



---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

## El artículo 155 CE como mecanismo de coerción estatal

Presentado por:

*Leticia de la Horra Sánchez*

Tutelado por:

*Alberto Macho Carro*

*Valladolid, junio de 2020.*

## **RESUMEN**

En el presente Trabajo de Fin de Grado vamos a analizar el artículo 155 CE como mecanismo jurídico de coerción estatal. Empezaremos con una introducción, estableciendo los antecedentes históricos del precepto. Posteriormente, seguiremos comentando su inclusión en la Constitución española, cómo se llevó a cabo su elaboración, y haremos alusión a la inspiración del precepto en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn. Seguidamente, analizaremos la coacción estatal como núcleo fundamental del artículo 155 CE, así como su contenido y aplicación. Tras esto, procederemos a explicar el procedimiento que tendrá que llevarse a cabo para la aplicación del precepto, así como las medidas que podrán dictarse al amparo de este, comparando paralelamente tales medidas con las que efectivamente se adoptaron en la práctica, y haciendo lo mismo con el procedimiento. Por último, haremos alusión a la única aplicación del artículo 155 CE que se ha dado en nuestro país, estableciendo el cómo y el porqué de tal aplicación, su impugnación ante el Tribunal Constitucional a través de la interposición de dos recursos de inconstitucionalidad, y las posteriores sentencias que dictó el Tribunal sobre esta aplicación (SSTC 89/2019 y 90/2019, ambas de 2 de julio), sentando de esta manera los primeros precedentes jurisprudenciales sobre la aplicación efectiva del artículo 155 CE.

## **ABSTRACT**

In the following end-of degree thesis we are going to analyze article 155 CE as a State coercion mechanism in all directions. We will start with an introduction to this effect, establishing the historical background of this precept, we will continue to comment on its inclusion in the Spanish Constitution, how it was developed, and we will refer to the inspiration in article 37 of the German Constitution. We will then examine state coercion as a key element of article 155 CE, as well as its content and application. After this, we will proceed to explain the procedure that will have to be carried out for the application of the article and the measures that may be taken under it, comparing such measures and procedure with those actually applied in practice. Finally, we will refer to the only application of article 155 CE that has been given in our country, establishing the causes behind such an application, its challenge at the Constitutional Court through the filing of two constitutional appeals, and the subsequent judgements given by the Court on this application (SSTC 89/2019 and 90/2019), thus setting out the first case-law precedents regarding the effective application of article 155 CE.

## **PALABRAS CLAVE**

Artículo 155 CE, interés general, coacción estatal, requerimiento previo, Tribunal Constitucional, orden constitucional, incumplimiento constitucional o legal, Senado, Estado Autonómico, control de constitucionalidad, Cataluña.

## **KEY WORDS**

Article 155 CE, general interest, state coercion, prior requirement, Constitutional Court, constitutional order, constitutional or legal infringement, Senate, Regional State, constitutional control, Catalonia.

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....</b>	<b>6</b>
1.1 El antecedente alemán: el golpe prusiano de 1932 .....	6
1.2 La disolución de la Generalitat de 1934.....	9
<b>2. ELABORACIÓN DEL ARTÍCULO 155. INSPIRACIÓN Y COMPARACIÓN CON OTROS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS. ....</b>	<b>11</b>
2.1 Razones para su inclusión y aprobación en el debate constituyente .....	11
2.2 Inspiración y diferencias con el artículo 37 LFB.....	13
2.3 Derecho comparado. Breve alusión a preceptos de coacción estatal contenidos en otros ordenamientos. ....	16
2.3.1 Aplicación de la coacción federal en Alemania. Preceptos aplicables .....	16
2.3.2 La intervención federal en el caso estadounidense .....	17
2.3.3 El caso italiano. La disolución del Gobierno regional.....	17
2.3.4 La Constitución portuguesa. Disolución de los órganos de las regiones .....	18
<b>3. LA COACCIÓN ESTATAL DENTRO DEL ARTÍCULO 155 CE.....</b>	<b>18</b>
3.1 Definición de coacción estatal en nuestro ordenamiento jurídico. ....	18
3.2 Interrelación con el artículo 155 CE .....	19
<b>3. CONTENIDO Y APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 CE. ....</b>	<b>21</b>
4.1 El contenido del artículo 155 CE.....	21
4.2 Causas que desembocan en su aplicación.....	23
4.2.1 Incumplimiento de obligaciones contenidas en la Constitución u otras leyes.....	23
4.2.2 La actuación gravemente contraria al interés general de España .....	25
<b>5. PROCEDIMIENTO PARA SU PUESTA EN FUNCIONAMIENTO COMO MÉTODO DE COACCIÓN ESTATAL Y MEDIDAS A ADOPTAR.....</b>	<b>27</b>
5.1 Procedimiento para su autorización .....	27
5.2 Posibles medidas de aplicación .....	35
<b>6. RECURSOS POSIBLES CONTRA SU EJECUCIÓN .....</b>	<b>45</b>
<b>7. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 89/2019 y 90/2019, DE 2 DE JULIO. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ACUERDO DEL PLENO DEL SENADO DE 27 DE OCTUBRE DE 2017. JURISPRUDENCIA RECIENTE.....</b>	<b>47</b>
7.1 Antecedentes. El cómo y el porqué de la aplicación del artículo 155 CE en Cataluña ...	47
7.2 Sentencia del Tribunal Constitucional 89/2019, de 2 de julio de 2019. ....	50
7.3 Sentencia del Tribunal Constitucional 90/2019, de 2 de julio de 2019. ....	64
7.4 Interrelación entre las SSTC 89 y 90/2019, de 2 de julio, y doctrina del TC en cuanto a la aplicación del artículo 155 CE en Cataluña.....	67
<b>8. CONCLUSIONES.....</b>	<b>70</b>
<b>9. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES.....</b>	<b>72</b>
9.1 Bibliografía.....	72
9.2 Webgrafía.....	73
9.3 Jurisprudencia.....	74

9.4	Legislación y otros documentos .....	75
9.4.1	Legislación.....	75
9.4.2	Otros documentos.....	75

## ***Constitución española de 1978***

### ***Título VII. De la Organización Territorial del Estado***

#### ***Capítulo tercero. De las Comunidades Autónomas***

#### ***ARTÍCULO 155***

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

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

## **1. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

### **1.1 El antecedente alemán: el golpe prusiano de 1932**

El primer antecedente histórico que vamos a analizar, de cara a poder comprender cabalmente el proceso de elaboración, promulgación y ejecución de la disposición contenida en el artículo 155 de la Constitución española (en adelante CE), lo constituirán los diversos mecanismos jurídicos con los que ha contado Alemania para hacer cumplir las obligaciones federales contempladas en su ordenamiento desde los comienzos del Estado liberal<sup>1</sup>. Estos métodos de coacción estaban ya presentes en los artículos 19 y 31 a 34 del Acta Final del Congreso de Viena de 1815, pasando por el artículo 48 de la Constitución de Weimar de 1919 (en adelante CW), hasta el vigente artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn (en adelante LFB).

---

<sup>1</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”. *Revista Española de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, núm. 73, 2005, p. 63.

Nos vamos a centrar en un primer momento en la Constitución alemana de 1919, cuyo artículo 48 contemplaba medidas bastante severas en lo referente a la coacción estatal y su ejecución. De acuerdo con este precepto:

«1. Si un Estado no cumpliera con sus obligaciones conforme a lo dispuesto en la Constitución o en una Ley del *Reich*, el Presidente del *Reich* puede hacérselas cumplir mediante las fuerzas armadas.

«2. Si la seguridad y el orden públicos se viesen gravemente alterados o amenazados, el Presidente del *Reich* podrá adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento de la seguridad y orden públicos, utilizando incluso las fuerzas armadas si fuera necesario. A tal fin puede suspender temporalmente el disfrute total o parcial de los derechos fundamentales recogidos en los artículos 114, 115, 117, 118, 123, 124 y 153».

Este precepto constitucional fue aplicado por primera vez con la Ordenanza de 22 de marzo de 1920 sobre la región de Turingia, debido al surgimiento de un movimiento revolucionario en el que participó el propio Gobierno de la región. En segundo lugar, se aplicó con la Ordenanza del 10 de abril de 1920 sobre la región de Sajonia-Gotha por el mismo motivo que en el caso anterior. Finalmente, se aplicó en 1932, en Prusia, con la justificación de que el Parlamento prusiano era incapaz de nombrar un nuevo Gobierno tras haber celebrado elecciones. Este último caso es en el que nos vamos a detener, ya que alberga gran trascendencia para la explicación de lo que más tarde será en España la elaboración del artículo 155 CE, al poder considerarlo un antecedente remoto.

El Presidente del *Reich*, Hindenburg, dictó una ordenanza a través de la cual se ponía en marcha el artículo 48.1 y 48.2 CW, por el que se nombraba al Canciller del *Reich*, Von Papen<sup>2</sup>, como comisario de Prusia, destituyendo así al Gobierno Prusiano. La razón de esta aplicación se fundamentaba, según el Canciller, en el apoyo del partido comunista al Gobierno social- demócrata en funciones de Prusia<sup>3</sup>. Esto provocó la aplicación de dichos artículos y la proclamación del estado de emergencia en Berlín y en Brandemburgo, así como la suspensión de los derechos fundamentales reflejados en la Constitución.

