



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

La aplicación del artículo 155 de la Constitución Española

Autor

IRIS MARTÍNEZ GONZÁLEZ

Director

ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA

Facultad de Derecho

Año 2019-2020

ÍNDICE DEL TRABAJO

I.ABREVIATURAS UTILIZADAS	1
II.INTRODUCCIÓN	2
1.Propósito y contextualización del tema.....	2
2.Metodología.....	3
III.CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 155 CE	4
1.Naturaleza procedimental de la institución jurídica.....	4
2.La función del art.155 CE en la estructura del principio autonómico	6
IV.ANÁLISIS DE LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	8
1.Presupuestos materiales de la compulsión estatal.....	8
2.El procedimiento para la puesta en funcionamiento de la coacción estatal	13
3.Medidas que pueden adoptarse en la coacción estatal	19
4.Los recursos posibles contra la proclamación y contra las medidas de la coacción estatal.....	22
V.EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS RELATIVOS AL PROCESO INDEPENDENTISTA CATALÁN	25
VI.COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 89/2019, DE 2 DE JULIO Y 90/2019, DE 2 DE JULIO. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMS.5884-2017 Y 143-2018	34
VII. ¿EXISTÍAN Y EXISTEN ALTERNATIVAS A LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA?	40
VIII.A MODO DE CONCLUSIÓN.....	42
IX.BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES	44
1.Doctrina	44
2.Artículos de prensa.....	47
3.Legislación citada	47
4.Sentencias del Tribunal Constitucional citadas	48

LABREVIATURAS UTILIZADAS

Art./Arts.	Artículo/Artículos
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA/CCAA	Comunidad Autónoma/Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978
Coords.	Coordinadores
Dir.	Director
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña
EA	Estatuto de Autonomía
FJ	Fundamento Jurídico
Núm./Núms.	Número/Números
Pág./Págs.	Página/Páginas
PP	Partido Popular
RS	Reglamento del Senado
STC/SSTC	Sentencia del Tribunal Constitucional/Sentencias del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
Vol.	Volumen
VV. AA	Varios Autores

II.INTRODUCCIÓN

1.Propósito y contextualización del tema

El presente Trabajo Fin de Grado versa sobre la aplicación del mecanismo de coacción estatal, un medio de control extraordinario que responde a la situación de alta tensión que ha existido entre Cataluña y España en los últimos años. Se trata de una figura inspirada en el artículo 37 del texto constitucional alemán. De hecho, tal inspiración se desprende incluso de la redacción del artículo 155 de la Constitución, que coincide con la dicción literal del precepto constitucional alemán.

El mecanismo de coacción estatal regulado en el artículo 155 de la Constitución Española ha permanecido durante décadas dormido y, por esta razón, su exploración por la doctrina siempre ha sido un tanto limitada. Es por ello que una reflexión sobre este precepto, acompañada del análisis jurídico del mismo, resulta más que necesaria.

El conflicto político y el desafío secesionista en Cataluña conllevaron una auténtica crisis constitucional, dando lugar a la activación de este instrumento de intervención estatal sobre las Comunidades Autónomas, que forma parte de lo que se conoce como “derecho de excepción”. El protagonismo de este artículo ha desembocado en debates tanto políticos como en los medios de comunicación, suscitando una controversia candente que todavía no ha desaparecido en la actualidad.

De los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y su relación con el Derecho Constitucional es donde radica, parcialmente, mi interés en esta institución, pues es en el desarrollo legislativo y doctrinal sobre este concepto jurídico, dónde se reflejan los cambios que la sociedad española ha experimentado a lo largo de su historia.

La necesidad de su estudio estriba en ofrecer una visión completa de los complejos problemas que plantea la aplicación del artículo 155 CE y de las posibles soluciones a los mismos. El propósito que aquí se persigue es llevar a cabo una aproximación a esta institución excepcional, con el ánimo de conocer sus rasgos distintivos, pero también de situarla en un contexto general.

Para alcanzar los objetivos señalados es necesario abordar de una manera ordenada los múltiples aspectos que permiten entender progresivamente cuáles han sido los puntos clave de la jurisprudencia española a lo largo de estos últimos años sobre el proceso independentista de Cataluña.

A la vista de los elementos del presente trabajo se pretende analizar, por un lado, el marco jurídico del artículo 155 CE a partir de los datos normativos del propio texto constitucional, de las aportaciones doctrinales y de las escasas e indirectas referencias de la jurisprudencia constitucional y, por otro, presentar algunas reflexiones sobre la aplicación de dicho precepto de la Constitución a Cataluña, ceñidas a tres cuestiones concretas de especial relevancia: la coherencia entre el requerimiento del Gobierno al presidente de la Generalitat y el acuerdo del propio ejecutivo estatal solicitando al Senado la aprobación de determinadas medidas; la intervención del Senado en el trámite parlamentario de aprobación de las medidas; las medidas de disolución del Parlamento de Cataluña y de cese del presidente y de los miembros del Gobierno de la Generalitat.

2. Metodología

El análisis del artículo 155 CE debe ir unido a las influencias, los antecedentes y el contexto histórico para alcanzar un conocimiento categórico sobre el asunto. Por esta misma razón, la finalidad de este trabajo es eminentemente teórica, más aún cuando el terreno abordado en este estudio se encuentra en buena medida inexplorado. Al hilo de la misma, urge reflexionar sobre la naturaleza de la institución y los límites a los que se encuentra sujeta.

En general, el enfoque del trabajo es comprensivo y descriptivo; se intenta dar una visión general de la aplicación del mecanismo constitucional, para después proceder a contextualizarlo en el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Finaliza el estudio con las sentencias dictadas por el Tribunal en el plazo examinado, sintetizando sus pronunciamientos y soluciones alcanzadas.

En definitiva, en estas páginas se va a intentar dar respuesta a la siguiente idea: ¿Qué puede hacer el Estado español, identificado o personificado en el Gobierno central, ante una declaración de independencia por parte de una Comunidad Autónoma?

III.CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 155 CE

1.Naturaleza procedimental de la institución jurídica

El artículo 155 de la Constitución de 1978, que contiene una cláusula de coacción estatal, está previsto para poder dar una solución de orden técnico-jurídico al problema que se origina cuando una Comunidad Autónoma se sitúa al margen de la Constitución y las leyes. Es decir, cuando no respeta lo que en los estados federales se denomina lealtad federal.

Cierto es que nuestra CE no creó un Estado federal para España, pero el Estado de las Autonomías ha derivado, a través del desarrollo legislativo y, sobre todo, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en un estado que se rige por principios, sino federales, federativos, es decir, similares estos segundos a los primeros. Y, del mismo modo que los Estados federales, para cuando se incumple el principio de lealtad federal, tienen en sus sistemas constitucionales cláusulas de coerción federal, la Constitución española, para cuando alguna CA no respeta la lealtad debida al orden constitucional, ha previsto, en el art.155, una cláusula muy parecida a la coerción federal que existe en países como Alemania -artículo 37 de su Constitución-.¹

La coerción estatal contemplada en el art.155 CE bien puede ser definida como un “instituto jurídico de protección de la Constitución para el correcto funcionamiento de las instituciones, de la unidad y cohesión del sistema y de la propia Constitución”.²

Todo Estado compuesto, sea federal, regional o autonómico, responde a una tensión continua entre los dos polos de unidad y autonomía. En el caso concreto del Estado autonómico español, el principio de unidad engloba, a su vez, principios de

¹ «(1) Si un Land no cumpliera los deberes federales que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan, el Gobierno Federal, con la aprobación del Bundesrat, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Land al cumplimiento de dichos deberes por vía coactiva federal. (2) Para la ejecución de las medidas federales coactivas, el Gobierno Federal o su representante tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los Länder y a las autoridades de los mismos».

² GARCÍA TORRES, J., «El artículo 155 de la Constitución y el principio constitucional de autonomía», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, ANDRÉS AUCEJO, E.(dir.), Vol.II, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, pág. 1224

integración constitucional con la finalidad de asegurar un régimen jurídico-constitucional unitario y común.³

Conviene puntualizar una constante que se viene repitiendo en los Estados de estructura compleja, que no es otra que la necesidad de disponer de un mecanismo de resolución de los conflictos que puedan plantearse entre el Gobierno central y los poderes autónomos. El legislador rompió definitivamente con la precedente concepción unitaria de la estructura del Estado español al dotar a las CCAA de un elevado nivel de descentralización administrativa y política.⁴ El art.155 CE establece la centralidad del principio de unidad territorial, columna vertebral de todo Estado compuesto en donde se asienta y efectiviza el principio de autonomía.

A este respecto, CRUZ VILALÓN⁵ indica que “ningún Estado federal, ni por extensión, ningún Estado compuesto puede subsistir si no dispone de la posibilidad de imponer a las unidades territoriales autónomas que lo integran, si es preciso, por la fuerza, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento general del Estado”.

Algunos afirman, equivocadamente, que el art.155 CE permite la suspensión de la autonomía, cuando ello no es así. En este sentido, la mayor parte de la doctrina ha señalado que la aplicación del art.155 CE no puede comportar la suspensión de la autonomía en ningún caso, apoyando esta tesis en el tenor literal del art.2 CE, que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones.

Así, pues, este artículo 155 CE lo que regula es el procedimiento a partir del cual, a propuesta del Gobierno y con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, se habiliten los instrumentos de coerción estatal/federal, es decir, que determinadas competencias, identificadas en la propuesta del Gobierno y aceptadas por el Senado, dejen de ser ejercitadas por las autoridades de la CA y pasen a serlo directamente por las

³ VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.73, Madrid, 2005, pág.58.

⁴ GARCÉS URZAINQUI, J., «Consideraciones sobre el artículo 155 de la Constitución Española como instrumento de coerción estatal», *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, núm.18, 2019, pág.44.

⁵ CRUZ VILLALÓN, P., «La protección extraordinaria del Estado» en *La Constitución española de 1978*, PEDRIERI, A.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.(coords.), Madrid, Civitas, 1981, pág.714.

autoridades centrales, o que se establezcan mecanismos para que las autoridades autonómicas cumplan forzosamente con la legalidad.

2.La función del art.155 CE en la estructura del principio autonómico

El principio de unidad del Estado ha sido objeto desde tiempos remotos de distintas manifestaciones, desembocando en los últimos años en debates acerca de la posibilidad de recurrir por primera vez a la aplicación del mecanismo previsto en el art.155 CE.

El principio de unidad está inspirado en la idea de que la Constitución se aplica a todo el territorio y a todos los poderes, de forma que las manifestaciones de voluntad política y jurídica del Estado obedecen a las directrices constitucionales. La unidad es el elemento definidor del Estado frente a otras formas de organización de la sociedad.⁶

La unidad del Estado, en realidad, es el *a priori* insoslayable del que partir para poder hablar después del poder público, y, en su caso, del reparto o distribución en los Estados compuestos.⁷ En la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, en concreto en su FJ 3, el Tribunal afirma que “La Constitución parte de la unidad de la Nación Española, que se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional”. “Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía”. “Dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este dónde alcanza su verdadero sentido”.

El constituyente español de 1978 pretendió incorporar al principio autonómico la función de la coerción estatal mediante la redacción del artículo 155. Se contemplaba como una facultad dirigida a los órganos del Estado central para hacer cumplir las obligaciones derivadas de la Constitución y de las demás leyes al resto de los miembros del sistema descentralizado.

⁶ URIAS, J., «El artículo 155 CE: alcance y límites de una excepción constitucional», *Revista catalana de dret públic*, núm. especial art.155 CE, 2019, pág.104.

⁷ ARROYO GIL, A., «Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm.31, 2015, pág.53.

