución)

La Constitución italiana establece el 'poder sustitutivo' del Estado con una regulación más detallada:

- *Supuestos específicos*:

- Inobservancia de normas y tratados internacionales o de normativa comunitaria europea

- Grave peligro para la seguridad e incolumidad pública
- Tutela de la unidad jurídica o económica, especialmente de los niveles esenciales de prestaciones
- *Intervención gradual*: El Gobierno puede sustituirse a órganos regionales, de ciudades metropolitanas, provincias o municipios, adoptando las medidas necesarias o nombrando comisarios especiales.
- *Principios rectores*: Respeto al principio de subsidiariedad y de leal cooperación entre Estado y autonomías.

C) Modelo Estadounidense (Intervención Federal)

Aunque la Constitución federal no regula expresamente la coerción federal, en la práctica se han desarrollado varios mecanismos:

- *Federalización de la Guardia Nacional*: El Presidente puede asumir el mando de las guardias nacionales estatales en casos de insurrección o para hacer cumplir la ley federal.
- *Uso de fuerzas federales*: Despliegue de tropas federales para proteger derechos constitucionales (ejemplo: caso de Little Rock, Arkansas, 1957, para hacer cumplir la integración racial en las escuelas).
- *Control judicial*: La Suprema Corte actúa como árbitro último en conflictos federación-estados, con amplios poderes para anular legislación estatal contraria a la Constitución federal.

5.3. Caso español: Artículo 155 de la Constitución Española de 1978

5.3.1. Regulación Constitucional y Desarrollo Legal

El artículo 155 de la Constitución Española de 1978 (CE) establece:

"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 precepto ha permanecido sin desarrollo legislativo específico desde la aprobación de la Constitución en 1978, lo que ha generado importantes debates doctrinales sobre su alcance, procedimiento y límites. Su primera y única aplicación se produjo en octubre de 2017 frente a la situación en Cataluña.

5.3.2. Presupuestos de Aplicación

Para que pueda activarse el artículo 155 CE deben concurrir dos tipos de presupuestos:

A) Presupuestos Materiales (supuestos habilitantes)

El precepto contempla dos supuestos alternativos:

1. *Incumplimiento de obligaciones*: Cuando una Comunidad Autónoma no cumpla obligaciones que le impone la Constitución u otras leyes. Se trata de un concepto jurídico relativamente determinado que abarca:

- Obligaciones constitucionales directas (v.g. deber de colaboración, respeto a la unidad de mercado)
- Obligaciones derivadas de leyes estatales en materias de competencia estatal
- Obligaciones derivadas de leyes de armonización o de bases estatales

2. *Atentado grave al interés general*: Cuando la Comunidad Autónoma actúe de forma que atente gravemente al interés general de España. Este es un concepto jurídico indeterminado que requiere:

• *Gravedad*: No cualquier afectación al interés general, sino una actuación de especial entidad que ponga en riesgo intereses constitucionales fundamentales.

• *Interés general de España*: Concepto que abarca la defensa de principios constitucionales básicos, la unidad e integridad territorial, el funcionamiento del Estado de Derecho, etc.

• *Elemento teleológico*: Requiere una actuación positiva de la Comunidad Autónoma orientada a causar el daño, no mera pasividad.

B) Presupuestos Procedimentales

El artículo 155 establece un procedimiento de garantías:

Requerimiento previo: El Gobierno debe dirigir un requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma instándole a cumplir las obligaciones o cesar en las actuaciones lesivas. Características:

- Debe ser motivado y específico
- Debe conceder un plazo razonable para su atención
- Debe advertir de las consecuencias de su desatención

Aprobación del Senado por mayoría absoluta: Si el requerimiento no es atendido, el Gobierno debe obtener autorización del Senado (Cámara de representación territorial) por mayoría absoluta de sus miembros. Esta intervención del Senado:

- Garantiza el control parlamentario
- Asegura que exista consenso territorial sobre la necesidad de la intervención
- Confiere legitimidad democrática a medidas extraordinarias

5.3.3. Medidas Adoptables y Límites

Una vez obtenida la autorización del Senado, el Gobierno puede 'adoptar las medidas necesarias'. Esta expresión plantea importantes interrogantes:

A) Naturaleza abierta de las medidas

La Constitución no enumera taxativamente las medidas posibles, sino que se remite a un concepto jurídico indeterminado ('medidas necesarias'). La doctrina ha interpretado que podrían incluir:

• *Medidas de fiscalización y control*: Envío de observadores o interventores estatales a instituciones autonómicas.