---

<sup>2</sup> “El golpe contra Prusia”, *El confidencial*, 31 de octubre de 2017, [https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2017-10-31/independencia-cataluna-golpe-prusia\\_1469822/](https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2017-10-31/independencia-cataluna-golpe-prusia_1469822/) [Último acceso 10/02/2020].

<sup>3</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 64.

De esta manera, se formó un conflicto entre el Gobierno Federal y un Estado federado<sup>4</sup>, que se llevó ante el Tribunal estatal de Leipzig, creado por la Constitución de 1919. Por una parte, Prusia alegaba la no oportunidad de la aplicación del artículo 48 CW, ya que no se había producido ninguna violación de la obligación contenida en la Constitución ni se le había advertido de tal violación<sup>5</sup>, aunque, finalmente, terminó aceptando la situación y cumpliendo la ordenanza. Tras esto, el tribunal dictó sentencia.

La sentencia del tribunal dictada el 25 de octubre de 1932, en cierta manera podemos ponerla en relación con el artículo 155 de la CE que más tarde analizaremos con detalle. En esta resolución se dictaminó que la ordenanza emitida en virtud del artículo 48.1 CW no podía fundamentarse en él, ya que ninguna de las actuaciones realizadas por el Gobierno en funciones de Prusia daba lugar a la violación de una obligación constitucional.

En cuanto a la fundamentación para aplicar el artículo 48.2 CW, el tribunal afirma que la actuación discrecional del presidente de intervenir coercitivamente en el Gobierno de Prusia se podría justificar en la necesidad de reunir todos los poderes estatales bajo una sola mano<sup>6</sup>, la del Gobierno del Reich, y que la argumentación de Prusia enunciando que la situación fue causada por el propio Gobierno no cambiaría el planteamiento del Tribunal. Por lo tanto, Prusia quedó a merced de la administración del Gobierno federal a través de la coacción estatal, salvo en el ámbito de las pocas competencias que todavía le quedaban.

A modo de resumen, y tras estudiar detenidamente este acontecimiento, podemos afirmar que las medidas coercitivas empleadas por el Estado deben de aplicarse de manera muy rigurosa y exacta, atendiendo siempre a su oportunidad, sin tergiversar las razones de su aplicación, como vemos en este caso concreto, donde se utilizó la coacción estatal prevista en la Constitución de Weimar como solución para evitar un Gobierno estatal contrario ideológicamente al Gobierno del *Reich*.

---

<sup>4</sup> VITA, L. *Prusia contra el Reich ante el Tribunal Estatal: La sentencia que enfrentó a Hermann Heller, Carl Schmitt y Hans Kelsen en Weimar*, Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 215.

<sup>5</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 64.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 76.



## 1.2 La disolución de la Generalitat de 1934<sup>7</sup>

En primer lugar, debemos establecer un pequeño contexto histórico para tratar esta cuestión.

En 1934, durante la Segunda República española y tras celebrarse elecciones un año antes, se instaura en España un Gobierno presidido por Alejandro Lerroux<sup>8</sup>, candidato del Partido Republicano Radical (PRR), con el apoyo de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA), pero sin entrar este último partido a formar parte del gabinete. En octubre de ese mismo año, la CEDA exige entrar a formar parte del Ejecutivo<sup>9</sup>, tras estas presiones, el Presidente de la República, Niceto Alcalá- Zamora, accede. Esto provoca un gran malestar entre los colectivos de izquierdas, que deciden promover una huelga general, que desemboca finalmente en la revolución de octubre de 1934.

Esta huelga se hizo sentir en mayor o menor medida por toda España, pero adquirió un tinte propio en Cataluña, ya que el Gobierno de Lluís Companys aprovechó la revuelta y proclamó el Estado catalán el día 6 de octubre de 1934. Las palabras exactas fueron: “*La proclamación del Estado Catalán dentro de una República federal Española*”. El Consejo de Gobierno de la Generalidad suscribió por unanimidad un acuerdo en el que: “*Asumía todas las facultades del poder en Cataluña, proclamaba el Estado catalán de la República federal española, y al establecer y fortificar la relación con los dirigentes de la protesta general contra el fascismo, les invitaba a establecer en Cataluña el provisional de la República*”<sup>10</sup>. En resumen, lo que hicieron fue<sup>11</sup> proclamar una autonomía plena sin desligarse por completo del Estado español, lo que tuvo como consecuencia la reacción del Estado republicano, que declaró el estado de guerra a cargo del

---

<sup>7</sup> UCELAY-DA CAL, E. “El octubre catalán de 1934”. *Cuadernos de Alzate*, 2004, pp. 77-106. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 72.

<sup>8</sup> “Cómo fue aquel 6 de octubre de 1934 en el que estalló la revolución de Asturias y la catalana”, *El español*, 6 de octubre de 2018, [https://www.lespanol.com/reportajes/20181006/octubre-estallo-revolucion-asturias-cataluna/343216596\\_0.html](https://www.lespanol.com/reportajes/20181006/octubre-estallo-revolucion-asturias-cataluna/343216596_0.html) [Último acceso 14/02/2020].

<sup>9</sup> “La revolución de 1934”, *El correo*, 4 de octubre de 2009, <https://www.elcorreo.com/vizcaya/20091004/vizcaya/revolucion-1934-20091004.html?ref=https://www.google.com/> [Último acceso 14/02/2020].

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales, de 6 de junio de 1935.

<sup>11</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 73.

General Batet y la posterior detención de Companys, así como la suspensión de la institución autonómica de Cataluña.

La Constitución de 1931 no contemplaba un precepto similar al artículo 155 de la Constitución española de 1978, que le permitiera ejercer la coacción estatal de otra manera que no fuera declarando el estado de guerra, utilizando a modo de medida represora al ejército y la Ley de 2 de enero de 1935 para suspender la autonomía. Como consecuencia de la suspensión, las funciones que pertenecían al Gobierno de la Generalidad pasaron a ser competencias de un Gobernador General <sup>12</sup> hasta febrero de 1936, cuando se autorizó que el Parlamento catalán recobrará sus funciones mediante el Decreto-Ley de 26 de febrero de 1936.

La ley de 2 de enero de 1935 por la que el Estado suspendía la autonomía fue recurrida por el Presidente del Parlamento de Cataluña<sup>13</sup> ante el Tribunal de Garantías Constitucionales (en adelante, TGC). Este órgano declaró su inconstitucionalidad a través de la Sentencia de 5 de marzo de 1936.

La inconstitucionalidad se basaba en el hecho de que la suspensión de la autonomía a través de la ley de 1935 no era posible, ya que vulneraba el artículo 11 de la Constitución, por el que se establecía que<sup>14</sup>: “*la autonomía en virtud del principio autonómico es inatacable siempre que cumpla los requisitos que marca la Constitución*”, en correlación con el artículo 15 y artículo 16<sup>15</sup>. Se establecía que se trataba de una modificación o derogación del Estatuto de autonomía, y que para llevar a cabo esto era necesario seguir el procedimiento de reforma contemplado en el mismo. Seguidamente, el TGC estableció que el Gobierno podría no haber recurrido a la figura de la suspensión de la autonomía, la cual no estaba tipificada en la Constitución, sino que podría haber aplicado la Ley de Orden público de 28 de julio de 1933, ya que la autonomía en virtud del principio autonómico es inatacable, siempre que cumpla los requisitos que marca la Constitución.

---

<sup>12</sup> GARCÍA TORRES, J. “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. II, 1984, pp. 1189-1303. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 73.

<sup>13</sup> BASSOLS COMA, M. *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 74.

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales, de 5 de marzo de 1936.

<sup>15</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 74.

Por otro lado, el tribunal también opinó que lo que era indudable es que la Generalidad había cometido “actos revolucionarios gravísimos”<sup>16</sup> y que, a pesar de que esta ley de 1935 se entendía como una derogación<sup>17</sup> del régimen autonómico, lo cierto es que ante tal situación el Estado debía actuar, aunque finalmente prevaleciera el principio constitucional de autonomía.

## 2. ELABORACIÓN DEL ARTÍCULO 155. INSPIRACIÓN Y COMPARACIÓN CON OTROS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS.

### 2.1 Razones para su inclusión y aprobación en el debate constituyente

La elaboración del artículo 155 CE estuvo motivada por diversas razones de peso. Como es lógico, el texto final de este precepto fue sufriendo cambios a lo largo de su tramitación parlamentaria.

La razón fundamental que influyó en su elaboración fue, “*el interés general de España*”<sup>18</sup> frente a posibles amenazas a la unidad territorial, con la previsión expresa de realizar un requerimiento previo al Presidente autonómico, poniendo en su conocimiento y exigiendo el cese de aquellas conductas o actuaciones que pudieran atentar contra el interés general de la nación.

Partiendo de la tesis de que la defensa del interés general fue la razón que imperó en la redacción del artículo, debemos hablar de cómo se llegó a la idea de introducir un precepto de esta naturaleza.

El 13 de marzo de 1978 el grupo parlamentario Unión de Centro Democrático (en adelante UCD), presentó una “*propuesta formal de redacción del Título VIII*” y dentro de este título, en el artículo 18, se establecía una redacción referente a actuaciones que “*atenten gravemente al interés general de España*” a través de actos que tuvieran como consecuencia un

---

<sup>16</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 76.

<sup>17</sup> CRUZ VILLALÓN, P. “La protección extraordinaria del Estado”. *La Constitución Española de 1978*, Madrid, Civitas, 1984, pp. 689-717. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., *cit.*, p. 76.