La estructura del principio autonómico permite distinguir dos tipos de funciones que ayudarán a entender la función que cumple el art.155 CE en el entramado del principio autonómico. El principio autonómico distingue, por un lado, la función consistente en crear y aplicar normas en el marco de un régimen orgánico, procedimental y competencial limitado. De esta función se encargan los órganos del Estado y las CCAA, con sujeción a las normas de la CE y de las leyes del bloque de la constitucionalidad que establecen las condiciones de validez de sus respectivos sistemas jurídicos parciales.⁸

Por otro lado, el principio autonómico también distingue la función consistente en crear y aplicar el régimen jurídico al que tanto el Estado central como las CCAA han de sujetarse obligatoriamente, propia del Estado total. Esta función es la que ejercen las Cortes Generales cuando reforman el principio autonómico del art.2 CE mediante el procedimiento de reforma constitucional del art.168 CE.

Es precisamente de estas dos funciones de donde cabe plantearse si el citado artículo se define como una función del Estado central o del Estado total. Basándonos en la primera opción, habría que argumentar que los órganos deberían actuar con sujeción al régimen jurídico previsto en la Constitución y en el bloque de la constitucionalidad. Por lo tanto, estos órganos no podrían interferir en las competencias propias de las CCAA.

La idea del art.155 como función de Estado total lleva a analizar el objeto y la naturaleza de los órganos a los que se les atribuye la facultad de coerción. En cuanto a su objeto, el art.155 CE no se propone la tutela de una norma que pertenezca a los sistemas jurídicos parciales del Estado central o de las CCAA, sino que opera como un instrumento al servicio de la ejecución de las leyes de la federación.⁹

⁸ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., «La coerción estatal del art.155 en la estructura del Estado Autonómico», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 38, 2016, pág.288.

⁹ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., «La coerción estatal del art.155», *cit.*, pág.290.

IV. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

1. Presupuestos materiales de la compulsión estatal

Una de las primeras peculiaridades a tener en cuenta sobre el art.155 CE es su escasa previsión dentro del texto constitucional; es un precepto donde no están completamente determinados los supuestos de hecho a partir de los cuales debe considerarse su aplicación y, por lo tanto, existe una falta de concreción en lo que a situaciones de carácter inconstitucional se refiere.

La posibilidad de activar las medidas propuestas por el Consejo de Ministros presupone, en primer lugar, una actuación por parte de una Comunidad Autónoma.¹⁰ Así expuesto, se alude a la necesidad de que exista una conducta ilícita de la Comunidad Autónoma puesto que la coerción estatal no opera de manera aislada, sino que es una reacción vinculada a un actuar determinado.

Sujeto pasivo de la coerción es, por tanto, la Comunidad Autónoma. A ella y sólo a ella es imputable el incumplimiento de las obligaciones citadas en el art.155 CE.¹¹ Por CA se entiende una personas jurídica y pública que actúa a través de órganos, esto es, corporación pública de base territorial y de naturaleza política.¹²

El supuesto habilitante para proceder a la aplicación de la coacción estatal del Estado sobre una Comunidad Autónoma viene determinado a partir de la constatación de uno o de los dos siguientes hechos: el no cumplir las obligaciones que la Constitución u otras leyes imponen a las Comunidades Autónomas o llevar a cabo actuaciones que atenten gravemente contra el interés general de España. Sin embargo, la Constitución no define qué debe entenderse por incumplimiento de las obligaciones legales ni tampoco precisa el término de grave atentado contra el interés general de

¹⁰ CALAFELL FERRÁ, V.J., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución Española)», *Revista de Derecho Político*, núm. 48-49, 2000, pág. 104.

¹¹ GÓMEZ ORFANEL, G., «Alcance del artículo 155 de la Constitución», *Diario La Ley*, núm. 9054, 2017, pág. 3.

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) de 13 de agosto de 1981, en GÓMEZ ORFANEL, G., «Alcance del artículo 155...», *cit.*, pág. 4. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/ES/Resolucion/Show/27>

España. Se trata de una especie de conceptos jurídicos indeterminados, que se precisan su contenido dependiendo de la situación concreta objeto de estudio.

Esta dualidad en los supuestos de aplicación fue objeto desde un primer momento de dos interpretaciones contrapuestas, basadas en si son materialmente distintos o reconducibles a uno solo. Un sector doctrinal compuesto por MUÑOZ MACHADO, ALBERTÍ y BALLART argumentaba que, en realidad, no existe una nitidez entre los dos supuestos del artículo 155 CE, sino que podían fusionarse en uno solo ya que, en palabras del primero de los autores citados, “no hay vulneración del interés general que no consista precisamente en el incumplimiento de la Constitución o de las leyes del Estado”. Se puede entender incluso que el inciso relativo al atentado grave al interés general de España no introduce un elemento material específico, sino que aporta simplemente un criterio interpretativo tendente a restringir la aplicación del precepto a supuestos de incumplimiento de la Constitución y las leyes revestidos de especial gravedad.¹³

En sentido opuesto al que se acaba de exponer, otra orientación doctrinal compuesta por CRUZ VILLALÓN y GARCÍA TORRES hizo un tratamiento diferenciado de los supuestos habilitantes. El atentado grave al interés general de España es considerado “un caso particularmente grave” de los incumplimientos de obligaciones constitucionales y legales, concretamente “de las obligaciones constitucionales de fidelidad y solidaridad”.¹⁴

En relación al incumplimiento de obligaciones legales, el Tribunal Constitucional en su STC 215/2014 lo define como “incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, que no ha adoptado, primero, por propia iniciativa, y luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación en la que ha incurrido”.

Conviene matizar que este incumplimiento ha de ser efectivo y grave y, por tanto, no solucionable a través del resto de instrumentos ordinarios que el ordenamiento jurídico

¹³ BALLART, X., «Coerció Estatal i Autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978», *Escola d'Administració Pública de Catalunya*, 1978, págs.138-139.

¹⁴ GARCÍA TORRES, J., «El artículo 155 de la Constitución...», *cit.*, pág.1268.

ofrece. El artículo 155 CE complementa la previsión de medios de control ordinario de la actividad de las Comunidades Autónomas contenida en el artículo 153 al contemplar un mecanismo de control subsidiario, de carácter excepcional o extremo; de ahí la necesidad del requerimiento previo que el presidente del Gobierno debe realizar al de la Comunidad Autónoma, focalizando cuáles son los incumplimientos concretos y efectivos.

El mero incumplimiento de una decisión judicial no es presupuesto suficiente para la puesta en funcionamiento del precepto constitucional objeto de análisis; de ahí su carácter de “extraordinariedad”. Ha de ser un incumplimiento o bien reiterado en el tiempo de forma que se tenga intención de no acatar las decisiones jurisdiccionales y sin ánimo de rectificar o bien de un único incumplimiento afectando al sistema de distribución territorial del poder. Mencionar también que la negativa al cumplimiento de las obligaciones puede ser positiva por acción o negativa por omisión, y no tiene por qué ser delictiva, pero si afectar al sistema de distribución de competencias o al régimen de libertades. El incumplimiento debe estar vinculado a un auténtico deber jurídico de la Comunidad Autónoma, y dotado de cierta relevancia.

En el mismo sentido, el incumplimiento ha de ser “subjetivo”, es decir, a título de dolo o culpa y no un mero incumplimiento “objetivo” en el que la Comunidad Autónoma no pudiera cumplir sus obligaciones, ya que, en el supuesto de imposibilidad objetiva de cumplimiento, la CA reclamaría la ayuda del Estado sin necesidad de aplicar el art.155 CE.¹⁵

El concepto de “leyes” que nos presenta el art.155 CE y que se basa en el principio autonómico, es diferente al concepto proveniente del modelo de coerción federal en Alemania, que asimila el origen de las “leyes” con el de las “leyes federales”. Mientras la facultad de coerción del art.155 CE sirve a la garantía de normas pertenecientes al Estado total, esto es, a las normas que tienen como principal función la descripción de la posición de los sujetos del Estado autonómico, en el caso de la coerción federal, ésta tiene por objeto, en parte, normas del Estado central.¹⁶

¹⁵ VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155...», *cit.*, pág. 90.

¹⁶ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., «La coerción estatal del art.155», *cit.*, pág.282.

Las obligaciones pueden estar contenidas en leyes o disposiciones con fuerza de ley estatales o en Estatutos de Autonomía y leyes autonómicas. Obviamente ha de tratarse de obligaciones jurídicas previstas en el ordenamiento y no meras discrepancias políticas, deberes morales, recomendaciones o consejos.

El término leyes que emplea la Constitución no puede ser objeto de una interpretación restrictiva ya que denota un alto grado de indeterminación. Sin embargo, sí que ha de tratarse, al menos, de normas con rango de ley, no siendo equiparables a éstas los acuerdos o convenios con el Estado ni los reglamentos.

GARCÍA TORRES considera que las obligaciones pueden surgir tanto de leyes formales como materiales, ya que los deberes establecidos en un reglamento siempre cabe reducirlos a un fundamento legal. Sin embargo, en España a diferencia de la doctrina alemana, se permite la existencia de reglamentos independientes.¹⁷

Respecto a los tratados internacionales y el Derecho comunitario europeo, la primacía del Derecho comunitario sobre el español ha de conducir a que también pueda ser causa de la coacción estatal el incumplimiento de aquel por una Comunidad Autónoma.¹⁸ A modo de ejemplo, en Italia, la Ley constitucional de 18 de octubre de 2001, incorporó un nuevo párrafo al art.120 de la Constitución, estableciendo que el Gobierno puede sustituir a los órganos de las Regiones en caso de incumplimiento respecto de las normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria. Por ello, no han faltado opiniones cualificadas que han propuesto incluir en nuestro texto constitucional la previsión de una avocación de competencias autonómicas para el caso de incumplimientos constatados por el Tribunal de Justicia.

En todo caso, para poder constatar la existencia de incumplimiento de las obligaciones legales o constitucionales tiene que existir previamente, como requisito indispensable, una decisión judicial firme que justifique el incumplimiento llevado a cabo por un órgano de la CA.

¹⁷ GARCÍA TORRES, J., «El artículo 155 de la Constitución...», *cit.*, págs. 1256-1257.

¹⁸ Hasta ese punto llegó el litigio que en 1989 enfrentó al Gobierno central con el Gobierno de las Islas Canarias por la negativa de éste a aplicar la normativa europea sobre el desarme arancelario y la reducción en un 15% de los derechos de aduana sobre las mercancías comunitarias.

El segundo de los supuestos de hecho es aún más impreciso y es el que presenta una mayor indefinición. No es otro que la actuación de una Comunidad Autónoma de atentando gravemente al interés general de España. ¿Está vinculado este supuesto con el anterior del incumplimiento constitucional?

A diferencia de la constatación de un incumplimiento de obligaciones jurídicas, el pronunciarse sobre la determinación del interés general de España, o sobre su grave vulneración, supone una decisión sustancialmente política ya que en un primer momento es el Gobierno el que tiene que pronunciarse sobre si tal atentado existe, lo que luego ha de aprobar el Senado.¹⁹

Al margen de las innumerables interpretaciones de esta expresión, la Constitución incluye expresiones que van desde el “interés general de España” (art.155 y 150.3) hasta el “interés respectivo” de las CC. AA (art.137), pasando por el “interés nacional” (art.144 CE), el “interés general” (arts.148 y 149) o los “intereses públicos” (art.128). La clave está en diferenciar entre niveles de protección; el atentado contra el interés general de España sería un incumplimiento y de los más graves de la obligación constitucional de garantizar la unidad e integridad de su soberanía política y territorial.²⁰

Variadas opiniones justifican que no es posible una actuación contraria al interés general de España que no atente directamente contra la Constitución, es decir, que no se plasme en una vulneración del texto constitucional por lo que realmente no habría dos supuestos diferentes. Para BALLART el presupuesto del art.155 sería unívoco y se aplicaría cuando la Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan “o sea” cuando actuare de forma que atente gravemente al interés general de España.²¹

¹⁹ GÓMEZ ORFANEL, G., «Alcance del artículo 155...», *cit.*, pág. 5.