- *Medidas de sustitución:* El Estado asume temporalmente competencias autonómicas específicas.

- *Medidas de suspensión:* Suspensión de autoridades autonómicas y nombramiento de delegados gubernamentales.

- *Medidas correctivas:* Anulación de actos o disposiciones autonómicas contrarias al ordenamiento.

- *Medidas coercitivas:* Uso de fuerzas de seguridad del Estado para garantizar el cumplimiento.

B) Principios limitadores

A pesar de la aparente discrecionalidad, la aplicación del artículo 155 está sujeta a importantes límites:

- *Principio de necesidad:* Solo pueden adoptarse medidas estrictamente necesarias para alcanzar el fin perseguido.

- *Principio de proporcionalidad:* Las medidas deben ser proporcionadas a la gravedad del incumplimiento o atentado al interés general.

- *Principio de temporalidad:* Las medidas tienen carácter temporal, debiendo cesar cuando desaparezcan las circunstancias que las motivaron.

- *Respeto al núcleo esencial de la autonomía:* No cabe la supresión permanente de la Comunidad Autónoma ni la eliminación total de su autogobierno.

- *Control jurisdiccional:* Todas las medidas adoptadas son impugnables ante el Tribunal Constitucional.

6. LA PRIMERA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155: CASO CATALÁN DE 2017

6.1. Antecedentes y Contexto

El 27 de octubre de 2017, el Parlamento de Cataluña aprobó una resolución declarando la independencia de Cataluña como 'república independiente y soberana', culminando un proceso iniciado en septiembre de 2017 con la aprobación de leyes de desconexión, como la del referéndum y de transitoriedad jurídica, declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional.

Los hechos relevantes que precedieron la aplicación del art. 155 fueron:

- 6-7 de septiembre de 2017: Aprobación en el Parlamento catalán de la Ley del Referéndum de Autodeterminación y la Ley de Transitoriedad Jurídica.

- 1 de octubre de 2017: Celebración del referéndum declarado ilegal por el Tribunal Constitucional.

- 10 de octubre de 2017: Declaración ambigua de independencia suspendida por el Presidente de la Generalitat.

- 27 de octubre de 2017: Declaración unilateral de independencia por el Parlamento catalán.

6.2. Procedimiento Seguido

El Gobierno de España activó el procedimiento del artículo 155 siguiendo estos pasos:

1. *Primer requerimiento (16 de octubre)*: El Gobierno requirió al Presidente de la Generalitat que confirmase si había declarado la independencia, concediéndole un plazo de cinco días.

2. *Segundo requerimiento (19 de octubre)*: Ante la respuesta ambigua, el Gobierno reiteró el requerimiento instando el retorno a la legalidad constitucional, con plazo hasta el 19 de octubre a las 10:00 horas.

3. *Adopción del Acuerdo de Consejo de Ministros (21 de octubre)*: Tras la desatención de los requerimientos, el Gobierno aprobó el acuerdo por el que se adoptaban las medidas necesarias para la protección del interés general, sometiéndolo al Senado.

4. *Autorización del Senado (27 de octubre)*: El Senado aprobó por mayoría absoluta (214 votos a favor) la aplicación de las medidas propuestas por el Gobierno.

6.3. Medidas Adoptadas

Las medidas autorizadas por el Senado y aplicadas por el Gobierno fueron las siguientes:

1. *Cese del Gobierno catalán*: Destitución del Presidente de la Generalitat, vicepresidente y todos los consejeros del Gobierno catalán.

2. *Asunción de funciones*: El Gobierno de España asumió directamente las competencias ejecutivas de la Generalitat, ejerciéndolas a través de los Ministros correspondientes.

3. *Disolución del Parlamento*: Disolución del Parlamento de Cataluña y convocatoria de elecciones autonómicas para el 21 de diciembre de 2017.

4. *Control de la acción de gobierno*: Los actos y disposiciones de los departamentos de la Generalitat requerían autorización previa del Gobierno de España.