<sup>18</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 76

incumplimiento constitucional. Dicha redacción se ponía a su vez en común con la redacción del Anteproyecto<sup>19</sup> en lo referente a este precepto, que ya se había presentado anteriormente

A esta propuesta se añadió por consenso en la Comisión del Congreso, que las actuaciones que lleve a cabo el Gobierno en aplicación del referido artículo podrán tener como función el cumplimiento forzoso de las obligaciones desatendidas para la protección del referido interés general<sup>20</sup>.

Una cuestión de suma importancia que también se añadió, fue el requerimiento previo al Presidente de la Comunidad Autónoma, cuestión que no se reflejaba en el anteproyecto y que se incorporó como consecuencia de la enmienda presentada por el Grupo de *Entesa dels Catalans*<sup>21</sup>.

Tras ser aprobado el precepto por el Congreso y por el Senado, así como por la Comisión Mixta, el requerimiento previo se introdujo de forma permanente en el artículo 155 CE.

Posteriormente a esta introducción, se plantearon varias enmiendas en torno a la redacción del artículo. Destacamos la presentada por el Partido Nacionalista Vasco (PNV), por la que se añadió la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional (en adelante TC) ante la aplicación por el Gobierno del artículo 155 CE, así como la proposición de su aprobación por mayoría absoluta, requisito que retiró al incluirlo UCD en su enmienda “*in voce*”. De esta manera, presentadas y aprobadas las enmiendas anteriores por la Comisión del Senado, se introdujeron en la redacción original, pero con un cierto matiz, ya que se admitía recurso ante el TC por los Presidentes de las Comunidades Autónomas, pero no por la Comunidad Autónoma<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> SERRANO ALBERCA, J. M. “Las actas de ponencia constitucional”. *Revista de las Cortes Generales*, 1987, p. 342.

<sup>20</sup> “Enmienda “*in voce*” de Revilla en nombre de UCD”. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, Vol. II, 1980, pp. 1682-1683 y 1831.

<sup>21</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 76

<sup>22</sup> *Constitución española, Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, Vol. IV, p. 4899.

Durante el debate se suscitaron numerosas intervenciones. Una de las más extensas e interesantes fue la de J. P. Pérez Llorca, en la que enunció,<sup>23</sup> “*hay que buscar precedentes ilustres para la introducción de preceptos que tienen que venir a solucionar casos hipotéticos que nadie desea que se produzcan, y que probablemente no se producirán, pero que la historia conoce que se han producido*”. Estas palabras reflejan, en primer lugar, la evidente inspiración en la Constitución alemana, por su clara traducción, casi literal, de uno de sus preceptos (art. 37 LFB), además del sentido y el pensamiento con el que se elaboró este artículo. Una elaboración en la que imperó la idea de excepcionalidad de aplicación del referido precepto, pensado para supuestos excepcionales e hipotéticos que, como pensaban diversos autores y miembros de la Comisión del Congreso, puede que no se llegaran a dar nunca en la práctica.

En definitiva, podemos decir que la inclusión del artículo 155 CE giró fundamentalmente en torno a la idea de proteger y preservar “*el interés general de España*” cuando se viera amenazado en casos excepcionales por actuaciones que atenten contra dicho interés u omisiones de las responsabilidades contenidas en la Constitución, o en otras leyes por parte de las Comunidades Autónomas, justificando de esta manera la coerción estatal llevada a cabo por el Gobierno de la Nación para hacer cumplir el orden constitucional.

Por último, debemos hacer alusión al tinte claramente federal del artículo, debido a su inspiración en el artículo 37 de la Constitución actual de la República Federal de Alemania, cuestión a la que nos referiremos en el siguiente punto de manera exhaustiva. Por lo tanto, podemos decir que el artículo 155<sup>24</sup> de nuestra Constitución establece un mecanismo típico del Estado federal, ya que España, sin serlo estrictamente, posee un nivel de descentralización territorial que alberga mayor semejanza con el referido Estado federal que con los Estados regionales europeos.

## **2.2 Inspiración y diferencias con el artículo 37 LFB**

La inspiración en el artículo 37 LFB, actual Constitución Federal alemana de 1949, como hemos señalado ya en el punto anterior, ha sido indiscutible a la hora de elaborar el

---

<sup>23</sup> *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión núm. 24, 16 de junio de 1978, p. 3416. En GIL-ROBLES, J. M. “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados”. *Comentarios de la Constitución española de 1978, artículo 155: El control extraordinario de las Comunidades Autónomas*, Tomo XI, Artículos 143 a 158, 2006, pp. 501-522.

<sup>24</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 78.

citado artículo 155 CE, tanto en su concepción inicial y trabajos de elaboración, como en el texto final aprobado.

Dicho artículo ha servido como criterio inspirador para nuestra doctrina, ya que si comparamos los primeros dos apartados del artículo 37 LFB podemos advertir su similitud con el apartado 1<sup>25</sup> del artículo 155 CE.

A pesar de dicha semejanza entre los preceptos, también existen diferencias entre ambos, las cuales será interesante señalar de cara a comprender de manera más concreta el sentido del artículo 155 de nuestra Constitución<sup>26</sup>.

- En primer lugar, en ambos ordenamientos observamos que se prevé la intervención decisoria del Senado, aunque a diferencia de lo que se establece en el caso alemán, en nuestro país, la autorización para la aplicación del precepto sería más fácil de conseguir por el simple hecho de que el Senado está controlado por la misma mayoría parlamentaria que el Gobierno, y directamente elegido por los ciudadanos a través de elecciones.<sup>27</sup>

- Seguidamente, encontramos una clara diferencia en cuanto a la idea de fondo en torno a la que gira nuestro artículo 155 CE, en el caso español, dicho artículo está motivado por la idea del interés general.

- El artículo 37 LFB no establece la condición de requerimiento previo<sup>28</sup> al presidente del *Land*, mientras que en el caso español es requisito necesario de acuerdo con nuestro artículo 155 CE para poner en marcha la coacción estatal<sup>29</sup>, como ya hemos señalado.

Sin embargo, sí podríamos encontrar un precepto que de alguna manera se aproxima a este requerimiento en el apartado 5 del artículo 84 LFB, el cual está dedicado a la

---

<sup>25</sup> GIL-ROBLES, J. M. “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados”. *Comentarios de la Constitución española de 1978, artículo 155: El control extraordinario de las Comunidades Autónomas*, Tomo XI, Artículos 143 a 158, 2006, pp. 501-522.

<sup>26</sup> A lo largo del trabajo, iremos haciendo referencia en torno a diversos temas, a las similitudes que posee nuestro artículo 155 con el artículo 37 de la LFB.

<sup>27</sup> MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, Madrid, Civitas, 1982. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 79.

<sup>28</sup> IGLESIAS BÁREZ, M. “El artículo 155: Teoría y práctica de la coerción estatal”. *Perspectiva jurídica del conflicto catalán*, Ediciones Universidad de Salamanca, noviembre 2017, p. 369

<sup>29</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O. *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 79.

supervisión federal<sup>30</sup>. Aunque en opinión de nuestro TC, la construcción de nuestro artículo como un instrumento de coacción federal no se ajusta a esta pequeña parte contenida en la Constitución alemana, por lo tanto, no podemos considerar que nuestro ordenamiento haya seguido en este caso el precepto alemán. Ha fundado el derecho de vigilancia del Estado en otros preceptos<sup>31</sup>.

- En cuarto lugar, el artículo 155 de nuestra Constitución se limita a dar una idea general en lo referente al incumplimiento de las leyes, no estableciendo frente a qué tipo de leyes y no bastando por lo tanto el incumplimiento de cualquier tipo de ley. El precepto se limita a estipular que “*si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan*”. Por su parte, el artículo 37 LFB sí que especifica y establece a qué leyes se refiere: a las leyes federales.

- Si nos referimos al caso español, a tenor del texto que contiene el artículo, concluimos que las instrucciones que se pueden dar a las Comunidades Autónomas para ejecutar las medidas de coacción estatal son dadas por el Gobierno y en principio no por un representante de este, sino que el artículo se refiere al concepto Gobierno en toda su extensión. Por su parte, en el caso alemán no es así, ya que el apartado 2 del artículo 37 LFB dice textualmente que “*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*”.<sup>32</sup>

- En cuanto a la aplicación de nuestro artículo 155 CE, se prevé la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Constitucional contra el acuerdo del Senado o contra la decisión del Gobierno<sup>33</sup> que ponga en marcha tal aplicación.

---

<sup>30</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 79.

<sup>31</sup> GIL ROBLES Y GIL DELGADO, J. M. “Artículo 155: El control extraordinario de las Comunidades Autónomas”. *Comentarios a la Constitución española de 1978, Tomo XI- Artículos 143 a 158 de la Constitución española de 1978*, 1999. <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/control-extraordinario-comunidades-autonomas-339030> [Último acceso 27/03/2020].

<sup>32</sup> “Deuster bundesrat”, *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, Artículo 37, apartado 2, 1949, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> [Último acceso: 19/02/2020].

<sup>33</sup> GIL-ROBLES, J. M. “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados...” *op. cit.*, pp. 501-522.

- Por último, haremos alusión a la exclusión de criterios o motivos de oportunidad en el texto del artículo 155 CE, en torno a si la actuación de una Comunidad Autónoma atenta contra el interés general de España o si ha cumplido con sus obligaciones.