²⁰ GONZÁLEZ HERNANDEZ, E., «El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso?», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, 2015, pág. 539.

²¹ BALLART, X., «Coerció Estatal I Autonomies. L'article... 155», *cit.*, págs. 137-138: «Si esto es cierto, la conjunción» o «no denotaría alternativa sino equivalencia y tendría el sentido de» o sea «que tanto el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como el de Casares i Fabra contemplan. De acuerdo con lo que se acaba de decir, para que fuera aplicable el artículo 155, hace falta que una CA no cumpla las obligaciones que la Constitución o las otras leyes le impongan y que esto suponga un atentado grave contra el interés general de España.

En el extremo se defiende que el interés general de España es un concepto jurídico indeterminado, constitucionalizado en la medida en que tiene que ser determinado e interpretado conforme a parámetros jurídicos como son los principios constitucionales de unidad, autonomía, igualdad y solidaridad.

2.El procedimiento para la puesta en funcionamiento de la coacción estatal

La Constitución reconoce diferentes instrumentos para abordar los problemas de quiebra del principio de lealtad federal y obtener una solución de la manera menos intrusiva posible con la finalidad última de mantener el orden constitucional establecido y garantizar el interés general de España. Asimismo, en su articulado se contempla un mecanismo de protección, cuya ejecución es completamente extraordinaria, previsto para cuando la gravedad de la situación presente unos niveles tan extremos que puedan provocar la fractura del Estado español y del marco constitucional.

Se ha aceptado de forma mayoritaria el carácter excepcional de la facultad prevista en el art.155 CE. También el TC, en su escasa jurisprudencia emitida sobre el citado artículo, lo ha calificado como un “mecanismo extraordinario de coerción” (STC 49/1988, FJ.31).²² En palabras de BALLART, el carácter excepcional del artículo 155 CE implica que se trate de un “mecanismo subsidiario” y que, por tanto, “habrá que agotar el sistema constitucional de controles ordinarios antes de pasar a las medidas coercitivas de la ejecución estatal”.²³

En cambio, otra postura diferente radica en el hecho de que no hay una expresa previsión constitucional que obligue jurídicamente a otorgar el carácter de *ultima ratio* a la aplicación del art.155 CE. Así, ALBERTÍ afirma que “la ejecución estatal no se configura constitucionalmente como un instrumento subsidiario cuyo empleo se deba realizar necesariamente a título estricto de *ultima ratio* cuando hayan fracasado los medios de carácter más ordinario o suave”.²⁴

²² VINTRÓ, J., «El artículo 155 de la Constitución: marco jurídico y algunas reflexiones», en *El artículo 155 de la Constitución*, VV.AA.(dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019, pág.58.

²³ BALLART, X., « Coerció Estatal I Autonomies. L'article... 155 », *cit.*, págs. 89-91

²⁴ ALBERTÍ ROVIRA, E., «La resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, AJA FERNÁNDEZ, E.(dir.), Tecnos, Madrid, 1985, pág. 472.

En definitiva, las regulaciones y la jurisprudencia constitucional anteriormente mencionadas están encaminadas sin duda a fortalecer la visión del artículo 155 CE como instrumento subsidiario. Sin embargo, sigue faltando una expresa obligación jurídica en tal sentido, ya que las referencias legales son fragmentarias y la jurisprudencia constitucional no ha tratado todavía de forma específica el citado artículo.

De la regulación del art.155 CE lo primero que se desprende es que este artículo contiene una institución procedimental, es decir, marca un procedimiento a seguir para tomar una decisión final. Conforme al tenor literal del precepto y a lo dispuesto, además, en el artículo 189 del Reglamento del Senado, el procedimiento se inicia con un requerimiento motivado dirigido por el Gobierno al presidente de la Comunidad Autónoma presuntamente infractora, en cuanto supremo órgano de representación de la misma, indicando las medidas a adoptar para remediar la situación creada.

Este artículo lo que permite es que, a propuesta del Gobierno y con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, determinadas competencias o atribuciones, identificadas en la propuesta del Gobierno y aceptadas por el Senado, dejen de ser ejercitadas por las autoridades de la Comunidad Autónoma y pasen a serlo directamente por las autoridades centrales o que se establezcan mecanismos para que las autoridades autonómicas cumplan forzosamente con la legalidad.

En este sentido, el procedimiento para el ejercicio de la coacción estatal del art.155 CE presupone una resolución del TC que acredite la infracción reiterada o grave de la CE y del bloque de la constitucionalidad, poniendo en peligro la eficacia del principio autonómico.²⁵ Sin embargo, no cualquier constatación por parte del TC sirve para poner en funcionamiento este mecanismo. No es suficiente cuando lo que se contraviene es el contenido pasivo de la norma de lealtad a través de leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley (arts.31 y 35 LOTC) o de una disposición o resolución (art.62 LOTC) contrarios a la eficacia del principio autonómico.

²⁵ ÁLVAREZ, ÁLVAREZ, L., «La coacción estatal del art.155 CE...», *cit.*, pág. 297.

La previsión del requerimiento previo, siguiendo al senador Benet debía considerarse una “última advertencia” del Gobierno Estatal a la Comunidad Autónoma.²⁶ Lo cierto es que este acto sirve para dar a la Comunidad Autónoma la posibilidad de cumplir con sus obligaciones formales o cesar en la acción entendida como lesiva del interés general. Puede considerarse como una forma de mediación previa, al mismo tiempo que de advertencia, impidiendo de este modo que el Gobierno tome sorpresivamente y sin puntos de referencia preestablecidos la iniciativa de poner en marcha la intervención extraordinaria del artículo 155 CE.

Esta visión garantista del requerimiento, que conlleva incluir en su contenido una relación precisa de las causas y las consecuencias del recurso a la coacción estatal, es ampliamente compartida a nivel doctrinal. SATRÚSTEGUI lo expresa del siguiente modo: “por lo que se refiere al contenido del requerimiento, es necesario que esté debidamente motivado con referencia expresa a las conductas de la Comunidad Autónoma incumplidoras o atentatorias al interés general, que delimitarán objetivamente el ámbito material de la posible acción coercitiva del Estado, porque no se podrá adoptar medidas para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de obligaciones a las que no se haya hecho referencia en el requerimiento”.²⁷

En virtud del principio de auxilio recíproco entre Estado central y Comunidades Autónomas, el Gobierno proporcionará, ya sea a través de su ejercicio de la alta inspección o vigilancia de ejecución, ya por cualquier otro medio lícito, todos los datos que puedan contribuir a la constatación del incumplimiento de la Comunidad Autónoma.²⁸ Sobre este tema, también se ha sostenido que existe un poder general de supervisión del Estado sobre la ejecución autonómica de sus normas y que el artículo 155 es un argumento expreso en el texto fundamental para justificar ese poder.²⁹ Sería aconsejable, en todo caso, que el Ejecutivo estatal pidiera el dictamen del Consejo de

²⁶ VINTRÓ, J., «El artículo 155 de la Constitución...», *cit.*, pág.74.

²⁷ SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., «Un instrumento para la defensa del Estado: el artículo 155 de la Constitución», en *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI*, PAREJO ALFONSO, L.; VIDA SORIA, J.(coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 1890.

²⁸ VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155...», *cit.*, pág. 94.

²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Ejecución Autonómica de la Legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983, pág. 83.

Estado con la finalidad justificar la excepcionalidad y ajustarla en lo posible a términos técnicos y no políticos.³⁰

Del tenor literal se desprende que el requerimiento proviene del Gobierno, lo que obliga a su aprobación y formalización jurídica mediante Acuerdo del correspondiente órgano colegiado del Gobierno, es decir, del Consejo de Ministros. De acuerdo con el marco establecido, el requerimiento es un acto recepticio con destinatario específicamente determinado, concretamente el presidente de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, dado que la propia Constitución prevé la existencia en las Comunidades Autónomas de un delegado del Gobierno, al que se le confieren funciones de coordinación con la Administración autonómica, se considera acertada la observación de que el requerimiento será comunicado, por lo general, a través de él.³¹

Existe, sin embargo, un elemento importante no previsto normativamente; la previsión acerca del plazo para que el presidente de la Comunidad Autónoma responda al requerimiento. Aunque la CE no lo indica, parece evidente que el Gobierno central, para evitar el rechazo al requerimiento, ha de indicar un plazo que, por la excepcionalidad del procedimiento, puede ser muy breve, aunque sea difícil fijar a priori los términos mínimo y máximo del mismo, lo que es lógico dada la extraordinaria de circunstancias que podrían plantearse.³²

Lo que tampoco precisa la Constitución es si el requerimiento sería un acto único o podría ir acompañado de otras comunicaciones dirigidas a obtener aclaraciones o concretar la posición de la Comunidad Autónoma, por lo que parece que existe una amplia apertura de posibilidades al respecto. Sí que existe obligación de ser contestado para que pueda valorarse si es atendido o desatendido dentro del plazo establecido por el presidente de la Comunidad Autónoma. En este contexto normativo la falta de respuesta debe ser entendida como una desatención.

Si la respuesta fuera positiva, el Gobierno autonómico debe comprometerse a adoptar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones constitucionales o legales

³⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Ejecución Autonómica... cit.*, pág. 174.

³¹ CALAFELL FERRÁ, V.J., «La compulsión o coerción estatal...», *cit.*, pág. 117.

³² VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155...», *cit.*, pág. 94.

o aceptar las medidas propuestas por el Gobierno central.³³ Transcurrido el plazo establecido en el requerimiento sin una respuesta favorable, el Gobierno puede solicitar al Senado la autorización para adoptar determinadas medidas que propondrá en el mismo acto. El referido artículo utiliza la expresión “podrá adoptar”, es decir, es una disposición meramente habilitadora. Este paso no es obligatorio forzosamente, ya que el Gobierno central puede entender que todavía cabe algún tipo de negociación con la CA.³⁴

El extraordinario reforzamiento de las competencias del Gobierno central que supone el artículo 155 CE se quiere equilibrar mediante la intervención del Senado. El procedimiento en el Senado (denominada fase senatorial) se regula por el reglamento de esta cámara. El art.189 en su primer párrafo alude a que el Gobierno debe presentar ante el presidente del Senado, “escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta”.

Una vez recibido y admitido a trámite el escrito del Gobierno, el apartado 2 del citado artículo establece que la Mesa de la Cámara lo remitirá, junto con la documentación aneja, a la Comisión General de las Autonomías, o bien procederá a constituir una Comisión conjunta.

Posteriormente se dará un trámite de audiencia a la CA afectada para que el presidente de la misma remita las alegaciones pertinentes. Nos hallamos aquí ante una nueva oportunidad para que la CA dé cuenta de su actuación y la justifique o defienda, siendo esta posibilidad respetuosa con el principio de autonomía, ya que ello propicia oír a la CA requerida antes de adoptar medidas que puedan resultar gravosas.³⁵ Parece más adecuada la primera Comisión, que fue creada como remedio ante la ausencia de reforma constitucional sobre el Senado y que permite la presencia de los Presidentes de las Comunidades Autónomas o de un representante del Gobierno autonómico (art.56.bis.2 RS).

³³ GARCÍA TORRES, J., «El artículo 155 de la Constitución...», *cit.*, pág. 1271.

³⁴ VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155...», *cit.*, pág. 95.

³⁵ CALAFELL FERRÁ, V.J., «La compulsión o coerción estatal...», *cit.*, pág. 121.

Terminado el estudio de la documentación y de la posible intervención del representante del Gobierno autonómico, la Comisión tiene como deber formular una propuesta motivada pronunciándose sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que consideren convenientes incluir.