5. *Control de medios públicos*: Intervención de los medios de comunicación públicos catalanes para garantizar su neutralidad informativa.

6. *Control de la policía autonómica*: Los Mossos d'Esquadra quedaron bajo el mando funcional del Ministerio del Interior.

6.4. Finalización de las Medidas

Las elecciones autonómicas del 21 de diciembre de 2017 arrojaron un resultado complejo, con mayoría parlamentaria de partidos independentistas, pero sin mayoría absoluta. Tras la investidura del nuevo Presidente de la Generalitat (Quim Torra) el 17 de mayo de 2018, el Gobierno de España procedió al levantamiento progresivo de las medidas del artículo 155, que finalizó completamente el 2 de junio de 2018.

6.5. Valoración y Controversias

La aplicación del artículo 155 en Cataluña ha generado un intenso debate doctrinal y político:

Aspectos positivos valorados:

- Se respetó escrupulosamente el procedimiento constitucional, con requerimientos previos y aprobación senatorial.

- Las medidas fueron proporcionadas, temporales y cesaron tan pronto se restableció la normalidad institucional.

- Se garantizó la celebración de elecciones democráticas en un plazo breve.
- Demostró que el Estado de Derecho dispone de instrumentos constitucionales para defenderse ante desafíos separatistas sin recurrir a medidas autoritarias.

Críticas y controversias:

- Algunos sectores (los independentistas y anti-sistema) consideraron las medidas excesivas, especialmente el cese de todo el Gobierno catalán.
- Se criticó la falta de desarrollo legislativo previo del artículo 155, que generó incertidumbre jurídica (aunque para tales casos está la doctrina del Tribunal Constitucional). El ámbito temporal de aplicación (más de siete meses) fue cuestionado por algunos como excesivamente prolongado.
- Se plantearon dudas sobre si algunas medidas concretas excedían lo estrictamente necesario (cuando en realidad fue una ejecución laxa y rápida, pues lo conveniente habría sido nombrar al Delegado del Gobierno –art. 154 CE- como máximo responsable administrativo, purgándose las responsabilidades penales primero y luego haber convocado elecciones, para impedir que los partidos golpistas pudieran participar en el proceso, como así pasó).

7. CONCEPTO Y FUNDAMENTO DE LA DEMOCRACIA MILITANTE

7.1. Origen y Evolución del Concepto

El concepto de democracia militante (*streitbare o wehrhafte Demokratie*) fue acuñado por el jurista alemán Karl Loewenstein en 1937, en plena ascensión de los totalitarismos en Europa. Loewenstein observó cómo los regímenes fascistas habían llegado al poder utilizando precisamente los instrumentos que ofrecía la democracia liberal: libertades públicas, pluralismo político y sufragio universal.

La experiencia de Weimar resultó paradigmática: una república democrática que, por su neutralidad axiológica absoluta y su incapacidad para defenderse, permitió que un partido antidemocrático (el NSDAP) accediera al poder legalmente y destruyera desde dentro el propio sistema que lo había encumbrado. Esta trágica lección histórica llevó a Loewenstein a formular una tesis revolucionaria: la democracia no puede permanecer neutral ante quienes pretenden destruirla.

Según Loewenstein, una democracia militante es aquella que se dota de mecanismos jurídicos e institucionales para defenderse preventivamente frente a sus enemigos, aun cuando ello suponga limitaciones a ciertos derechos fundamentales. La democracia no tiene por qué convertirse en cómplice de su propia destrucción tolerando indefinidamente a quienes, desde dentro del sistema, trabajan para acabar con él.

7.2. Fundamentos Teóricos

La justificación de la democracia militante se asienta sobre varios pilares teóricos:

1. *La paradoja de la tolerancia (Karl Popper)*: Si somos absolutamente tolerantes, incluso con los intolerantes, y no defendemos la sociedad tolerante contra sus asaltos, los tolerantes serán destruidos y la tolerancia con ellos. Por tanto, la tolerancia tiene límites: no podemos tolerar a los intolerantes.

2. *La democracia como orden de valores*: La democracia no es un mero procedimiento neutral, sino un sistema basado en valores fundamentales (dignidad humana, libertad, igualdad, pluralismo) que deben ser protegidos.