### **2.3 Derecho comparado. Breve alusión a preceptos de coacción estatal contenidos en otros ordenamientos.**

#### *2.3.1 Aplicación de la coacción federal en Alemania. Preceptos aplicables*

Para el Estado alemán, la ejecución federal es “un acto coactivo de la unión que se dirige contra alguno de los Estados integrantes de la misma en su calidad de tal Estado, y se realiza en el caso de que el mismo incumpla alguno de los deberes que le impone la Constitución de la unión o alguna de las leyes de la misma, dictadas sobre la base de dicha Constitución”<sup>34</sup>. La ejecución federal en este ordenamiento constituye uno de los mecanismos básicos para la protección de la Constitución<sup>35</sup> a través de la aplicación del artículo 37 LFB, sin necesidad de que intervenga el Poder judicial. También se atiende a la idea de excepcionalidad en cuanto a su aplicación; es decir, se aplicará cuando no haya otro remedio y normalmente por medio de la fuerza armada, como por ejemplo a través de la ocupación del territorio o de los edificios oficiales.

Este artículo introduce una coacción más limitada que la contenida en el artículo 48 de la Constitución de Weimar, coacción que no ha sido aplicada por el momento<sup>36</sup>.

La ejecución de dicho artículo está en manos de la decisión política del gobierno que es absolutamente discrecional y no puede recurrirse<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> KELSEN, H. *La giustizia costituzionale*, Milán, 1981. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 61.

<sup>35</sup> ALBERTÍ ROVIRA, E. “El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978”. *Revista de Derecho Político*, 1983, pp. 111-122. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 61.

<sup>36</sup> GARCÍA TORRES, J. “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. II, 1984, pp. 1189-1303. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 61.

<sup>37</sup> BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l' article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 69.



El Gobierno por su parte debe: 1) determinar claramente el incumplimiento de una obligación por un Land; 2) establecer las medidas que se van a aplicar y tomar la decisión de aplicar el artículo; 3) obtener el consentimiento del *Bundesrat* por mayoría absoluta para aplicar el artículo y las medidas que considere el Gobierno. El *Bundesrat* si posteriormente cambia de opinión retirando su consentimiento, obligará al Gobierno a modificar esta aplicación<sup>38</sup>.

En cuanto a las medidas a aplicar, a través de la puesta en funcionamiento de este artículo de coacción federal, debemos decir que deben ajustarse a los parámetros de oportunidad, proporcionalidad y necesidad.

### 2.3.2 *La intervención federal en el caso estadounidense*

La Constitución norteamericana de 1787 que, con destacadas reformas, aún sigue vigente, no contempla a diferencia de la alemana o la española la coacción federal en su texto. No obstante, podemos encontrar un antecedente remoto en su historia: la reducción de derechos y sustitución de los gobiernos de los estados rebeldes durante la guerra civil.

Lo que sí contempla la Constitución americana de 1787 es la intervención federal. En concreto, su art. IV. 4<sup>39</sup> dispone que “A solicitud de su Parlamento, o de su Ejecutivo (cuando el Legislativo no pueda reunirse) contra actos de violencia doméstica, que, sin embargo, se ha utilizado como medio de ejecución federal por el presidente, sin solicitud previa del Estado afectado e incluso contra la voluntad manifiesta de este, para hacer cumplir el Derecho federal” (Eisenhower en Arkansas en 1957; luego Kennedy y Lincoln en los años sesenta).

La Constitución mexicana<sup>40</sup> en este sentido se expresa en términos muy parecidos a la de Estados Unidos.

### 2.3.3 *El caso italiano. La disolución del Gobierno regional*

En el artículo 126 de la Constitución italiana se habilita al Presidente de la República, previo dictamen de la comisión bicameral para cuestiones regionales y deliberación del

---

<sup>38</sup> ALBERTÍ ROVIRA, E. “El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978”. *Revista de Derecho Político*, 1983, pp. 111-122. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 70.

<sup>39</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 60.

<sup>40</sup> IGLESIAS BÁREZ, M. “El artículo 155: Teoría y práctica de la coerción estatal”. *Perspectiva jurídica del conflicto catalán*, Ediciones Universidad de Salamanca, noviembre 2017, p. 368.

Consejo de ministros, para disolver un Gobierno regional y destituir a su Presidente cuando esta región haya realizado “actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de las leyes”<sup>41</sup>.

#### 2.3.4 *La Constitución portuguesa. Disolución de los órganos de las regiones*

El artículo 234 de la Constitución portuguesa habilita al Presidente de la República a disolver los órganos de las regiones autónomas, con el trámite previo de que serán oídos el Consejo de Estado y los partidos que tengan representación en la Asamblea regional<sup>42</sup>

### **3. LA COACCIÓN ESTATAL DENTRO DEL ARTÍCULO 155 CE**

#### **3.1 Definición de coacción estatal en nuestro ordenamiento jurídico.**

La coacción estatal en nuestro ordenamiento jurídico ha sido definida por varios autores. Una de las opiniones con mayor peso dentro de la doctrina ha sido la de J. García Torres, quien afirma que “la coacción estatal es 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”.<sup>43</sup>

Por su parte, el Tribunal Constitucional se ha referido a ella como un “medio extraordinario de coerción”<sup>44</sup>. Y uno de los recursos con los que cuenta el Estado para poner en práctica esta coacción estatal es el artículo 155 de la Constitución española.

Dentro del artículo 155 CE, la coacción estatal se encuentra ligada a las ideas de discrecionalidad y excepcionalidad de su aplicación. Estas ideas han sido profundizadas por varios juristas expertos en la materia, entre ellos Cruz Villalón, quien entiende la coacción estatal del artículo 155 CE como medida discrecional y la define como “*la decisión política más trascendente de las previstas en la Constitución*”. Además, recalca “*la absoluta indeterminación de las medidas adoptables y una absoluta discrecionalidad otorgada a los órganos del Estado a la hora de aplicar la oportunidad de su aplicación*”<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 60.

<sup>42</sup> *Ídem.*

<sup>43</sup> *Ídem.*

<sup>44</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 49/1988, de 22 de marzo de 1988.

<sup>45</sup> CRUZ VILLALÓN, P. “La protección extraordinaria del Estado”. *La Constitución Española de 1978*, Madrid, Civitas, 1984, pp. 689-717. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., *cit.*, p. 81.

A la luz de estos argumentos debemos, en primer lugar, tener en cuenta que estas opiniones no coinciden con el contexto histórico actual, debido a que nuestra Carta Magna goza actualmente de cierto bagaje constitucional, además de haberse producido con el paso del tiempo la consolidación del Estado autonómico<sup>46</sup>. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta las precedentes definiciones que se han dado sobre coacción estatal, pero con claras matizaciones en cuanto a la absoluta discrecionalidad, debido al avance de nuestro Estado Constitucional y la modificación del escenario político-territorial que se ha producido en estas últimas décadas.

### 3.2 Interrelación con el artículo 155 CE

El artículo 155 CE se postula como un instrumento de coacción estatal, así como una función referida al Estado en cuanto a su aplicación, que se utiliza como última ratio cuando se produce un incumplimiento del Ordenamiento constitucional por parte de una Comunidad Autónoma, previo requerimiento realizado a su Presidente. Dicho precepto, está caracterizado por ser una medida de presión para garantizar el cumplimiento de lealtad al principio autonómico<sup>47</sup>.

La aplicación de la coacción estatal contenida en este precepto, en la práctica, no puede ser absolutamente discrecional<sup>48</sup> por parte del Gobierno, ni puede utilizarse para destituir o inutilizar a los órganos de una Comunidad Autónoma en el caso de que estos tomaran decisiones ideológicamente diferentes a la línea política del Gobierno<sup>49</sup>.

La coacción contenida en el artículo 155 CE, de acuerdo con el texto original, se caracteriza por su indefinición, ya que no se prevén en dicho precepto las medidas coercitivas a adoptar, ni en qué situaciones estrictas y excepcionales se llevará a cabo su aplicación. Esto

---

<sup>46</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 81.

<sup>47</sup> ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. “La coerción estatal del art 155 en la estructura del Estado autonómico”. *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, 2016, núm. 38, p. 283.

<sup>48</sup> PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N. “Comentarios al 155 de la Constitución Española: El anormal funcionamiento territorial del Estado”. *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, ICADE, 2008, p. 28

<sup>49</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 84.

hace difícil saber de antemano las situaciones concretas que pueden dar lugar a la puesta en marcha de dicha coacción estatal<sup>50</sup>.

En el caso de que se decidiera su aplicación, ciertos autores abogan por una interpretación amplia de las medidas que podrían adoptarse, pues una concepción restrictiva de estas no encajaría ni con las diversas aplicaciones que se han realizado con base en preceptos similares dentro del ámbito del Derecho Comparado, ni con las experiencias históricas existentes en nuestro país<sup>51</sup>. Por lo tanto, han de poder emplearse todos los instrumentos de los que goza la Constitución para proteger el interés general de España y obligar al cumplimiento forzoso de las obligaciones establecidas por la Constitución o por otras leyes, siempre que no sea la derogación definitiva de la autonomía de una Comunidad Autónoma<sup>52</sup>.

El carácter excepcional del mecanismo contemplado en el artículo 155 CE hace comprender la naturaleza restrictiva del precepto, ya que supone una intromisión grave en el ámbito propio de la autonomía.<sup>53</sup> Este carácter extraordinario influye en gran medida en la interpretación del supuesto de hecho del precepto<sup>54</sup>.