La aprobación o denegación de las medidas de compulsión estatal corresponde al Pleno del Senado. No obstante, matizar que lo que se somete a debate y votación es la propuesta de la Comisión y no el contenido del escrito que remitió el Ejecutivo. Por lo que hace a la naturaleza del acto del Senado por el que se pronuncia acerca de las medidas de coerción, se cree acertada la tesis de SANTAOLALLA de que se trata de un acto de control sobre el Gobierno sin forma de ley.³⁶

El Senado efectúa una valoración de oportunidad, es decir, un juicio político, sobre la actuación de una Comunidad Autónoma y las medidas a adoptar frente a la misma. Podemos afirmar, por tanto, que no se rige exclusivamente por criterios de legalidad.³⁷

La decisión del Senado, como institución política, será adoptada de acuerdo con las mayorías políticas existentes en cada momento, pero en cualquier caso debe respetar el marco constitucional y reglamentario. Se requiere, asimismo, el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara.³⁸

En definitiva, la resolución final del Senado es el último escalón del procedimiento y debe ser congruente con los dos actos anteriores (requerimiento del Gobierno al presidente de la CA y acuerdo del Gobierno) tanto en cuanto a la identificación de las actuaciones autonómicas susceptibles de la aplicación del art.155 CE como en cuanto a la determinación de las medidas de coerción estatal imponibles.

³⁶ SANTAOLALLA, F., *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pág.203.

³⁷ CALAFELL FERRÁ, V.J., «La compulsión o coerción estatal...», *cit.*, pág. 125.

³⁸ La exigencia de mayoría absoluta, tanto en la CE como el RS, sólo se refiere a la decisión final del Pleno del Senado y, por lo tanto, la propuesta de la Comisión puede ser aprobada por mayoría simple. También hay que añadir que la referencia al “voto favorable de la mayoría absoluta de los senadores” (art.189.5 RS) excluye que la decisión final pueda ser adoptada por la Diputación Permanente del Senado.

Cabe apuntar que, dada la naturaleza jurídica del acuerdo del Senado, éste debe ser publicado en el BOE para que pueda entrar en vigencia y desarrollar sus efectos.³⁹ Corresponde finalmente al Gobierno decidir si aplica las medidas o no, bien por haber cambiado las circunstancias políticas después de la intervención de la Cámara alta bien porque entienda que las medidas aprobadas no le convencen y, por tanto, le impedirían resolver el conflicto, siempre dentro del marco de la resolución de la Cámara Alta.⁴⁰

3. Medidas que pueden adoptarse en la coacción estatal

No cabe duda que los mayores problemas se presentan a la hora de determinar las medidas aplicables al supuesto de la coacción estatal. No obstante, a pesar de que el texto constitucional no concreta medida alguna, existe un acuerdo común en que estas medidas deben ser las necesarias para cumplir con la función de protección extraordinaria del Estado.

El objeto de las mismas es la CA como tal y no los órganos o habitantes de la misma. Eso sugiere que, ante todo, el constituyente piensa en toda una serie de medidas que afectan a la relación del Estado con la CA.

Partiendo de la premisa de que el artículo 155 CE no tasa las medidas que “el Gobierno puede proponer y la Cámara Alta autorizar”, sí que se apunta una cuestión relevante que ayuda a entender la naturaleza del modo en que se lleva a efecto la coerción, y que no es otra que las medidas no han de ser necesariamente autoaplicativas, en el sentido de que puedan agotarse con su mera adopción, sino que pueden ser objeto de ulteriores actos o disposiciones para que produzcan un auténtico despliegue de efectos.

El Gobierno goza de un amplio margen de discrecionalidad para proponerlas, pero es necesario aclarar que discrecionalidad no equivale a arbitrariedad, ya que es

³⁹ VINTRÓ, J., «El artículo 155 de la Constitución...», *cit.*, pág.79.

⁴⁰ VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155...», *cit.*, pág. 98.

necesario argumentar por qué las medidas propuestas se consideran las adecuadas para dar una respuesta pertinente a esta situación.⁴¹

Cuando una decisión política tiene elementos reglados, aun cuando en el contenido se aprecie una amplia discrecionalidad, es preciso que se tengan en cuenta una serie de principios jurídicos. Se exige su sujeción a los principios garantistas de necesidad de las medidas, proporcionalidad y adecuación, transitoriedad, concreción y menor intervención en la autonomía.

La necesidad de las medidas presupone su adecuación para el fin de lograr el cumplimiento forzoso de la obligación incumplida; y excluye como innecesarias las que supongan un “derroche inútil de coacción”⁴². Sólo deberán adoptarse las medidas estrictamente necesarias, excluyendo las que resulten desproporcionadas o manifiestamente inadecuadas.⁴³

Los principios de proporcionalidad y adecuación están estrechamente unidos a la gradualidad de las medidas, de tal manera que “no podrá acudir a una fórmula particularmente grave de intervención cuando quepa obtener los mismos resultados con otras medidas de menor intensidad”.⁴⁴ Se afirma, de igual modo, que la aplicación se hará de forma proporcionada sin perjuicio de su adaptación a las nuevas circunstancias que se aprecien a lo largo del ámbito temporal de aplicación.

Entrando ya en el contenido de las medidas, se observa, en primer lugar, la posibilidad de impartición de instrucciones a las autoridades autonómicas. El apartado segundo del artículo 155 CE contempla expresamente esta posibilidad, al señalar que “para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”. Estas instrucciones pueden ser generales o singulares, pudiendo plasmarse en Reglamentos

⁴¹ FREIXES SANJUÁN, T., «El artículo 155 de la Constitución y su aplicación a Cataluña» en *El artículo 155 de la Constitución*, VV.AA.(dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019, pág. 25.

⁴² Este sugestivo giro fue empleado por primera vez en la STC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 8.

⁴³ CRUZ VILLALÓN, P., «Coerción estatal» en *Diccionario de sistema político español*, Aka, Madrid, 1984, pág. 59.

⁴⁴ ENTRENA CUESTA, R., «Artículo 155» en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 2316.

organizatorios.⁴⁵ Las instrucciones se pueden dirigir a la CA incumplidora o bien a otras CCAA, a las que el Gobierno requiera auxilio y cooperación para la práctica de la coerción.⁴⁶

La medida más extrema y que suele generar reparos de inconstitucionalidad es la disolución o suspensión de la Comunidad Autónoma. Se infringe de esta forma la autonomía constituida, como principio de organización nacional, dejando su vigencia en manos del poder central.⁴⁷ Cuestión distinta es la disolución o suspensión de órganos autonómicos. CRUZ VILLALÓN⁴⁸ entiende que la técnica a través de la cual opera esencialmente la coerción estatal es la de la sustitución de los órganos políticos de la CA por el Gobierno de la Nación. Sin embargo, desde el punto de vista de EDUARDO VÍRGALA, no es posible la sustitución, aunque sí la disolución del Parlamento autonómico por las Cortes Generales o por cualquier otro órgano central del Estado.

Siguiendo en la misma línea, se han identificado como principales medidas de coerción estatal las siguientes: la ejecución sustitutoria, la presión financiera y la asunción fiducial.⁴⁹ La actuación sustitutoria permite al Estado central asumir competencias atribuidas a los órganos de las CA y para la determinación y gradación de todo ello el Gobierno puede utilizar la función legislativa (particularmente mediante el decreto-ley), la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y la función de dirección política.⁵⁰

Las medidas de presión financiera pueden ser, entre otras, la suspensión de transferencias de recursos, la negativa a autorizar endeudamiento y las medidas de intervención en las cuentas autonómicas previstas de forma expresa por el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Finalmente, la tercera de las más relevantes medidas adoptables es, en palabras de García Torres⁵¹ “la asunción temporal por órganos estatales de las funciones de los órganos de la Comunidad Autónoma a título fiducial, pero en el bien entendido

⁴⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Ejecución Autónoma... cit.*, pág. 187.

⁴⁶ GARCÍA TORRES, J., «El artículo 155 de la Constitución...», *cit.*, pág. 1288.

⁴⁷ CALAFELL FERRÁ, V.J., «La compulsión o coerción estatal...», *cit.*, pág. 129.

⁴⁸ CRUZ VILLALÓN, P., «Coerción estatal», *cit.*, pág. 60.

⁴⁹ La expresión «asunción fiducial» es utilizada por García Torres para referirse a lo que la doctrina alemana denomina «secuestro» de los poderes legislativo o ejecutivo de los Estados Federados.

⁵⁰ VINTRÓ, J., «El artículo 155 de la Constitución...», *cit.*, pág.81.

⁵¹ GARCÍA TORRES, J., «El artículo 155 de la Constitución...», *cit.*, págs. 1283-1284.

de la persistencia de los órganos autonómicos con sus titulares en el desempeño de las funciones no secuestradas”.

Debe predicarse que las medidas adoptadas en aplicación del artículo 155 CE no pueden en ningún caso comportar la derogación del Estatuto de Autonomía o la suspensión indefinida de la autonomía. En este sentido la coerción estatal está al servicio de asegurar el recto desarrollo del principio constitucional de autonomía política territorial pero no tiene la finalidad de generar su desaparición irreversible.⁵²

4.Los recursos posibles contra la proclamación y contra las medidas de la coacción estatal

Puesta en marcha la coacción estatal es necesario realizar una interpretación de las reacciones procesales que puedan emplearse en defensa de la posición de la CA, tema controvertido desde la misma etapa constituyente.

Las actuaciones del Gobierno relacionadas con el procedimiento de la coerción y el ejercicio de las medidas adoptadas por el Gobierno con la previa autorización del Senado, se hallan sometidas, en primer lugar, al control político parlamentario de ambas Cámaras.⁵³

Por otro lado, durante la discusión parlamentaria del precepto se plantearon algunas propuestas en torno a la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Constitucional el Acuerdo del Senado o la decisión del Gobierno. Sin embargo, la redacción definitiva del artículo no contiene referencia alguna a las posibles vías de impugnación frente a la compulsión.

En relación con esta cuestión cabe predicar que la naturaleza con fuerza de ley del Acuerdo del Senado debe extenderse a los decretos dictados bajo su cobertura por el Gobierno, ya que todo ello constituye una unidad normativa, a saber, las medidas de aplicación del artículo 155 CE. Consiguientemente tanto el Acuerdo del Senado como

⁵² VINTRÓ, J., «El artículo 155 de la Constitución...», *cit.*, pág. 80.

⁵³ GÓMEZ ORFANEL, G., «Alcance del artículo 155...», *cit.*, pág. 8.

estos decretos del Gobierno son susceptibles de ser impugnados en su conjunto ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de inconstitucionalidad.⁵⁴

La interpretación más respetuosa con la letra y espíritu del art.155 CE es considerar que el acto estatal con fuerza y valor de ley objeto de control constitucional es un acto compuesto formado por la decisión del Gobierno sobre las medidas y la resolución aprobatoria del Senado.

La doctrina española se muestra, en general, favorable al empleo del conflicto positivo de competencias (art.161.1.c CE) contra los actos de coerción estatal, esto es, tanto contra el requerimiento previo al presidente de la CA (con suspensión de su tramitación) como contra la posterior solicitud de autorización al Senado.⁵⁵

GIL ROBLES ofrece dos argumentos a favor de este cauce de control por el TC. En primer lugar, el Senado solo tiene competencia para autorizar las medidas cuando sean necesarias, de tal modo que, si no hay necesidad, la Cámara Alta carecerá de respaldo constitucional para autorizar la invasión del campo de autogobierno de la CA. En segundo lugar, el Gobierno sólo está constitucionalmente facultado para ejercitar esa competencia si cuenta con la autorización del Senado y en las condiciones fijadas por éste, incurriendo en otro caso en vicio de incompetencia.⁵⁶

Una vez admitida, con carácter general, la posibilidad de impugnación de los actos de compulsión, es preciso, para completar el presente estudio, analizar los recursos contra las medidas concretas adoptadas por el Gobierno.