3. *El principio de autoconservación*: Todo sistema jurídico tiene derecho a defenderse y a establecer los límites de lo tolerable para garantizar su propia pervivencia.

4. *La prevención como necesidad*: Resulta más legítimo establecer límites preventivos razonables que esperar a que el sistema democrático sea destruido para intentar reconstruirlo.

7.3. Tensión con el Pluralismo Democrático

La democracia militante genera una tensión inevitable con uno de los principios fundamentales del Estado democrático: el pluralismo político. ¿Hasta dónde puede limitarse la libertad sin traicionar la esencia misma de la democracia?

Esta tensión plantea el problema de los límites de la militancia democrática:

- *Riesgo de abuso*: Los instrumentos de defensa pueden convertirse en armas contra la disidencia legítima si no están claramente delimitados.

- *Dificultad de determinación*: ¿Quién decide qué ideas o actores son incompatibles con la democracia? ¿Con qué criterios?

- *Proporcionalidad*: ¿Cuándo es proporcionado restringir derechos fundamentales para defender la democracia?

- *Efectividad controvertida*: ¿Realmente la represión de ideas antidemocráticas impide su propagación o, por el contrario, las fortalece?

8. INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA MILITANTE

8.1. Límites a la Libertad de Expresión

La mayoría de las democracias occidentales establecen límites penales a ciertas manifestaciones del discurso público consideradas incompatibles con los valores democráticos:

A) Tipologías de discursos prohibidos

- *Apología del genocidio o crímenes contra la humanidad*: Penalización de la exaltación o justificación de genocidios o crímenes de lesa humanidad.

- *Negacionismo*: Tipificación de la negación o banalización graves de crímenes internacionales, especialmente el Holocausto.

- *Incitación al odio o la violencia*: Delitos de incitación al odio, discriminación o violencia por razón de raza, religión, etnia, orientación sexual, etc.

- *Enaltecimiento del terrorismo*: Delito de exaltación o justificación pública del terrorismo o de sus autores.

- *Humillación de las víctimas*: Penalización del menosprecio o humillación de las víctimas del terrorismo o de crímenes contra la humanidad.

B) El caso español: regulación en el Código Penal

El Código Penal español contiene varios preceptos que limitan la libertad de expresión en aplicación del principio de democracia militante:

- *Artículo 510 CP*: Delitos de incitación al odio, discriminación o violencia contra grupos por razón de su origen racial, étnico, nacional, religión, orientación sexual, enfermedad o discapacidad.

- *Artículo 578 CP*: Delito de enaltecimiento del terrorismo o de sus autores, y de humillación de las víctimas del terrorismo.

- *Artículo 607.2 CP*: Delito de negación o banalización graves de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra.

Estos delitos han generado notable controversia, especialmente en su aplicación a casos límite donde resulta difícil trazar la frontera entre la crítica legítima (incluso radical o provocadora) y la incitación punible.

8.2. Ilegalización de Partidos Políticos

Uno de los instrumentos más contundentes de la democracia militante es la posibilidad de prohibir partidos políticos que atenten contra el sistema democrático.

A) Modelo alemán: Artículo 21.2 de la Ley Fundamental

La Constitución alemana de 1949, escarmentada por la experiencia de Weimar, estableció expresamente:

"Los partidos que, por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes, tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. El Tribunal Constitucional Federal decidirá sobre la cuestión de la inconstitucionalidad."

Aplicación práctica:

- 1952: Ilegalización del Partido Socialista del Reich (SRP), sucesor del NSDAP nazi.
- 1956: Ilegalización del Partido Comunista de Alemania (KPD) por atentar contra el orden democrático liberal.
- 2017: Intento fallido de ilegalización del Partido Nacionaldemócrata de Alemania (NPD) de extrema derecha, que fue rechazado por el Tribunal Constitucional por considerar que, pese a su ideología antidemocrática, carecía de potencialidad real para conseguir sus fines.