Dicho instrumento de coacción estatal se ha puesto en aplicación una única vez en nuestra historia constitucional, concretamente en el año 2017, para tratar de poner fin por parte del Estado al “proceso soberanista catalán”. La necesidad de recurrir al artículo 155 CE como medio de solución del conflicto se puso de manifiesto debido al reiterado incumplimiento tanto del marco constitucional como del interés general por parte de las autoridades catalanas, estableciendo el Estado al amparo del precepto unas medidas garantistas de derechos y libertades cuya aplicación respondía a motivos de necesidad y urgencia para reestablecer el orden constitucional.

---

<sup>50</sup> ENTRENA CUESTA, R. “Artículo 155”. *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 2617-2623. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 84.

<sup>51</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 84.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>54</sup> ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. “La coerción estatal del art 155 en la estructura...” *op. cit.*, p. 286.

### 3. CONTENIDO Y APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 CE.

#### 4.1 El contenido del artículo 155 CE

A la hora de hacer alusión al contenido del artículo 155 CE, debemos remitir a la redacción del precepto integrado en nuestra Constitución.

##### ARTÍCULO 155

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

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

De su contenido se deduce, en primer lugar, que, para darse la aplicación de dicho método de coacción, deberá darse alguno de los siguientes requisitos materiales: que una Comunidad Autónoma no cumpla las obligaciones que la Constitución u otras leyes le imponen, o que actúe de forma que atente gravemente al interés general de España<sup>55</sup>.

En una primera aproximación a los requisitos materiales, debemos decir que la facultad para considerar que una actuación de una Comunidad Autónoma está incumpliendo sus obligaciones o actuando de forma gravemente atentatoria al interés general de España<sup>56</sup> queda en manos de la voluntad discrecional del Gobierno de la Nación y solo de este<sup>57</sup>, quién valorará la situación excepcional, estableciendo si es necesario poner en marcha el procedimiento que conllevará la aplicación del artículo 155 CE.

Si alguna de estas circunstancias que integran los llamados requisitos materiales fueran constatadas, el Gobierno, antes de proceder a la aplicación del artículo, deberá cumplir con

---

<sup>55</sup> BACIGALUPO SAGESSE, M. “Sinopsis artículo 155”, *Título VIII. De la organización territorial del Estado, Constitución española*, 2003, Actualizado 2018,

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=155&tipo=2>

[Último acceso 2/05/2020].

<sup>56</sup> *Ídem.*

<sup>57</sup> *Ídem.*

dos requisitos procedimentales también contenidos en dicho precepto. En primer lugar, deberá enviar un requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma de que se trate. En segundo lugar, si este requerimiento no resultara atendido, el Gobierno, para proceder a la aplicación del precepto, deberá obtener la aprobación por mayoría absoluta del Senado<sup>58</sup>.

Tras superar estos requisitos materiales y procedimentales, el Gobierno podrá adoptar las medidas que considere oportunas para obligar a la Comunidad Autónoma de que se trate al cumplimiento forzoso de las obligaciones incumplidas para la protección del interés general<sup>59</sup>. Por lo tanto, el Gobierno es el único competente para poner en marcha dicha medida de coerción estatal, siempre que previamente haya constatado que se cumplen los requisitos expresados con anterioridad en el artículo 155 CE.

En cuanto a las posibilidades de control sobre la utilización de este precepto, existe una gran discusión doctrinal. Algunos autores optan por el control de su aplicación a través de un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional<sup>60</sup>, mientras que otros se inclinan por considerar la aplicación de las medidas del artículo 155 CE como un acto con fuerza material de ley<sup>61</sup>.

En los últimos tiempos ha ganado peso esta última concepción, ya que en 2017 se admitieron a trámite dos recursos de inconstitucionalidad ante el TC, uno planteado por 50 diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En comú Podem-En Marea,<sup>62</sup> y el otro por el Parlamento de Cataluña, contra el acuerdo del Senado que ratificó las medidas adoptadas por el Gobierno para la aplicación del artículo 155 CE en Cataluña. Recursos que dieron lugar a las Sentencias 89/2019 y 90/2019 del TC, ambas de 2 de julio.

En el apartado séptimo de este trabajo trataremos con mayor detenimiento estas sentencias del Tribunal Constitucional, que han sido fundamentales para entender dentro de nuestro ordenamiento jurídico la delimitación de la aplicación del artículo 155 CE en cuanto a la capacidad de limitación de la autonomía legislativa y gubernativa de una Comunidad Autónoma.

---

<sup>58</sup> *Ídem*.

<sup>59</sup> *Ídem*.

<sup>60</sup> *Ídem*.

<sup>61</sup> *Ídem*.

<sup>62</sup> *Ídem*.

## 4.2 Causas que desembocan en su aplicación

### 4.2.1 Incumplimiento de obligaciones contenidas en la Constitución u otras leyes

El primero de los dos supuestos de hecho contemplados en el artículo 155 CE para su aplicación, se refiere al caso en que “*una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan*”<sup>63</sup>. Dicho incumplimiento siempre debe referirse a obligaciones jurídicas, y no a meros conflictos o discrepancias políticas con el Gobierno central.

El incumplimiento puede traer causa tanto de una acción, por lo que se trataría de un incumplimiento positivo, como, por el contrario, podría tratarse de una omisión, al no llevar a cabo alguna de las obligaciones establecidas en la Constitución o en otras leyes. En este caso estaríamos ante un incumplimiento negativo.

Para que pudiera derivar en la aplicación del artículo 155 CE, este incumplimiento ha de ser efectivo, es decir, ha de traer consigo efectos o consecuencias. En palabras de J. García Torres, el incumplimiento efectivo podemos definirlo como “la declaración expresa de un órgano superior de la Comunidad Autónoma de que no quiere cumplir y no cumplirá en su momento o en adelante vale, no como riesgo, peligro o amenaza de incumplimiento, sino como verdadera y propia declaración de negativa a cumplir”<sup>64</sup>.

Debido a que el incumplimiento puede referirse no solo a obligaciones directamente contempladas en la propia Constitución, sino que también podrá ser un incumplimiento de obligaciones establecidas por otras leyes, es necesario precisar a qué leyes se está refiriendo el artículo 155 CE. El propio precepto no da muchas pistas al respecto, limitándose a hablar de “otras leyes”. Por tanto, parece que todo tipo de leyes serían aptas para encajar en esta referencia: tanto las leyes de las Cortes Generales, como las leyes autonómicas<sup>65</sup>. Además,

---

<sup>63</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 85.

<sup>64</sup> GARCÍA TORRES, J. “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. II, 1984, pp. 1189-1303. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., *cit.*, p. 86.

<sup>65</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 86.

por supuesto, de las leyes básicas y las leyes del artículo 150 CE<sup>66</sup>. En todo caso, la reseña contenida en el art. 155 CE debe referirse necesariamente a disposiciones con rango de ley, podrá ser incluso un incumplimiento de leyes de la propia Comunidad Autónoma que puede traducirse en un incumplimiento de su Estatuto y de otras normas propias<sup>67</sup>.

Dentro de este amplio y abstracto concepto ubicado en el artículo 155 CE, también debemos hacer alusión al incumplimiento del Derecho comunitario<sup>68</sup> por parte de una Comunidad Autónoma. De hecho, en el año 1989 se utilizó la posible aplicación del artículo 155 CE como amenaza para que Canarias cumpliera con ciertas obligaciones fiscales a nivel europeo<sup>69</sup>.

Respecto a los tratados internacionales, también debería aplicarse el artículo 155 CE por parte del Estado cuando una Comunidad Autónoma se niegue a respetar algún tratado internacional o incumpla alguna de sus prerrogativas.

En cuanto al incumplimiento, este deberá ser imputado y derivado de la actuación de los órganos superiores de la Comunidad Autónoma, aunque algunos autores como E. Albertí afirman que dicha conducta tendrá que poder ser imputable a la Comunidad Autónoma como tal, señalando que solo se utilizará cuando “*el incumplimiento no pueda o no quiera ser corregido internamente*”<sup>70</sup>. Este planteamiento resulta difícil de aplicar en la práctica, ya que la expresión “no quiera corregirse” entra más bien en el plano de la subjetividad: no se podría saber exactamente cuando una conducta imputable a los órganos superiores de una Comunidad Autónoma que ha llevado a un incumplimiento de la Constitución u de otras leyes quiere corregirse y cuando no.

Además, es preciso que el incumplimiento de que se trate sea un incumplimiento *grave*. Para calificarlo como tal pueden seguirse dos vías. En primer lugar, cuando el

---

<sup>66</sup> BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l' article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 86.

<sup>67</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 87.

<sup>68</sup> GIL-ROBLES, J M. “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados...” *op. cit.*, pp. 501-522.

<sup>69</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 87.

<sup>70</sup> ALBERTÍ ROVIRA, E. “El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978”. *Revista de Derecho Político*, 1983, pp. 111-122. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 88.



incumplimiento lleve aparejado la nota de reiteración en el tiempo y refleje una negativa al cumplimiento de decisiones jurisdiccionales. En segundo lugar, un incumplimiento podrá ser calificado como grave cuando afecte a un tema fundamental relativo al sistema de distribución territorial del poder, aunque sea un único incumplimiento y no se reitere en el tiempo<sup>71</sup>.

Finalmente, siguiendo la opinión de Vírjala, debemos recalcar que, a tenor de nuestro ordenamiento jurídico parece ser que el incumplimiento que refleja nuestro artículo 155 CE debe tratarse de un incumplimiento subjetivo. Es decir, que se haya realizado con dolo o culpa y no sea una mera imposibilidad de la Comunidad Autónoma de no poder cumplir con sus obligaciones<sup>72</sup>, ya que en este caso debería ser la propia Comunidad la que reclamara ayuda del Estado para poder cumplir con sus obligaciones de acuerdo con la Constitución u otras leyes le impongan.