De este modo, las medidas o, mejor dicho, las consecuencias de las mismas (es decir, las resoluciones, decisiones y actos en que se concreten aquéllas) pueden ser impugnadas por la CA afectada a través de la vía contencioso-administrativa. La legitimación de las CA aparece regulada en el artículo 19.1.d de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.⁵⁷

⁵⁴ VINTRÓ, J., «El artículo 155 de la Constitución...», *cit.*, pág.85.

⁵⁵ VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155...», *cit.*, pág. 106.

⁵⁶ GIL-ROBLES DELGADO, J. M.^a, «Control y autonomías», *Civitas*, Madrid, pag.108.

⁵⁷ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. El referido precepto establece que «están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: d) La

También serán recurribles mediante la vía del conflicto positivo de competencias por considerar que la aplicación del artículo 155 CE ha supuesto una invasión de las competencias autonómicas, pero, en todo caso, el TC deberá valorar si las medidas adoptadas responden a los principios que se les exigen (necesidad, proporcionalidad y adecuación, concreción y menor intervención de los derechos autonómicos).

Finalmente, se establece la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional en el caso de que caber recurso de amparo contra las medidas de coerción. Como ya se indicó, aunque las medidas deben adoptarse en relación con una CA como tal, los ciudadanos de la misma pueden resultar igualmente afectados. Si las consecuencias se concretan en una violación de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrá interponerse este recurso contra la disposición, acto o simple vía de hecho que origine la apuntada conculcación.⁵⁸

Administración de las Comunidades Autónomas, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u Organismo público, así como los de las Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local».

⁵⁸ CALAFELL FERRÁ, V.J., «La compulsión o coerción estatal...», *cit.*, pág. 144.

V.EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS RELATIVOS AL PROCESO INDEPENDENTISTA CATALÁN

La primera y única vez que el art.155 CE se ha aplicado en su completud ha sido como respuesta al desafío del secesionismo catalán. Anteriormente, en 1989, se procedió a su aplicación a la CA de Canarias por la resistencia de su Gobierno a la supresión de ciertos aranceles, derivada de la adhesión a las Comunidades Europeas. Sin embargo, el Gobierno de Canarias se allanó al requerimiento efectuado por el entonces presidente del Gobierno español Felipe González.

Cataluña ha experimentado durante los últimos años un movimiento tendente a conseguir su independencia y su conversión a un “Estado catalán independiente en forma de república”.⁵⁹ Como consecuencia, se han originado diversas conductas del Parlamento y Gobierno de la Generalitat, provocando las consiguientes reacciones del Gobierno del Estado, Cortes Generales, Tribunales de Justicia y Tribunal Constitucional.

Es inevitable comenzar esta crónica haciendo referencia a la publicación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña el 18 de junio de 2006⁶⁰, que sustituyó al anterior Estatuto de 1979, más comúnmente conocido como “Estatuto de Sau”. El EA se presenta como una mera reforma⁶¹, pero da un paso al frente al buscar una mayor autonomía política de la Comunidad, así como el reconocimiento de una posición singular de Cataluña dentro del Estado Español.

La elaboración y aprobación del EA ha suscitado mucha polémica desde sus inicios hasta la actualidad. Su presentación ante el Congreso de los Diputados originó la oposición de varios sectores y, algunos partidos políticos como el Partido Popular reclamaron la celebración de un referéndum nacional sobre el Estatuto y promovieron diferentes protestas para que no se admitiera a trámite el proyecto.

⁵⁹ Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/intrade/153125>

⁶⁰ También conocido como Estatuto de Miravet, nombre que resulta del pueblo donde se congregaron los parlamentarios catalanes que formaban el Gobierno autonómico de Cataluña.

⁶¹ BAR CENDÓN, A., «El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 37, 2016, pág.188.

En el año 2012 se inició una deriva independentista con el propósito de construir la República Catalana, cuyos orígenes inmediatos se hallan en la sentencia del TC 31/2010⁶², de 28 de junio, dictada en relación con el recurso de inconstitucionalidad presentado por el PP en 2006 como reacción a la reforma del EA de Cataluña.⁶³ La resolución del TC provocó un duro golpe para el nacionalismo catalán y algunos de los asuntos más discutidos fueron la identidad de la nación, la lengua, la administración de justicia o una Hacienda propia.

El 9 de noviembre de 2014 se procedió a celebrar un referéndum consultivo, denominado 9-N. En la consulta, la pregunta que lanzó a la calle la Generalitat fue: “¿Quiere que Cataluña sea un Estado?” y “En caso afirmativo, ¿quiere que este Estado sea independiente?”. Es importante resaltar que la convocatoria de un referéndum consultivo autonómico es competencia exclusiva del Estado central; y aunque dicha competencia fue recogida en el Estatuto de 2006, el 25 de febrero de 2015 el TC declaró la inconstitucionalidad de la consulta del 9-N al no corresponder a la CA la convocatoria de consultas que afecten al orden constituido y al fundamento del orden constitucional. El aparente fracaso de la convocatoria del 9-N, en lo que se refiere precisamente a la participación ciudadana, no frenó al proceso independentista en términos generales, sino muy al contrario.⁶⁴

El inicio de las circunstancias que más tarde dieron lugar a la aplicación del artículo 155 CE puede fecharse en las elecciones autonómicas al Parlamento de Cataluña de septiembre de 2015 convocadas por el presidente Artur Mas, en las que los partidos independentistas catalanes asumieron como objetivo primordial de la legislatura la declaración de independencia de Cataluña. El independentismo logró la mayoría absoluta de los escaños del Parlamento, pero no la de los votos emitidos. Pese a que las dos candidaturas independentistas (*Junts pel Sí* y CUP) no llegan al 50% de los votos, el 27 de octubre se vota la Declaración de inicio del proceso de independencia por 72 votos a favor y 63 en contra.

⁶² Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/6670>

⁶³ ARROYO GIL, A., «Cataluña: lo que se esconde tras el velo», *El País*, 11 de octubre de 2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/10/10/opinion/1507648749_793864.html [Todos los recursos web fueron consultados por última vez el día 20 de junio de 2020]

⁶⁴ BAR CENDÓN, A., «El proceso independentista de Cataluña...», *cit.*, pág. 193.

En septiembre de 2017 el Parlament aprueba las leyes del referéndum de autodeterminación vinculante y de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.⁶⁵ La primera de ellas se orientaba a regular la celebración de un referéndum vinculante sobre la independencia de Cataluña con respecto de España. La Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República tenía como objetivo principal garantizar la seguridad jurídica, la sucesión ordenada entre las administraciones y la continuidad de los servicios públicos en lo que sería llamado “proceso de transición” de Cataluña a un Estado independiente. Ambas leyes fueron declaradas suspendidas por el TC desde el primer día de su publicación e incorporación al ordenamiento legal. El TC consideró que se vulneraron todas las garantías democráticas y determinó el carácter contrario de dicho acto.

El año 2017 marcó un hito en nuestra historia democrática y constitucional ya que, por primera vez, el Gobierno de la Nación decidió activar el artículo 155 CE en la CA de Cataluña, sobre todo tras la consulta ilegal sobre su independencia celebrada el 1 de octubre de ese año y la posterior intervención del presidente de Cataluña en el Parlament declarando la independencia de Cataluña.

El 1 de octubre de 2017 se intentó materializar un proceso hacia la soberanía de Cataluña mediante la convocatoria de un referéndum⁶⁶ sobre la independencia de esta CA, que pasó a ser conocido como el 1-0. El resultado, como se establecía en su ley reguladora, tendría carácter vinculante y si en el recuento de los votos válidamente emitidos se computaban más votos afirmativos que negativos, el resultado implicaría *ope legis* la independencia de Cataluña, a la que debería seguir una declaración formal del Parlament, concretando sus efectos e iniciando el proceso constituyente.⁶⁷

Pese a que existieron muchos intentos por parte del Gobierno central impidiendo su celebración, el referéndum de independencia se celebró, detectándose numerosas irregularidades. Realizado el referéndum, sin las garantías democráticas exigidas, el resultado mayoritario fue el sí, con el 90,2% de los votos.

⁶⁵ Ley 19/2017, de 6 de septiembre, sobre el referéndum de autodeterminación; y Ley 20/2017, de 8 de septiembre, sobre la transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

⁶⁶ La pregunta fue la siguiente: ¿Quiere que Cataluña sea un estado independiente en forma de república?

⁶⁷ EL RINCÓN LEGAL. La legislación aprobada en Cataluña que respaldó el proceso de autodeterminación. Disponible en: <https://elrinconlegal.com/la-legislacion-aprobada-en-cataluna-que-respaldo-el-proceso-de-autodeterminacion/>

El Pleno del TC declaró nula e inconstitucional la ley del referéndum catalán de independencia del 1 de octubre. En lo jurídico, el tribunal afirma que la ley del referéndum invade competencias estatales en materia de consultas del Estado y vulnera, entre otros principios constitucionales, la supremacía de la Constitución, la soberanía nacional y la unidad de la nación. Sostiene, asimismo, que durante la tramitación parlamentaria de la ley el Parlament incurrió “en muy graves quiebras del procedimiento legislativo”.

El 10 de octubre de 2017 se produce el mayor acto de sublevación que se ha producido en la historia de España hasta la fecha. Carles Puigdemont declara la independencia de Cataluña de manera unilateral delante de todos los miembros del Parlamento de Cataluña. Inmediatamente después de declarar la independencia, el presidente se retracta de sus palabras y da a entender una suspensión de la declaración de independencia que había proclamado minutos antes en favor de conseguir sentarse a negociar con el Gobierno de España y discutir una salida factible del Estado español.⁶⁸

En consecuencia, la propuesta del entonces presidente de la Generalitat formulada el 10 de octubre fue un absurdo jurídico⁶⁹ que sirvió para sembrar la más completa confusión, aumentada por la posterior firma de una suerte de proclama o declaración “de los representantes de Cataluña” por parte de los integrantes del Gobierno y los componentes de dos grupos parlamentarios *Junts pel Sí* y CUP, en la que se leía “constituimos la República catalana, como Estado independiente y soberano, de derecho, democrático y social; disponemos la entrada en vigor de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, iniciamos el proceso constituyente, democrático, de base ciudadana, transversal, participativo y vinculante”.⁷⁰

⁶⁸ NOGUER, M; BAQUERO, C.S., «Puigdemont prolonga la tensión con una secesión en diferido», *El País*, 11 de octubre 2017. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2017/10/10/catalunya/1507624143_410500.html

⁶⁹ GARCÍA TORRES, J., «El artículo 155 paso a paso» en *El artículo 155 de la Constitución*, VV.AA.(dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pág.132.

⁷⁰ La declaración carecía de todo valor jurídico-parlamentario puesto que, levantada la sesión por la presidenta de la Cámara, no fue una decisión regularmente adoptada de conformidad con el art.60.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Reglamento de la Cámara Catalana.

El procedimiento se inicia con el requerimiento efectuado por el presidente del Gobierno de España, Mariano Rajoy, el 11 de octubre de 2017, al presidente de la Generalitat, Carles Puigdemont. El requisito previo del requerimiento que establece el artículo 155 CE se cumplimentó con la carta que el presidente del Gobierno central dirigió el 11 de octubre de 2017 al presidente de la Generalitat⁷¹ y en la que se le instó a responder a la siguiente cuestión⁷²:

«Si alguna autoridad de la Generalitat de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si su declaración del 10 de octubre de 2017 ante el pleno del Parlamento implica la declaración de independencia al margen de que esta se encuentre en vigor o no»

La presentación del requerimiento había sido acordada como es preceptivo, en el Consejo de Ministros⁷³. La carta de Rajoy citaba tanto el incumplimiento de obligaciones legales como el atentar contra el interés general de España, los dos supuestos habilitantes para aplicar la tramitación del referido artículo.