B) Modelo español: Ley Orgánica 6/2002

Tras décadas de debate, España aprobó en 2002 la Ley Orgánica de Partidos Políticos, que establece causas de ilegalización:

Causas de ilegalización:

- Vulneración reiterada y grave de valores democráticos
- Complementariedad con grupos terroristas o apoyo explícito o tácito al terrorismo
- Menosprecio o humillación de víctimas del terrorismo

Esta ley se aplicó principalmente para ilegalizar formaciones políticas vinculadas al entorno de ETA:

- 2003: Ilegalización de Batasuna y otras formaciones por su vinculación con ETA.

- Posteriormente, se ilegalizaron sucesivas formaciones que se consideraron continuadoras de las anteriores (ANV, PCTV, etc.).

8.3. Otros Instrumentos

Además de los anteriores, las democracias militantes emplean otros mecanismos de defensa:

- *Prohibición de asociaciones antidemocráticas*: Disolución judicial de asociaciones que persigan fines ilícitos o contrarios al orden constitucional.

- *Inhabilitación para cargos públicos*: Exclusión del funcionariado público de personas que no garanticen fidelidad a los principios constitucionales.

- *Control de financiación*: Prohibición de financiación pública a partidos o asociaciones que incumplan requisitos democráticos.

- *Educación cívica obligatoria*: Inclusión en los planes educativos de contenidos sobre valores democráticos y derechos humanos.

9. CRÍTICAS Y DEBATE ACTUAL SOBRE LA DEMOCRACIA MILITANTE

9.1. Argumentos Críticos

La democracia militante ha sido objeto de importantes críticas doctrinales:

a) *Contradicción con el pluralismo*: Al prohibir ciertas ideas o formaciones políticas, la democracia traicionaría su propia esencia pluralista y tolerante.

b) *Riesgo de abuso*: Los instrumentos de defensa pueden ser utilizados para reprimir la disidencia legítima o para consolidar el poder de las mayorías.

c) *Ineficacia práctica*: La prohibición de ideas raramente las elimina; más bien las fortalece al convertirlas en prohibidas y dotarlas de un aura de martirio.

d) *Indefinición*: Resulta extremadamente difícil establecer criterios claros y objetivos sobre qué constituye una amenaza real a la democracia.

e) *Doble estándar*: La aplicación selectiva de estos instrumentos puede generar agravios comparativos y sospechas de motivación política.

9.2. Argumentos Favorables

Sus defensores sostienen, en cambio:

a) *Necesidad histórica*: La experiencia del siglo XX demuestra que la neutralidad absoluta puede llevar a la autodestrucción del sistema democrático.

b) *Legitimidad de la autodefensa*: Todo sistema tiene derecho a establecer los límites de lo tolerable para garantizar su pervivencia.

c) *Protección de víctimas*: Los límites al discurso de odio protegen a grupos vulnerables de ataques sistemáticos que minan su dignidad.

d) *Excepcionalidad controlada*: Los mecanismos de democracia militante solo operan en casos excepcionales y están sujetos a estrictos controles judiciales.

e) *Prevención eficaz*: Una intervención temprana puede evitar males mayores sin necesidad de recurrir a medidas más drásticas posteriormente.

9.3. Equilibrios Necesarios

La doctrina constitucional contemporánea apunta hacia la necesidad de encontrar un equilibrio razonable que permita:

- *Máxima amplitud del debate público*: Solo deben restringirse manifestaciones que constituyan amenazas reales y graves, no meras opiniones controvertidas.

- *Criterios claros y objetivos*: Los supuestos de restricción deben estar definidos legal y jurisprudencialmente de manera precisa.

- *Control jurisdiccional riguroso*: Toda medida restrictiva debe poder ser revisada por tribunales independientes.

- *Proporcionalidad estricta*: Las medidas adoptadas deben ser las mínimas necesarias y proporcionadas al daño que se pretende evitar.

- *Aplicación no discriminatoria*: Los criterios deben aplicarse de manera uniforme, sin sesgos ideológicos o partidistas.

10. CONCLUSIONES

Como se viene señalando, éste es un estudio revisor y de síntesis sistemática (de base histórico-comparada) sobre posibles mecanismos disponibles para la defensa de la Constitución, su Ordenamiento y la comunidad política constituida. Se ha centrado la atención en aquellos instrumentos expresamente recogidos en prácticamente todas las constituciones vigentes de Occidente, aunque se ha profundizado especialmente en el sistema español y su Régimen de 1978 (por razones de limitación material y de especialización, se ha dejado para otra ocasión el estudio de los mecanismo de protección iuspenalista, iusfinanciero, etc.). Al respecto, ha de quedar claro que la Constitución española de 1978 responde a un modelo de control constitucional concentrado (por el Tribunal Constitucional), y es tremendamente garantista en su previsión de mecanismos de defensa constitucional, evitándose así tentaciones de abuso de poder (con interdicción de la arbitrariedad, tal como expresamente reconoce la Constitución de 1978).