Esta perspectiva ha sido desarrollada de acuerdo con el pensamiento relativo a que el Estado nunca aplicará el artículo 155 CE si no lo viera estrictamente necesario, el incumplimiento imputable a una Comunidad Autónoma sea grave, pero además se trate de un incumplimiento que impugne el diseño constitucional de distribución territorial del poder<sup>73</sup>. De esta manera, podemos entender fácilmente cómo su aplicación solo se ha llevado a cabo una vez en nuestra historia, concretamente en el año 2017, para tratar de solventar el conflicto catalán.

#### 4.2.2 *La actuación gravemente contraria al interés general de España*

El segundo presupuesto material que permitiría la aplicación del mecanismo de coerción estatal contemplado en el artículo 155 CE se refiere a la actuación de una Comunidad Autónoma que “atente gravemente al interés general de España”. Este segundo supuesto de coacción estatal es el más heterogéneo y el que alberga una mayor indefinición dentro de las causas de aplicación del artículo 155 CE.

---

<sup>71</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 89.

<sup>72</sup> BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l' article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., *cit.*, p. 90.

<sup>73</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 90.

En primer lugar, esta última causa de aplicación debemos entenderla como una última posibilidad con la que cuenta el Estado en casos excepcionales, cuando la actuación de una Comunidad Autónoma no pueda ser imputable al incumplimiento constitucional o legal <sup>74</sup>.

La decisión de encuadrar una actuación de una Comunidad Autónoma como una actuación que atenta gravemente al interés general de España es primeramente una decisión política<sup>75</sup>, ya que es el Gobierno en primer orden quien, a la luz del caso concreto, tendrá que decidir si cabría la aplicación del artículo 155 CE. Seguidamente, el Ejecutivo debería presentar su proposición al Senado, que debe aprobarla por mayoría absoluta. En último término, el incumplimiento podría ser llevado ante los tribunales, concretamente ante el Tribunal Constitucional. Esta decisión, aunque alberge naturaleza política, siempre tendrá que estar justificada por una situación de necesidad y respaldada por unas determinadas condiciones para que el Gobierno entienda atacado el interés general de España<sup>76</sup>.

De acuerdo con la mayoría de la doctrina, el incumplimiento de obligaciones contenidas en la Constitución u en otras leyes, y la actuación que atente gravemente al interés general de España, son dos causas que se interrelacionan, ya que se entiende que no se puede dar una actuación contraria al interés general de España sin darse simultáneamente una vulneración del texto constitucional<sup>77</sup>, por lo que las dos causas podrían concretarse en una. Como consecuencia de lo planteado anteriormente, podemos decir que el artículo 155 CE tendrá aplicación cuando la actuación que suponga un incumplimiento constitucional lleve aparejada como consecuencia un grave atentado contra el interés general de España<sup>78</sup>.

Aunque estas dos causas se entrelazan, debemos en último término hacer alusión a la diferencia que existe entre ambas. El mero incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales puede llevarse a cabo con culpa y no con dolo; es decir, podría darse inconscientemente. Por el contrario, la actuación grave que atente al interés general de España es una acción consciente y dirigida a romper el orden constitucional y el reparto de

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>75</sup> *Ídem.*

<sup>76</sup> *Ídem.*

<sup>77</sup> *Ídem.*

<sup>78</sup>BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l' article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 92.

poder político entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>79</sup>. En opinión de J. García Torres, una acción que atente contra el interés general es “en sí misma, un incumplimiento, y de los más graves, de la obligación constitucional de fidelidad y solidaridad constitucionales”<sup>80</sup>.

Después de analizar esta causa, caracterizada por una enorme complejidad y ambigüedad, debemos decir que para que una conducta pueda encuadrarse dentro de este concepto, debe darse un incumplimiento de nuestra Carta Magna que esté dirigido a la ruptura del marco constitucional en la distribución territorial del poder político por parte de una Comunidad Autónoma, que no ejerza su poder y toma de decisiones de acuerdo con la Constitución española y su legislación<sup>81</sup>.

En último término, haremos alusión al único acontecimiento que ha dado lugar a la aplicación efectiva del artículo 155 CE: “el proceso secesionista catalán”. En este caso las causas habilitantes que alegó el Gobierno en el Consejo de Ministros para pedir la autorización de la aplicación del artículo 155 CE al Senado, fueron ambas, estableciendo que en este caso concreto se habían incumplido obligaciones propias contenidas en la Constitución y las leyes y simultáneamente se había actuado de forma grave, suponiendo esta actuación un atentado al interés general de España.

## **5. PROCEDIMIENTO PARA SU PUESTA EN FUNCIONAMIENTO COMO MÉTODO DE COACCIÓN ESTATAL Y MEDIDAS A ADOPTAR**

### **5.1 Procedimiento para su autorización**

Antes de poner en marcha el procedimiento que llevará a la puesta en funcionamiento del artículo 155 de nuestra Constitución, deberán intentarse primero requerimientos e

---

<sup>79</sup>VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 93.

<sup>80</sup> GARCÍA TORRES, J. “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. II, 1984, pp. 1189-1303. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., *cit.*, p. 93.

<sup>81</sup>VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 93.

invitaciones para que cese el incumplimiento, así como, en su caso, agotarse todos los medios posibles de control judicial<sup>82</sup>.

Tras esto, si dicho incumplimiento persistiese, es en este momento cuando el Ejecutivo podrá iniciar el procedimiento para la aplicación del artículo 155 CE, primeramente a través de la determinación de la actuación de una Comunidad Autónoma como un incumplimiento de una obligación constitucional o legal, o de una actuación grave que atente contra el interés general de España, y en segundo lugar, deberá enviar un requerimiento motivado por parte del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma para que cese en su actividad.<sup>83</sup>

El requerimiento previo enviado al Presidente debe estar perfectamente motivado, estableciendo concreta y explícitamente de qué forma dicha Comunidad Autónoma ha desobedecido las decisiones judiciales que han declarado previamente que cierta conducta imputable a la Comunidad Autónoma en cuestión supone un incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales, o un ataque al interés general de España. El Gobierno deberá aportar por cualquier medio lícito los datos obtenidos por el principio de auxilio recíproco entre el Estado central y las Comunidades Autónomas<sup>84</sup>. Además, podrá pedir el dictamen favorable del Consejo de Estado para llevar a cabo dichas actuaciones, de esta manera, se justificaría la excepcionalidad de la decisión, además de despolitizarla ajustándola a términos técnicos<sup>85</sup>.

En cuanto a la respuesta al requerimiento, deberá atenderla el Presidente de la Comunidad Autónoma competente, ya que es el máximo responsable de hacer cumplir el orden constitucional en dicho territorio. Puede darse el caso de que la conducta no provenga del Gobierno o de la Administración autonómica, sino de los órganos rectores del Parlamento. Si este fuera el caso, el Presidente autonómico no gozaría de poderes internos

---

<sup>82</sup> *Ídem*.

<sup>83</sup> *Ídem*.

<sup>84</sup> GARCÍA TORRES, J. “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. II, 1984, pp. 1189-1303. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 94.

<sup>85</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 94.

de excepción, por lo tanto el problema sería aún más complejo, ya que no podría atender tal requerimiento.<sup>86</sup>

El requerimiento enviado por el Gobierno Central nunca podrá ser una orden, deberá ser una invitación al cese de la conducta que ha producido un incumplimiento constitucional o legal o que atente contra el interés general de España, o una advertencia expresa o implícita sobre las consecuencias de no realizar las rectificaciones pertinentes en cuanto a dicho incumplimiento<sup>87</sup>.

La respuesta al requerimiento por parte del Presidente de la Comunidad Autónoma podrá realizarse de varias formas dentro de un determinado plazo. La forma va a indicar si el incumplimiento va a ser rectificado o por el contrario dicha Comunidad Autónoma se niega a cesar en su conducta.

En primer lugar, debemos decir que si el requerimiento no obtiene respuesta, esto se considera un silencio negativo, equiparándose el silencio al rechazo<sup>88</sup> del requerimiento. Si, por el contrario, el Gobierno autonómico cambia de parecer, cesando el incumplimiento y comprometiéndose a adoptar las medidas que resulten necesarias para cumplir las obligaciones del Gobierno central, la respuesta sería positiva<sup>89</sup>. Dicha respuesta positiva se dio en la práctica, en el año 1989, cuando el Gobierno de Felipe González envió tras Acuerdo del Consejo de Ministros, un requerimiento previo al Presidente de Canarias para que cesara en su incumplimiento, ya que se negaba a cumplir sus obligaciones fiscales en cuanto a la reducción de derechos de aduana. Esta posible aplicación del artículo 155 CE terminó con un acuerdo entre Canarias y el Gobierno central, dándose marcha atrás en la utilización de dicho artículo como método de coerción estatal y solución del conflicto.

En el caso de que se produjera la falta de respuesta o esta no fuera favorable, el Gobierno Central podrá recurrir al Senado para que le habilite a llevar a cabo unas determinadas actuaciones ante la negativa de la Comunidad Autónoma a poner fin al

---

<sup>86</sup> ALBERTÍ ROVIRA, E. “El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978”. *Revista de Derecho Político*, 1983, pp. 111-122. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 94.

<sup>87</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 94.

<sup>88</sup> GARCÍA TORRES, J. “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. II, 1984, pp. 1189-1303. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 94.