El mencionado acuerdo traslada al presidente de la Generalitat un doble plazo; un primer plazo, que termina el 16 de octubre del citado mes, para que éste comunique al Gobierno español si ha declarado o no la independencia de Cataluña y un segundo plazo que terminaba el 19, también de octubre, para que la Generalitat comunique que se atiene a las disposiciones legales y constitucionales vigentes. El acuerdo termina con la advertencia de que, en caso de no atenderse el presente requerimiento, el Gobierno iniciará el procedimiento ante el senado con arreglo al art.155 CE “para restaurar el orden constitucional y estatutario vulnerado”.

En el caso de que las respuestas fueran afirmativas, no contestadas o se diera otro tipo de contestación no procedente, se le requiere a efectos de que revoque u ordene la revocación de dicha declaración de independencia a fin de restaurar el orden constitucional y estatutario, ordenando el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente.⁷⁴

⁷¹ El texto de la parte dispositiva del requerimiento puede encontrarse en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), Senado, n.º 162, 21/10/2017, p.6.

⁷² LAFUENTE BALLE, J.M.^a, «El art.155 de la Constitución Española (el acuerdo del Senado)», *Revista de Derecho Político*, 2018, pág.79.

⁷³ FREIXES SANJUÁN, T., «El artículo 155 de la Constitución...», *cit.*, pág. 28.

⁷⁴ LAFUENTE BALLE, J.M.^a, «El art.155 de la Constitución Española...», *cit.*, pág. 80.

El entonces presidente Puigdemont envió una respuesta el día de vencimiento de la primera solicitud del requerimiento (16 de octubre)⁷⁵, omitiendo la cuestión planteada y, por el contrario, solicitando que se cese en la represión, con la consiguiente apertura de negociaciones a fin de solucionar el conflicto:

«En este sentido, me sorprendió que en su escrito del pasado 11 de octubre anunciara la voluntad de su gobierno de poner en marcha el artículo 155 de la Constitución para suspender el autogobierno de Cataluña. Cuando el pasado día 10, atendiendo a la petición de numerosas personalidades e instituciones internacionales, españolas y catalanas, le planteé una oferta sincera de diálogo, no lo hice como una demostración de debilidad sino como una propuesta honesta para encontrar una solución entre el Estado español y Cataluña que lleva bloqueada desde hace muchos años»

Es en este momento cuando el presidente del Gobierno de España le envía un nuevo escrito, fechado el mismo día 16 de octubre⁷⁶ recordándole que todavía está a tiempo de enviar respuesta fehaciente sobre lo solicitado:

«Ciertamente, el requerimiento que yo le envié supone el paso previo al procedimiento establecido en el art.155 de la Constitución que, en contra de lo que usted afirma, no implica la suspensión del autogobierno, sino la restauración de la legalidad en la autonomía. Pero, ante todo, el requerimiento es una oportunidad para reconducir el grave deterioro de la convivencia que se vive en Cataluña, para que la Generalitat vuelva a la ley y, a partir de ahí, se recupere la normalidad institucional entre administraciones. La vuelta de legalidad, previa para cualquier diálogo democrático, se refiere al orden constitucional pero también al Estatuto de Autonomía de Cataluña y sus normas de desarrollo, que han resultado gravemente lesionados por las actuaciones de su Gobierno en las últimas semanas. Le recuerdo, una vez más, que aún tiene margen para contestar de forma clara y sencilla al requerimiento que le remití el pasado miércoles. Sigue estando en su mano abrir un nuevo periodo de normalidad y lealtad institucional que todo el mundo le está reclamando. En caso contrario, será Usted el único responsable de la aplicación de la Constitución»

El 19 de octubre de 2017⁷⁷, fecha de vencimiento del segundo plazo, ya dictada y notificada la STC 114/2017, de 17 de octubre, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley catalana 19/2017, de 6 de septiembre, el señor Puigdemont envió otra carta al presidente del Gobierno en los siguientes términos:

⁷⁵ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, n. °21/10/2017, págs. 29-32.

⁷⁶ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, n. °21/10/2017, págs.34-36.

⁷⁷ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, n. °21/10/2017, pág.40.

«Esta suspensión continua vigente. La decisión de aplicar el artículo 155 corresponde al Gobierno del Estado, previa autorización del Senado. Pese a todos estos esfuerzos y nuestra voluntad de diálogo, que la única respuesta sea la suspensión de la autonomía, indica que no se es consciente del problema y que no se quiere hablar. Finalmente, si el Gobierno del Estado persiste en impedir el diálogo y continuar la represión, el Parlament de Catalunya podrá proceder, si lo estima oportuno, a votar la declaración formal de independencia que no votó el día 10 de octubre»

Tras este cruce de comunicaciones, el Gobierno de España manifestó, el mismo 19 de octubre, que entendía que el requerimiento no había sido atendido e iniciaba los trámites para la aplicación efectiva del artículo 155 CE. Por acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, se concretó la propuesta que el Gobierno realizaba al Senado para la aplicación del art.155 CE.⁷⁸ En dicho acuerdo se justificaba la inserción de la actividad de las instituciones catalanas dentro de los supuestos habilitantes constitucionalmente previstos.⁷⁹

Siendo los destinatarios de las medidas el Gobierno y Administración de la Generalitat, así como el Parlament, el acuerdo concretaba los siguientes puntos:

A) El cese del presidente de la Generalitat, de tal modo que la convocatoria de nuevas elecciones autonómicas, que deberían realizarse en el plazo máximo de 6 meses desde la aprobación del Senado, corresponderá al presidente del Gobierno de España. Ello conlleva el cese del vicepresidente y de los consejeros que integran el Gobierno de la Generalitat, sustituyéndolos en el ejercicio de sus funciones por los órganos o autoridades creados por el Gobierno estatal.⁸⁰

B) Colocar a la Administración de la Generalitat bajo las directrices de los órganos creados por el Gobierno estatal y habilitar a estos órganos para que pudieran adoptar las disposiciones, actos y órdenes necesarias para ejercer las competencias y funciones que hubieran asumido; someter las actuaciones de la Administración de la Generalitat a un

⁷⁸ Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M.H señor presidente de la Generalitat de Catalunya, para que la Generalitat proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general.

⁷⁹ FREIXES SANJUÁN, T., «El artículo 155 de la Constitución...», *cit.*, pág. 29.

⁸⁰ FREIXES SANJUÁN, T., «El artículo 155 de la Constitución...», *cit.*, pág. 33.

régimen de autorización previa, estableciendo su nulidad si se adoptaren sin este requisito.

C) Adoptar determinadas medidas singulares en materia de seguridad y orden públicos⁸¹; de gestión económica, financiera y tributaria y presupuestaria⁸²; y de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales.⁸³

D) Prohibir que el Parlament pudiera realizar la investidura de un presidente de la Generalitat hasta la constitución de un nuevo Parlamento, surgido de unas elecciones convocadas por el presidente del Gobierno estatal. Igualmente, se excluían las funciones de control del Parlamento sobre las actuaciones de los órganos designados por el Gobierno, atribuyendo esta función de seguimiento y control al Senado. Nótese, al respecto, que el Consejo de Ministros no propone la disolución del Parlament, sino que propone medidas dirigidas a controlar que su actividad no esté dirigida a favorecer iniciativas secesionistas.

El Acuerdo del Consejo de Ministros previa, finalmente, que este conjunto de medidas estuviera vigente hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat que resultara de las elecciones que se convocaran, y que, durante su vigencia, el Gobierno pudiera plantear al Senado su modificación o anticipar su cese.

El Senado realizó con rapidez⁸⁴ los trámites de discusión y adopción de las medidas de aplicación del art.155, tanto en la Comisión creada al respecto como en el Pleno, donde tenían que ser aprobadas por mayoría absoluta. La tramitación en el senado concluyó con el Acuerdo del Pleno del Senado por el que se aprueban las

⁸¹ Colocación de los Mossos d'Esquadra-Policía de la Generalitat bajo las órdenes de las autoridades y órganos designados por el Gobierno estatal y sustitución de los Mossos por efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

⁸² Ejercicio de las competencias de la Generalitat en estos ámbitos por los órganos designados por el Gobierno estatal, con el objetivo, en especial, de garantizar que los fondos transferidos por el Estado y los ingresos obtenidos por la Generalitat no se destinaran a actividades o fines relacionados o vinculados con el proceso secesionista o que contravengan las medidas contenidas en el acuerdo de aplicación del art.155 CE.

⁸³ ALBERTÍ ROVIRA, E., «Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña», *Revista d'estudis autonòmics i fedederals*, núm 27, 2018, pág.9.

⁸⁴ Acuerdo de la Mesa del Senado de 21 de octubre de 2017. Disponible en: http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_12_162_1351.PDF

medidas requeridas por el Gobierno, de 27 de octubre, que fue publicado en el BOE el mismo día 27.

El 21 de diciembre de 2017 se procedió a celebrar elecciones autonómicas en Cataluña, convocadas como consecuencia de la aplicación del mecanismo del art.155 CE. El resultado volvió a ser favorable para los partidos independentistas y, el 17 de enero se constituyó el nuevo Parlament. El siguiente paso fue proponer un candidato a la presidencia de Cataluña. El presidente del Parlamento propuso a Carles Puigdemont, decisión que suscitó una enorme discusión política. El TC argumentaba un candidato podrá ser investido si se presenta físicamente ante la cámara y gozando de la autorización judicial para adoptar el cargo.

El 14 de mayo de 2018, Quim Torra es elegido presidente de la Generalitat, 199 días después de la destitución de su predecesor Carles Puigdemont. Con la toma de posesión del gobierno de Torra, se desactiva finalmente el artículo 155 CE que suspendía el autogobierno de Cataluña.

VI.COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 89/2019, DE 2 DE JULIO Y 90/2019, DE 2 DE JULIO. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMS.5884-2017 Y 143-2018

El proceso independentista de la CA de Cataluña ha originado diversos procedimientos, así como decisiones jurisdiccionales. Se procede a realizar en este epígrafe una aproximación a la doctrina constitucional de los últimos años, siendo ésta una tarea ciertamente compleja. El material jurisprudencial que constituye su objeto es extenso: desde septiembre de 2017 hasta septiembre de 2018 se han dictado numerosas resoluciones, incluso dejando al margen las que han adoptado la forma de providencia.

Se toman como punto de partida las SSTC 114/2017, de 17 de octubre, y 124/2017, de 11 de noviembre, que declaran, respectivamente, la inconstitucionalidad de las Leyes del Parlamento de Cataluña 9/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. Estas dos sentencias declaran que las leyes impugnadas incurren en una infracción manifiesta y no incidental de tres principios constitucionales estrechamente relacionados.⁸⁵

En primer lugar, constatan la infracción del principio de supremacía de la Constitución, proclamado en el artículo 9.1 CE, en la medida en que las dos Leyes autonómicas se atribuyen a sí mismas el carácter de norma suprema. La conclusión alcanzada por el Tribunal no requiere una extensa fundamentación desde la perspectiva del Derecho constitucional español, pues resulta obvio que la CE se configura a sí misma como *lex superior*.

A continuación, el Tribunal constata también la vulneración del artículo 1.2 CE, en cuya virtud la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado. El Parlamento de Cataluña se arrogó la representación del pueblo soberano de Cataluña y, por lo tanto, desconoció la declaración de que la soberanía nacional reside en el pueblo español.

⁸⁵ ARROYO JIMÉNEZ, L., «Un año de doctrina constitucional» en *El artículo 155 de la Constitución*, VV.AA.(dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019, pág.246.

En tercer lugar, las dos sentencias citadas también declaran la infracción del artículo 2 CE que, entre otros, reconoce el principio de unidad de la nación española. La vulneración constitucional tiene aquí su origen en el hecho de que estas Leyes hubieran impedido que la decisión acerca de la futura permanencia en la propia nación fuera adoptada por todos sus integrantes en condiciones de libertad e igualdad, y no solo por una fracción del pueblo español.