Los mecanismos de defensa de la Constitución constituyen instrumentos imprescindibles, pero potencialmente peligrosos, si no se aplican conforme a Derecho y con las garantías debidas, además de requerirse altos estándares de transparencia y rendición de cuentas necesarias. Son imprescindibles tales estándares garantistas, porque en un Estado social democrático y de Derecho, como el tipificado por la Constitución de 1978, de no ser así, se correría el riesgo de desviación de poder y pérdida de su definición constitucional. Por tanto, los mecanismos mencionados, juegan un importante papel de salvaguardia, pero si no se observan escrupulosamente conforme a sus garantías y como recursos ulteriores, cabe la posibilidad de ser lesivos si son mal utilizados, pudiendo convertirse en armas contra la propia democracia y Estado de Derecho que pretenden proteger. El constitucionalismo democrático contemporáneo debe saber navegar entre sus posibles crisis con prudencia, proporcionalidad, controles efectivos y, sobre todo, una cultura constitucional arraigada que valore la democracia y el Estado de Derecho como algo más que un mero procedimiento.

Como han señalado prestigiosos juristas y politólogos (como Loewenstein, Bobbio, et al.), la supervivencia de la democracia no depende solo de sus instituciones formales sino de la voluntad de defenderla cuando es necesario. A lo que habría que añadir que, esa defensa debe ejercerse siempre con los instrumentos y dentro de los límites que la propia Constitución establece, pues solo así la defensa será auténticamente constitucional y no una mera imposición de la fuerza. Resulta que la Constitución no es un pacto restrictivo, sino asegurador de correctos mecanismos que eviten el colapso o el

guerracivilismo en caso de escalada de conflicto y ataque anti-sistema. Existe por tanto un sistema de mecanismos de defensa constitucional, que lo que buscan es salvaguardar el régimen dado, como pasa con la Constitución española de 1978, que ha sido la más longeva (camino del medio siglo ya) y que mayor periodo de paz y prosperidad ha favorecido.

Como es habitual en revisiones como ésta, conviene señalar que no se trata de un estudio terminado aquí, sino que más bien supone una invitación de punto de partida para realizar trabajos posteriores de refutación empírica de la cuestión, a la que se anima a participar a la comunidad científico-académica.