<sup>89</sup> GIL-ROBLES, J M. “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados...” *op. cit.*, pp. 501-522.

incumplimiento. Este procedimiento solo es una facultad que tiene el Gobierno y de la que podrá hacer uso voluntariamente<sup>90</sup>, pudiendo recurrir a la negociación con la Comunidad Autónoma como solución alternativa<sup>91</sup>. Si esto no diera resultado, es en este momento cuando el Gobierno deberá recurrir al Senado pidiéndole la aprobación y autorización<sup>92</sup> a modo de garantía de la aplicación del artículo 155 CE.

En cuanto a la aplicación efectiva del precepto y la decisión de iniciar el procedimiento de aplicación del artículo 155 CE llevado a cabo en el año 2017, el Gobierno, tras haber enviado el requerimiento previo al Presidente de la Generalidad y este no haber sido atendido, vio reforzada esta necesidad de aplicación en la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que venía dictando desde el 2014 y donde se ponía de manifiesto la anulación del proceso secesionista, así como se pedía a las autoridades catalanas que cesaran en su conducta y se retractaran, cumpliendo así la Constitución y su propio Estatuto de Autonomía. Todo esto legitimó en parte la posible aplicación del artículo 155 CE y llegó al Tribunal Constitucional a afirmar la voluntad de ruptura del marco constitucional en la distribución territorial del poder político<sup>93</sup>. Como consecuencia, el Gobierno solicitó al Senado la autorización de aplicación del artículo 155 CE, aprobada esta solicitud mediante Acuerdo del Consejo de Ministros del 21 de octubre de 2017.

Esta prerrogativa de autorización encomendada al Senado ha sido objeto de múltiples críticas entre juristas de reconocido prestigio. Varios autores han puesto de manifiesto que esta autorización debería de haberse puesto en manos del Congreso y no del Senado, ya que representa de forma más fielmente a los ciudadanos y se relaciona políticamente con el

---

<sup>90</sup> ALBERTÍ ROVIRA, E. “El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978”. *Revista de Derecho Político*, 1983, pp. 111-122. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 95.

<sup>91</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 95.

<sup>92</sup> ENTRENA CUESTA, R. “Artículo 155”. *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 2617-2623. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 95.

<sup>93</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros, de 27 de octubre 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. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y 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. BOE, de 27 de octubre de 2017.

Gobierno<sup>94</sup>. Incluso, durante el debate constituyente, M. Fraga propuso la intervención del Congreso, ya que alegaba que encomendar esta misión al Senado podría dar lugar a una incompatibilidad moral, debido a que es un órgano territorial<sup>95</sup>.

Esta previsión del Senado como órgano competente que autorice al Gobierno para que lleve a cabo las medidas que crea pertinentes al amparo del artículo 155 CE, no es posible analizarla desde la perspectiva político-territorial actual, ya que en los tiempos en los que se aprobó dicha coacción estatal todavía no había en nuestro país un desarrollo sólido del Estado autonómico. Ni siquiera se sabía si todo el territorio español iba a estar dividido en Comunidades Autónomas<sup>96</sup>, con lo que unido al pensamiento de O. Alzaga de que la aprobación de dicha coacción estatal fue de alguna forma “una concesión a aquellas fuerzas políticas que con mayor énfasis defendieron durante el proceso constituyente que el Senado fuese concebido como Cámara de representación territorial”<sup>97</sup>, hace comprender que la potestad del Senado para autorizar la acción del Gobierno en dichas situaciones quedaba justificada por su definición como Cámara territorial, definición que en aquellos momentos servía y era válida.

El Consejo de Ministros será el órgano encargado de realizar la solicitud al Senado, adjuntará junto a dicha solicitud, el acta de sesión del Consejo de Ministros donde se haya acordado solicitarla <sup>98</sup>. Así lo hizo el Gobierno español cuando acordó solicitar al Senado, por primera vez en nuestra historia constitucional la aprobación y autorización para poder llevar a cabo la aplicación del artículo 155 CE a través de unas medidas concretas. Decidió tomar esta decisión en la reunión del Consejo de Ministros del día 21 de octubre de 2017<sup>99</sup>,

---

<sup>94</sup> MOLAS, I. “Els controls dels òrgans de l’ Estat sobre les Comunitats Autònomes”. *Administració Pública*, 1980, pp. 29-49. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 96.

<sup>95</sup>VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 96.

<sup>96</sup> *Ídem*.

<sup>97</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O. *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 96.

<sup>98</sup> CALAFELL FERRA, V-J. “La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)”. *Revista de Derecho Político*, 2000, pp. 99-146. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 96.

<sup>99</sup> BACIGALUPO SAGESSE, M. “Sinopsis artículo 155...”, *op. cit.*

para sofocar de esta manera la situación que se estaba viviendo en Cataluña y reestablecer el orden constitucional.

De acuerdo con el artículo 189.1 del Reglamento del Senado (En adelante RS), se deberá presentar un “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”<sup>100</sup>. Dicha prerrogativa podemos verla reflejada también en el único procedimiento de aprobación de medidas al amparo del artículo 155 CE que se ha dado en nuestro país y al que ya hemos hecho alusión en el párrafo anterior, ya que el Gobierno presentó en dicho escrito la descripción de las medidas que eran susceptibles de aprobación, así como las certificaciones pertinentes que acreditaban el requerimiento enviado al Presidente de la Generalidad para que cesase en su conducta, requerimiento que no fue atendido. También en dicho escrito el Gobierno llega a la conclusión de que se cumple la perspectiva material, debido a que lo que se estaba gestando en Cataluña era un proceso de secesión<sup>101</sup>

Una vez que el Senado reciba la solicitud pertinente, deberá enviarla a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, o podrá también habilitar una Comisión conjunta. En el procedimiento de aprobación llevado a cabo en el año 2017, previa solicitud del Gobierno para solventar el problema catalán, se recurrió a una Comisión conjunta que quedó constituida el día 24 de octubre de 2017<sup>102</sup>.

La Comisión que designe en este caso el Senado requerirá “al Presidente de la Comunidad Autónoma para que en el plazo que se fije remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que designe, si lo estima precedente, la persona que asuma la representación a estos efectos”<sup>103</sup>. Para llevar a cabo esta labor la Comisión podrá contar con información y ayuda del Ejecutivo. Esto es lo que hizo la Comisión conjunta constituida en la práctica, el Presidente del Senado envió una carta al Presidente de la Generalidad para ponerle al corriente de la situación, así como se le pedía que remitiera sus

---

<sup>100</sup> Artículo 189.2 RS.

<sup>101</sup> BACIGALUPO SAGESSE, M. “Sinopsis artículo 155...”, *op. cit.*

<sup>102</sup> *Ídem.*

<sup>103</sup> Artículo 189.2 RS.



alegaciones. Este por su parte, remitió dichas alegaciones y nombró como su representante al Delegado del Gobierno de la Generalidad en Madrid<sup>104</sup>

La Comisión, una vez que haya estudiado detenidamente la documentación proporcionada, realizará una “propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas”<sup>105</sup>. Este estudio podrá estar precedido de una intervención del representante del Gobierno autonómico<sup>106</sup>, además de poder ser modificada el acta de solicitud de autorización en cuanto a sus términos, estableciendo la propia Comisión determinadas medidas para expedir su autorización. Durante el procedimiento de autorización del artículo 155 CE llevado a cabo en 2017, la propuesta fue aprobada por la Comisión el 26 de octubre, introduciendo algunas modificaciones en cuanto a las medidas presentadas por el Estado para su aprobación en materia de telecomunicaciones y en cuanto a las medidas aplicables al Parlamento de Cataluña.<sup>107</sup>

Tras conocerse la propuesta razonada de la Comisión, si esta fuera favorable no sería requisito suficiente para que se diera la aprobación de las medidas solicitadas por el Gobierno, sino que habría que acudir al Pleno del Senado para que aprobara y autorizara al Ejecutivo, y deberá hacerlo “con dos turnos a favor y dos en contra, de veinte minutos cada uno, y las intervenciones de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que lo soliciten, por el mismo tiempo”<sup>108</sup>.

Este sistema ha sido puesto en duda por algunos autores. Así, Vírgala afirma que habría sido conveniente y oportuno que la propia ley habilitara al Presidente de la Comunidad Autónoma pertinente o a un representante del Gobierno autonómico a participar en las intervenciones y debates, de cara a autorizar las medidas solicitadas por el Ejecutivo<sup>109</sup>.

Tras la realización de las intervenciones que se soliciten, la aprobación de las medidas solicitadas por el Gobierno a modo de coacción estatal quedará supeditada a la obtención de

---

<sup>104</sup>BACIGALUPO SAGESSE, M. “Sinopsis artículo 155...”, *op. cit.*

<sup>105</sup> Artículo 189.4 RS.

<sup>106</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 97.

<sup>107</sup> BACIGALUPO SAGESSE, M. “Sinopsis artículo 155...”, *op. cit.*

<sup>108</sup> Artículo 189.5 RS.

<sup>109</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 97.