El Tribunal argumenta también acerca de la legitimidad del poder, realizando dos pronunciamientos. El primero de ellos es que estas dos Leyes han desconocido el obligado sometimiento al Derecho del Parlamento de Cataluña. Con ello han violentado el principio de legalidad, que es una dimensión de la cláusula del Estado de Derecho cuya satisfacción constituye un presupuesto de legitimidad del poder público. No se puede decir de una manera más elocuente que cómo lo hace el propio Tribunal: “un poder que niega expresamente el derecho se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento” (STC 114/2017, FJ 5).

El segundo de ellos es que estas dos Leyes implican desconocer la legitimidad democrática de la propia Constitución. Con ello se constata la infracción no sólo del Estado de Derecho, sino también de la nota definitoria del Estado democrático. También lo expresa de manera precisa el Tribunal cuando afirma que estas dos Leyes olvidan que “el sometimiento a la Constitución española es una forma de sumisión a la voluntad popular” (STC 114/2017, FJ 5).

El segundo bloque de resoluciones tiene por objeto las sentencias sobre la aplicación del mecanismo coercitivo del art.155 CE. Aparecen aquí, las SSTC 89/2019 y 90/2019, que tienen su origen en los recursos de inconstitucionalidad presentados, respectivamente, por cincuenta diputados del grupo parlamentario de Unidos Podemos- En Comú Podem, y por el Parlamento de Cataluña frente al acuerdo del Pleno del Senado del día 27 de octubre de 2017 por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del artículo 155 CE.⁸⁶

⁸⁶ GARCÍA ROCA, J., «El tempo moderato de la intervención coercitiva del Estado (artículo 155 CE) en Cataluña: un comentario a las SSTC 89 y 90/2019, en particular, proporcionalidad y test de necesidad o razonabilidad de las medidas», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.44, 2019, pág. 503.

Nos encontramos ante dos sentencias materialmente distintas cuyas impugnaciones están hechas por diferentes sujetos. Ahora bien, los motivos de impugnación alegados en los recursos tienen una raíz común, aunque las conclusiones del TC están delimitadas en dos sentencias independientes: de hecho, la segunda de ellas, como advierte expresamente en su FJ 3, hace una remisión directa a la primera.⁸⁷ Es por ello que se puede afirmar que ambas sentencias se encuentran verdaderamente interrelacionadas.

El análisis de las sentencias permite formular, de entrada, la admisión por el Tribunal del recurso de inconstitucionalidad, al ser considerado éste la vía procesal adecuada para enjuiciar la constitucionalidad de la aplicación del precepto. El acuerdo del Pleno del Senado tiene fuerza de ley, hecho que pone de manifiesto la viabilidad del recurso de constitucionalidad.⁸⁸

El TC realizó, en una primera aproximación, una delimitación de los rasgos del procedimiento de intervención estatal para luego enjuiciar los vicios de inconstitucionalidad sustantivos.⁸⁹ En las dos sentencias, el Tribunal aprovecha para clarificar las características configuradoras del mecanismo previsto en el artículo 155 CE: su naturaleza, los supuestos que permiten su activación, el requerimiento que se debe formular al presidente de la CA y las medidas que pueden adoptarse.

Sobre la naturaleza del procedimiento, el Tribunal determinó que el referido artículo implica un medio extraordinario de la actividad de los órganos de las CCAA. Se debe emplear como medida de último recurso, pero esto no significa que la aplicación del art.155 CE quede exenta de todo límite. En un primer momento, la STC 89/2019 razonó que solo era posible la incoación de este procedimiento cuando las vías generales o comunes de control, jurisdiccional o no, hayan resultado insuficientes o se aprecie indubitadamente lo van a ser.

⁸⁷ CAVERO GÓMEZ, M., «La aplicación del artículo 155 de la Constitución a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 89/2019, de 2 de julio, y 90/2019, de 2 de julio. Recursos de inconstitucionalidad núms.5884-2017 y 143-2018. (BOE núm.192 de 12 de agosto de 2019)», *Revista de las Cortes Generales*, núm.107, 2019, pág.509.

⁸⁸ Como precedentes pueden considerarse el ATC 142/2017 y la STC 83/2016, referidos a la declaración del estado de alarma y su prórroga (artículo 116 CE). Son resoluciones donde se reconoció que estas declaraciones pueden ser impugnadas en vía de recurso, pese a no ser formalmente leyes, porque autorizan a modificar temporalmente o desplazar la aplicación de normas legales.

⁸⁹ GARCÍA ROCA, J., «Il tempo moderato...», *cit.*, pág. 506.

Es un mecanismo que permite la coerción directa para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados⁹⁰. No puede confundirse este mecanismo de control con un control de naturaleza competencial. Este instrumento habilita la injerencia en la autonomía de las CCAA, garantizando así el principio de unidad, estrechamente vinculado a la autonomía.⁹¹

Procede continuar con el análisis de los vicios del procedimiento alegados. En cuanto al requerimiento, los recurrentes se oponían al entendimiento de que el requerimiento fue desatendido. El TC admite que no cabe duda alguna de que efectivamente concurre la desatención del requerimiento porque, entre otras razones, no procede el diálogo sobre la sujeción a la Constitución y a las leyes.

Tampoco encuentra el Tribunal ninguna incoherencia entre el requerimiento y el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, que solicitó la autorización del Senado. Esta fue otra de las alegaciones procedimentales esbozadas por los recurrentes. Igualmente desestimó que no hubiera correspondencia con las medidas propuestas al Senado, entre otras razones, porque el artículo 155 no impone al Gobierno la carga de enunciar en su requerimiento previo todas las medidas que piensa adoptar.⁹²

El tercero de los reproches tenía como objeto dos extremos: la admisión por la Mesa del Senado de la solicitud hecha al amparo del artículo 155 puesto que la Mesa no verificó la desatención del requerimiento y el rechazo del Senado a la comparecencia del representante del presidente.⁹³ Concluyó el Tribunal afirmando que “el Senado dispuso de los elementos de juicio necesarios para la adopción de la decisión y que no hubo merma de las posibilidades de alegación por parte del presidente de la Comunidad Autónoma, sino una extensión de las mismas”.

⁹⁰ La STC 89/2019 apunta que, si bien el art.155 CE distingue entre el incumplimiento de “las obligaciones que la Constitución u otras leyes” imponen a la CA y una actuación autonómica “que atenta gravemente al interés general de España”, esta diferenciación no se debe entender como una exclusión o contraposición entre los dos, ya que el incumplimiento de concretos deberes constitucionales o legales puede llegar a considerarse un grave atentado al interés general, mientras que este último nunca debería denunciarse al margen del derecho.

⁹¹ CAVERO GÓMEZ, M., «La aplicación del artículo 155...», *cit.*, pág. 510.

⁹² GARCÍA ROCA, J., «Il tempo moderato...», *cit.*, pág. 509.

⁹³ CAVERO GÓMEZ, M., «La aplicación del artículo 155...», *cit.*, pág. 512.

En relación con las concretas medidas autorizadas por el Senado, el Tribunal responde descartando la inconstitucionalidad de cada una de las medidas impugnadas. Respecto al cese y sustitución del presidente de la Generalitat, del vicepresidente y de los consejeros del gobierno autonómico, el Tribunal parte de la afirmación de que no se ha de descartar que el Senado puede autorizar medidas de cese y sustitución. Considera que esta decisión no es contraria a la Constitución ni contraria a lo permitido por el art.155 CE.⁹⁴

Una de las medidas que más discusión política y doctrinal ha suscitado es la atribución al presidente del Gobierno de la potestad de disolver anticipadamente el parlamento autonómico y de convocar elecciones autonómicas. El Tribunal resuelve esta cuestión argumentando que el Senado puede autorizar al Gobierno para disolver una asamblea autonómica, siempre que la medida se entienda como “necesaria” y no se suspenda a la Cámara autonómica en el ejercicio de sus funciones. Así, la STC 89/2019 en su FJ 12 reproduce: “Ante la evidencia de un gobierno que ha provocado una grave crisis constitucional, con la proclamación de una república catalana (...) no pueden tacharse de excesivas las medidas autorizadas por el Senado para el cese y la sustitución de quienes, si bien ostentaban aún los títulos respectivos de presidente y vicepresidente de la Generalitat de Cataluña y de miembros de su consejo de gobierno...”.

Otras medidas analizadas por el Tribunal son aquellas que someten a un régimen de comunicación o autorización previa las actuaciones de la Administración de la Generalitat, y la prohibición –a riesgo de nulidad de pleno derecho y no producción de efectos- de actuaciones realizadas por autoridades, cargos públicos y personal del Parlament o de organismos de la Generalitat, que contravengan las medidas contenidas en el acuerdo del Senado. Las sentencias razonan que la primera medida -el régimen de comunicación o autorización- puede ser considerada necesaria, dadas las circunstancias, y se relaciona con lo que prevé el art.155.2 CE, ya que impartir instrucciones es una manera de hacer valer la jerarquía entre el titular de esta potestad y sus subordinados. En cuanto a la segunda medida -la prohibición de actuaciones que contravengan las medidas-, las sentencias indican que el acuerdo del Senado puede regular un nuevo

⁹⁴ El Tribunal descarta que la autorización del cese de las personas afectadas vulnere su derecho a mantenerse en el cargo público al que accedieron (art.23.2 CE), razonando que siendo legítimo el cese, conforme a lo autorizado por el Senado, no se pueden plantear lesiones de derechos fundamentales.

supuesto, excepcional y temporal, de nulidad de pleno derecho, mientras que no suscita objeciones a que la medida afecte al Parlamento de Cataluña.⁹⁵

Finalmente, las últimas medidas a comentar son las relativas a la policía autonómica. Los actores entendían que los miembros del Cuerpo de Policía de la Generalitat de Cataluña, esto es, los Mossos d'Esquadra no podían ser sustituidos por los efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Los recurrentes sopesaban que de esta manera se violaba la distribución competencial, sin embargo, el artículo 155 CE permite limitar las competencias autonómicas.

Llegados a este punto, se puede considerar que el TC ha sentado doctrina respecto a la aplicación de este mecanismo nunca antes utilizado en España. Sí que resulta especialmente destacable el hecho de que ningún magistrado formulara un voto particular en un ámbito tan poco explorado y desconcertante como el de este precepto constitucional.

En suma, no existen dudas al respecto de que las sentencias examinadas deben ser consideradas como un auténtico referente sobre la aplicación del artículo 155 de la Constitución y deberán ser tenidas en cuenta en futuras actuaciones por parte de los Gobiernos centrales y autonómicos en hipotéticos escenarios de conflicto territorial.

⁹⁵ MARTÍN ALONSO, G., «Jurisprudencia constitucional relativa a la organización territorial del Estado durante el segundo cuatrimestre de 2019», *Institut d'Estudis de l'Autogovern*, 2019, pág.12.

VII. ¿EXISTÍAN Y EXISTEN ALTERNATIVAS A LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA?

Del conflicto entre una Comunidad Autónoma y el Estado central surge la pregunta de cuáles son los mecanismos jurídicos para abordar este tipo de controversias y los efectos que se pueden llegar a obtener con cada uno de ellos.

Los Estados compuestos aprecian tres vías de resolución de conflictos; la negociación, el recurso a los tribunales para que resuelvan en derecho y la imposición coactiva de una parte sobre la otra. Así mismo, en el Estado autonómico español puesto en marcha a partir de la Constitución de 1978 se prevén también estas tres vías, aunque con diferentes intensidades y modalidades.