11. REFERENCIAS¹

- Sánchez-Bayón, A. (2008-13). *La Modernidad sin prejuicios*. Madrid: Delta Publicaciones.
- Sánchez-Bayón, A. (2012). *Estado y religión de acuerdo con los Estados Unidos de América*. Saarbrücken: EAE.
- Sánchez-Bayón, A. (2010). *Au revoir, loi de l'État*. El fin del derecho estatal de bienestar. *Bajo Palabra*, 5: 143-162
- Sánchez-Bayón, A. (2010). Conocer y gestionar las esferas sociales en la globalización. *ICADE. Revista De La Facultad De Derecho*, (81), 103–146
- Sánchez-Bayón, A. (2010). *Estudios de cultura político-jurídica*. Madrid: Delta Publicaciones.
- Sánchez-Bayón, A. (2011). Normatividad Global: repensar las reglas de juego, *Anales de la Facultad de Derecho-Universidad de La Laguna*, 28: 81-119
- Sánchez-Bayón, A. (2011). *Introducción al Derecho Comparado y Global*. Madrid: Delta Publicaciones.
- Sánchez-Bayón, A. (2012). *Sistema de Derecho comparado y global: De las familias jurídicas mundiales al nuevo derecho común*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sánchez-Bayón, A. (2012). Repensar la normatividad: ¿quiénes son los sujetos, los objetos y contenidos de las relaciones vinculantes en la globalización? *ICADE-Revista Cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 85: 181-217.
- Sánchez-Bayón, A., et al. (2012). *El efecto de la crisis y el futuro de la sociedad del bienestar*, Madrid: Delta/ASEPELT
- Sánchez-Bayón, A. (2013). *Renovación de la Filosofía Social Iberoamericana*. Valencia: Tirant Lo Blanch
- Sánchez-Bayón, A. (2013). *Concordia constitucional*, Madrid: Delta publicaciones.
- Sánchez-Bayón, A. (2014). Fundamentos de Derecho Comparado y Global: ¿cabe un orden común en la globalización? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 141: 1021-51. DOI: 10.1016/S0041-8633(14)71183-4
- Sánchez-Bayón, A. (2015). *Derecho constitucional*, Madrid: Ed. Roble.
- Sánchez-Bayón, A. (2015). Política, Derecho y Administración en la Globalización. *Rev. Pensamiento Americano-Coruniamericana*, 8(15): 125-145, DOI: <http://dx.doi.org/10.21803%2Fpenamer.8.15.331>
- Sánchez-Bayón, A. (2016). *Problemas y retos del tránsito a la sociedad del conocimiento*. Madrid: Delta Publicaciones.
- Sánchez-Bayón, A. (2016). *Derecho Público General*, Madrid: Delta publicaciones.
- Sánchez-Bayón, A. (2017). *Lecturas fundamentales de Derecho Político y Constitucional*, Porto: Ed. Sínderesis.
- Sánchez-Bayón, A. (2017). Apuntes para una teoría crítica humanista y su praxis económico-empresarial en la posglobalización. *Miscelania Comillas*, 75 (147): 305-329
- Sánchez-Bayón, A., et al. (2017). *¿Ocaso estatal y de sus relaciones institucionales y protocolarias?* Porto: Ed. Sínderesis.
- Sánchez-Bayón, A. (2018). Una historia del poder y lo sagrado en Occidente, *Revista Española de*

¹ Como se ha indicado desde el inicio, esta revisión y su sistemática se justifica por la falta de otras revisiones actualizadas del problema planteado; es por ello, que se remite a publicaciones propia previas –rogando la comprensión al respecto–, donde se enuncias las premisas de estudio a contrastar aquí y se desarrolla la bibliografía al respecto.

Derecho Canónico-REDC, 75(185): 529-53.

- Sánchez-Bayón, A. (2018). Estudio de la idiosincrasia estadounidense desde su Teología política y Ciencias Eclesiásticas, *Estudios Eclesiásticos*, 93(364): 165-204
- Sánchez-Bayón, A. (2019). *Sociología del poder. Relaciones institucionales en el Sector Público y con Actores Sociales*, Porto: Ed. Síndéresis.
- Sánchez-Bayón, A. (2019). Cultura democrática a juicio en la posglobalización, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 17: 130-148.
- Sánchez-Bayón, A. (2019). Problemas convergentes de derecho, economía y sociología en la posglobalización. *Derecho y Cambio Social*, 57: 12-41
- Sánchez-Bayón, A., et al. (2019). Derecho Constitucional Protocolario. *Derecho y Cambio Social*, 56: 1-21.
- Sánchez-Bayón, A. (2020). Revisión de fundamentos constitucionales del Sector Público español: nociones básicas, *Derecho y Cambio Social*, 60: p. 1-41
- Sánchez-Bayón, A. (2020). Balance del Sector público y su Derecho orgánico y protocolario I: Juridicidad de la matriz estatal y del desarrollo del Poder ejecutivo. *Derecho y Cambio Social*, 62: 1-28.
- Sánchez-Bayón, A., et al. (2020). El conflicto iusconstitucional y protocolario en la representación de las Altas Autoridades del Estado. *Derecho y Cambio Social*, 60: 146-168
- Sánchez-Bayón, A, Fuente, C., Campos, G. (2021). Historia de la secularización de los poderes públicos y de las relaciones entre Derecho, Política y Protocolo en Occidente. *Journal of the Sociology and Theory of Religion* (S.1) 11: 97-139. DOI: <https://doi.org/10.24197/jstr.0.2021.97-138>
- Sánchez-Bayón, A., Peña, J.A. (2021). *Instituciones Públicas a debate: problemas y retos de un Sector Público difuso*, Madrid: Delta Publicaciones.