La Constitución establece diferentes mecanismos para la resolución de este tipo de problemas, matizando, en todo caso, que debe acudirse a la solución menos intrusiva posible, manteniendo en todo momento el orden constitucional establecido y garantizando el interés general de España. Nuestro texto constitucional regula un último mecanismo de protección -refiriéndose al art.155 CE-, cuya ejecución es completamente extraordinaria, aplicable en el caso de que la gravedad de la situación presente unos niveles tan extremos que pueden provocar la fractura del Estado Español y del marco constitucional.

El artículo 155 CE no es una habilitación constitucional para ejercer una función de vigilancia específica del cumplimiento de la legislación del Estado. Por consiguiente, no todo el poder de vigilancia del Estado de las normas autonómicas puede reconducirse al procedimiento del artículo 155 CE, que es un mecanismo extraordinario y muy excepcional de control de los órganos y no estrictamente de supervisión normativa.

Por tanto, se puede señalar que no solo contamos con el art.155 CE, sino que existen alternativas a su aplicación. Por una parte, se encuentran los instrumentos ordinarios, que residen en medidas administrativas y en sanciones penales. También es necesario apuntar la existencia de la legislación de excepción y las facultades que tiene el propio Tribunal Constitucional para lograr la efectividad de sus decisiones. Finalmente, se hace referencia a las disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional por

las que el Gobierno puede tomar el control directo de los órganos y servicios si se dan las circunstancias habilitantes para ello.⁹⁶

El mecanismo del artículo 155 CE es subsidiario y excepcional respecto de los controles ordinarios del artículo 153 CE. El carácter subsidiario comporta que sólo podría aplicarse el art.155 CE si se hubieran agotado previamente el resto de posibilidades ofrecidas por el ordenamiento jurídico para hacer frente a la resistencia de una Comunidad Autónoma al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales o legales o si pusiera en peligro el interés general. Es por ello que en ocasiones se interpreta al artículo 155 CE como una extensión del artículo 153 CE, que recoge los medios de control de la actividad de las CCAA.

En nuestro modelo de controles constitucionales, las actuaciones de las CCAA se revisan normalmente mediante una serie de controles estrictamente jurisdiccionales sobre los actos de las mismas que enumera el artículo 153 CE. El artículo 153 se limita a recapitular las posibles vías de control de la actividad de las Comunidades Autónomas. Se refiere al control por el Tribunal Constitucional de la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley; al control judicial de la legalidad de su actividad administrativa; al control económico y presupuestario y al control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado previsto en el artículo 150.2. En consecuencia, sólo puede acudir al mecanismo del artículo 155 CE una vez intentados estos mecanismos habituales de relación entre el Estado y las CCAA y de solución de conflictos.⁹⁷

Esta dualidad entre los controles ordinarios sobre los actos de las CCAA, sistematizados en el artículo 153 CE, y los controles extraordinarios sobre sus órganos a los que se refiere el artículo 155 de la Constitución se sustenta en que no cabe el abuso del mecanismo y en que deben usarse previamente los controles ordinarios sobre los actos de las CCAA antes de acudir a un instrumento tan poderoso sobre los órganos de las mismas.⁹⁸

⁹⁶ FREIXES SANJUÁN, T., «El artículo 155 de la Constitución...», *cit.*, pág. 39.

⁹⁷ GARCÍA ROCA, J., «Diez tesis sobre la intervención extraordinaria del Estado» en *El artículo 155 de la Constitución*, VV.AA.(dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019, pág. 197.

⁹⁸ GARCÍA ROCA, J., «Diez tesis sobre la intervención extraordinaria...», *cit.*, pág. 236.

VIII.A MODO DE CONCLUSIÓN

Durante la elaboración de la Constitución de 1978 surgió la necesidad de disponer de un precepto constitucional que permitiera habilitar al Estado a intervenir en caso de desobediencia por parte de los órganos autonómicos. El artículo 155 CE sufrió numerosos cambios a lo largo del proceso constituyente, no siendo sencillo conciliar las diferentes posturas de actores políticos.

A lo largo del presente estudio se han expuesto, mediante un pormenorizado análisis, diferentes aspectos de la situación jurídico-política en Cataluña y los desafíos constitucionales que plantea. Especialmente, se ha hecho hincapié en lo referente a la posición de Cataluña en el Estado autonómico español, el movimiento independentista, el derecho a decidir, el Estatuto de Cataluña y la posibilidad de una reforma constitucional.

El conflicto provocado por los partidos favorables a una secesión unilateral en Cataluña, con insuficiente apoyo popular y desdén por las leyes, ha permitido resolver bastantes de las dudas que se han mantenido constantes durante cuatro décadas sobre este inexplorado instrumento.

El análisis jurídico del artículo 155 CE, atendiendo a su proceso de elaboración durante el proceso constituyente y especialmente al contexto normativo del propio texto constitucional, permite concluir que las medidas aplicables deben ser el resultado de un procedimiento garantista para las Comunidades Autónomas y no pueden significar ni la supresión de la autonomía, ni la desnaturalización de los elementos orgánico-procedimentales del principio de autonomía política territorial en conexión con la forma de gobierno parlamentaria de los entes autonómicos.

Así, aunando la jurisprudencia que se recoge en las sentencias citadas y en los estudios doctrinales referidos, ya se dispone de una documentación bastante completa sobre la intervención estatal ex artículo 155 CE, que permite interpretar el precepto con mucha mayor seguridad, disipando muchas dudas. De esta manera, se ha pretendido despejar algunos interrogantes que se planteaban a la hora de aplicar dicho precepto; otros, como vemos, subsisten.

Sin embargo, el desafío soberanista de Cataluña no ha quedado todavía resuelto como consecuencia de la activación del artículo 155 CE. Al contrario, los hechos ocurridos con posterioridad vienen a confirmar que el problema político sigue estando muy latente.

La jurisprudencia constitucional será, sin duda, muy valiosa a la hora de ofrecer una interpretación más precisa de este precepto en la perspectiva, deseablemente lejana, de una nueva aplicación del mismo.

Debemos, no obstante, ser conscientes de que será posible otra aplicación de este mecanismo de coacción estatal, aunque con perfiles distintos a la acaecida, si los supuestos de hecho habilitantes regulados en el precepto se dieran de nuevo. Ahora bien, llegados a este punto, ya se contaría con una cierta experiencia al ser conocedores de los límites que deben ser respetados.

IX.BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES

1.Doctrina

ALBERTÍ ROVIRA, E., «La resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, AJA FERNÁNDEZ, E.(dir.), Tecnos, Madrid, 1985.

ALBERTÍ ROVIRA, E., «Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña», *Revista d'estudis autonòmics i fedederals*, núm 27, 2018.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., «La coerción estatal del art.155 en la estructura del Estado Autonómico», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 38, 2016.

ARROYO GIL, A., «Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm.31, 2015.

ARROYO JIMÉNEZ, L., «Un año de doctrina constitucional» en *El artículo 155 de la Constitución*, VV.AA.(dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019.

BALLART, X., «Coerció Estatal I Autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978», *Escola d'Administració Pública de Catalunya*, 1978.

BAR CENDÓN, A., «El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 37, 2016.

CALAFELL FERRÁ, V.J., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución Española)», *Revista de Derecho Político*, núm. 48-49, 2000.

CAVERO GÓMEZ, M., «La aplicación del artículo 155 de la Constitución a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Comentario a las sentencias del Tribunal

Constitucional 89/2019, de 2 de julio, y 90/2019, de 2 de julio. Recursos de inconstitucionalidad núms.5884-2017 y 143-2018. (BOE núm.192 de 12 de agosto de 2019», *Revista de las Cortes Generales*, núm.107, 2019.

CRUZ VILLALÓN, P., «La protección extraordinaria del Estado» en *La Constitución española de 1978*, PEDRIERI, A.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.(coords.), Madrid, Civitas, 1981.

CRUZ VILLALÓN, P., «Coerción estatal» en *Diccionario de sistema político español*, GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.(dir.), Akal, Madrid, 1984.

ENTRENA CUESTA, R., «Artículo 155», *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980.

FREIXES SANJUÁN, T., «El artículo 155 de la Constitución y su aplicación a Cataluña» en *El artículo 155 de la Constitución*, VV.AA.(dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019.

GARCÉS URZAINQUI, J., «Consideraciones sobre el artículo 155 de la Constitución Española como instrumento de coerción estatal», *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, núm.18, 2019.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Ejecución Autónoma de la Legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983.

GARCÍA ROCA, J., «Il tempo moderato de la intervención coercitiva del Estado (artículo 155 CE) en Cataluña: un comentario a las SSTC 89 y 90/2019, en particular, proporcionalidad y test de necesidad o razonabilidad de las medidas», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.44, 2019.

GARCÍA ROCA, J., «Diez tesis sobre la intervención extraordinaria del Estado» en *El artículo 155 de la Constitución*, VV.AA.(dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019

GARCÍA TORRES, J., «El artículo 155 de la Constitución y el principio constitucional de autonomía», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, ANDRÉS AUCEJO, E.(dir.), Vol.II, Instituto de Estudios Fiscales, 1984.

GARCÍA TORRES, J., «El artículo 155 paso a paso» en *El artículo 155 de la Constitución*, VV.AA.(dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019.

GIL-ROBLES DELGADO, J. M.^a, «Control y autonomías», *Civitas*, Madrid, 1986.

GÓMEZ ORFANEL, G., «Alcance del artículo 155 de la Constitución», *Diario La Ley*, núm. 9054, 2017.

GONZÁLEZ HERNANDEZ, E., «El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso ?», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, 2015.

LAFUENTE BALLE, J.M.^a, «El art.155 de la Constitución Española (el acuerdo del Senado)», *Revista de Derecho Político*, 2018.

MARTÍN ALONSO, G., «Jurisprudencia constitucional relativa a la organización territorial del Estado durante el segundo cuatrimestre de 2019», *Institut d'Estudis de l'Autogovern*, 2019.

SANTAOLALLA, F., *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.

SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., «Un instrumento para la defensa del Estado: el artículo 155 de la Constitución», en *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI*, PAREJO ALFONSO, L.; VIDA SORIA, J.(coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

URIAS, J., «El artículo 155 CE: alcance y límites de una excepción constitucional», *Revista catalana de dret públic*, núm. especial art.155 CE, 2019.

VINTRÓ, J., «El artículo 155 de la Constitución: marco jurídico y algunas reflexiones», en *El artículo 155 de la Constitución*, VV.AA.(dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019.

VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.73, Madrid, 2005.

2.Artículos de prensa

ARROYO GIL, A., «Cataluña: lo que se esconde tras el velo», *El País*, 11 de octubre de 2017.

EL RINCÓN LEGAL: La legislación aprobada en Cataluña que respaldó el proceso de autodeterminación.

NOGUER, M; BAQUERO, C.S., «Puigdemont prolonga la tensión con una secesión en diferido», *El País*, 11 de octubre 2017.

3.Legislación citada

Constitución Española. BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978.

Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015.

Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, BOE del 27 de octubre de 2017.

Acuerdo de la Mesa del Senado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado., nº162, de 21 de octubre de 2017.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. BOE núm.167, de 14 de julio de 1998.

Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación. DOGC núm.74494, de 6 de septiembre de 2017.

Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. DOGC núm.7451A, de 8 de septiembre de 2017.

4.Sentencias del Tribunal Constitucional citadas

Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006. BOE núm.172, de 16 de julio de 2010.

Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2017, de 17 de octubre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 4334-2017. BOE núm.256, de 24 de octubre de 2017.

Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2017, de 8 de noviembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 4386-2017. BOE núm.278, de 16 de noviembre de 2017.

Sentencia del Tribunal Constitucional 89/2019, de 2 de julio de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 5884-2017. BOE núm.192, de 12 de agosto de 2019.

Sentencia del Tribunal Constitucional 90/2019, de 2 de julio de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 143-2018. BOE núm.192, de 12 de agosto de 2019.