“*el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores*”<sup>110</sup>. Durante el desarrollo del procedimiento de aprobación de las medidas solicitadas por el Gobierno al amparo del artículo 155 CE ante la situación de Cataluña, este pronunciamiento del Pleno se llevó a cabo el día 27 de octubre de 2017<sup>111</sup>, y tuvo como resultado la aprobación de la solicitud del Gobierno. Durante la sesión plenaria se plantearon diversos votos particulares de los que posteriormente solo fueron admitidos nueve, y finalmente aprobados tres. Uno perteneciente al Grupo Parlamentario Socialista, otro al Grupo Parlamentario Popular y el último perteneciente al Grupo Parlamentario Nacionalista, aunque este solo fue aprobado parcialmente<sup>112</sup>

Una vez ha sido aprobada la propuesta de aplicación de las medidas solicitadas por el Ejecutivo al amparo del artículo 155 CE, será el Gobierno quién deberá aplicarlas, o por el contrario cambiar de parecer en cuanto a su aplicación, para el caso en que las circunstancias políticas hayan cambiado, no se muestren conformes con las medidas aprobadas o las vea inútiles para resolver la situación<sup>113</sup>.

En cuanto a la revocación de las medidas, parece competente el Senado para poder revocar su autorización si la situación lo requiriese<sup>114</sup>, pero por otra parte en nuestra legislación no está contemplado un procedimiento de revocación<sup>115</sup>, debido posiblemente al hecho de que el Senado autoriza, pero no decide poner en marcha el procedimiento, correspondiendo esta facultad al Ejecutivo.

Por último, en caso de que el Gobierno posteriormente utilizando el artículo 155 CE quisiera añadir medidas de coacción estatal a las ya autorizadas, debería en este caso volver a

---

<sup>110</sup> Artículo 189.4 RS.

<sup>111</sup> RIDAO MARTÍN, J. “La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad”. *R. V.A. P*, Núm. 11, mayo-agosto 2018, p. 169.

<sup>112</sup> BACIGALUPO SAGESSE, M. “Sinopsis artículo 155...”, *op. cit.*

<sup>113</sup> GARCÍA TORRES, J. “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. II, 1984, pp. 1189-1303. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 98.

<sup>114</sup> BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l' article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 98.

<sup>115</sup> CALAFELL FERRA, V-J. “La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)”. *Revista de Derecho Político*, 2000, pp. 99-146. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 98.

realizar el procedimiento descrito, teniendo en cuenta siempre las formalidades establecidas en el artículo 189 RS<sup>116</sup>.

## 5.2 Posibles medidas de aplicación

Las medidas que podrán ser aplicables a modo de coacción estatal por el Gobierno para poner fin al incumplimiento imputable a una Comunidad Autónoma deberán ser, de acuerdo con el artículo 155.1 CE, “necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”<sup>117</sup>.

Las medidas autorizadas podrán ser de diferente naturaleza para cada ocasión y momento, es decir, podrán ir variando de acuerdo con las circunstancias.

No hay unas medidas únicas que deban adoptarse cuando sea necesario aplicar la coacción estatal, sino que habrá que establecer unas medidas particulares para cada caso concreto. Así, podría tratarse de obligar a una Comunidad Autónoma a que cumpla aisladamente con la obligación incumplida o, por el contrario, si se tratara de un incumplimiento reiterado y grave contra la Constitución o el interés general de España, se establecerán ciertas medidas que pongan fin a la situación y hagan cumplir la Constitución y la ley a dicha Comunidad Autónoma<sup>118</sup>.

La coacción estatal en nuestro país sigue una línea laxa. Por lo tanto, la idea que predomina es la de utilizar medidas mínimas<sup>119</sup> y que ocasionen el menor daño posible, rechazando dotar a esta coacción estatal de un carácter radical. Estas medidas están pensadas en nuestra doctrina para incumplimientos aislados y puntuales, aunque de acuerdo con Cruz Villalón, si los órganos de la Comunidad Autónoma que hayan infringido la Constitución o las leyes se negasen a plegarse a las directrices del Gobierno, debería plantearse la aplicación de medidas más severas<sup>120</sup>. Las medidas adoptadas por el Ejecutivo deberán aplicarse

---

<sup>116</sup> BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l' article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 98.

<sup>117</sup> Artículo 155. 1 CE.

<sup>118</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 97.

<sup>119</sup> *Ídem*.

<sup>120</sup> *Ídem*.

conforme a los principios de gradualidad<sup>121</sup>, necesidad<sup>122</sup>, proporcionalidad y adecuación<sup>123</sup>, transitoriedad<sup>124</sup>, concreción <sup>125</sup>, y menor intervención de los derechos autonómicos<sup>126</sup> y siempre dirigidas contra una Comunidad Autónoma y no contra sus órganos o habitantes<sup>127</sup>.

Dentro de las posibles medidas, en primer lugar, haremos alusión a aquellas que podrán adoptarse cuando se produzca un incumplimiento grave, puntual y que no cuestione el marco constitucional de distribución territorial del poder<sup>128</sup>. Algunas de ellas han sido adoptadas efectivamente por el Gobierno, formando parte de la única aplicación de dicho artículo que se ha dado en España:

1. Establecimiento de instrucciones a las autoridades autonómicas, dictar directrices o simplemente dar órdenes, limitadas siempre a aquellos ámbitos en los que se ha producido el incumplimiento<sup>129</sup>. Estas instrucciones irán dirigidas no solo a los órganos

---

<sup>121</sup> ENTRENA CUESTA, R. “Artículo 155”. *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 2617-2623. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 99.

<sup>122</sup> LEGUINA VILLA, J. “Las Comunidades Autónomas”. *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1984, pp. 771-828. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 99.

<sup>123</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 99.

<sup>124</sup> BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l' article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 99.

<sup>125</sup> CALAFELL FERRA, V-J. “La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)”. *Revista de Derecho Político*, 2000, pp. 99-146. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 99.

<sup>126</sup> ENTRENA CUESTA, R. “Artículo 155”. *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 2617-2623. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 99.

<sup>127</sup> CALAFELL FERRA, V-J. “La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)”. *Revista de Derecho Político*, 2000, pp. 99-146. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 100.

<sup>128</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 99.

<sup>129</sup> BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l' article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 100.

superiores de la Comunidad Autónoma en cuestión, sino también a los órganos inferiores, con ánimo de que cooperen y participen en el restablecimiento del orden constitucional en la Comunidad<sup>130</sup>, así como al resto de las autoridades de la Comunidad Autónoma, ya que el artículo 155 reza en su segundo punto “*para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas*”<sup>131</sup>. El Gobierno, en el Acuerdo suscrito en el Consejo de Ministros del día 21 de octubre de 2017, integró esta medida con carácter general en varios de sus apartados, estableciendo que el Ejecutivo podría dictar instrucciones dirigidas a la Administración de la Generalidad o a la Policía de la Generalidad de Cataluña-Mossos entre otros organismos, mientras que las autoridades autonómicas quedarán suspendidas, ya que la magnitud del incumplimiento no permitiría establecer sobre ellas únicamente instrucciones<sup>132</sup>. En relación a este ámbito, el Gobierno estableció lo siguiente en el apartado “*Medidas dirigidas a la Administración de la Generalitat*” del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que pedía la solicitud de autorización de la aplicación del artículo 155 CE. El acuerdo reza que la Administración seguirá desempeñando su función como hasta ahora, pero actuando bajo las instrucciones y directrices de los órganos creados o designados por el Gobierno de la nación, así como añadió a estas directrices generales medidas singulares sobre determinados ámbitos de la actividad administrativa.<sup>133</sup>

2. Subrogación puntual en los actos que son competencia de la Administración autonómica<sup>134</sup>. Un gran número de reconocidos juristas, ponen de manifiesto que es posible la sustitución de forma temporal de los órganos superiores de la Comunidad Autónoma, con la finalidad de restablecer el orden constitucional, llevando a cabo los actos pertinentes que no realizaron dichos órganos en contra del requerimiento del Ejecutivo. Estos órganos

---

<sup>130</sup> GARCÍA TORRES, J. “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. II, 1984, pp. 1189-1303. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 100.

<sup>131</sup> Artículo 155.2 CE.

<sup>132</sup> *Acuerdo del Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia y para las administraciones territoriales*, BOE núm. 260, de 27 de octubre de 2017. Documento disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12328](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12328) [Último acceso: 4/05/2020].

<sup>133</sup> *Ídem*.

<sup>134</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 100.

autonómicos serán remplazados y sus funciones asumidas por organismos de la Administración central, dirigidos por delegados o subdelegados del Gobierno, o por comisarios nombrados expresamente para desarrollar esta tarea<sup>135</sup>. En cuanto a los órganos superiores de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Consejo de Gobierno, mediante el Acuerdo suscrito en Consejo de Ministros, se estableció su cese y la sustitución de dichos órganos en el ejercicio de todas sus funciones estatutarias, legales y normativas<sup>136</sup>.

Cuestión diferente sería, si el incumplimiento tuviera su origen en actos u omisiones del Parlamento autonómico, como ya hemos expuesto anteriormente. En este caso el Presidente de la Comunidad Autónoma no sería competente para poner fin al incumplimiento, por lo que el Gobierno central tendría que llevar a cabo una actuación diferente, como recurrir a la disolución del Parlamento<sup>137</sup>. Cuando se haya vulnerado de manera reiterada el orden constitucional y se persista en el incumplimiento, la disolución del Parlamento irá acompañada de la convocatoria de elecciones de manera inminente si fuera posible. El Gobierno, en el Acuerdo del Consejo de Ministros del 21 de octubre de 2017 por el que solicitaba al Senado la aplicación del artículo 155 CE, estableció un apartado concreto llamado, “*Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña*”. En dicho apartado se enuncia que el Parlamento podrá seguir ejerciendo su función, al amparo de ciertas limitaciones, como son, la prohibición al Presidente del Parlamento de realizar una proposición de candidato a Presidente de la Generalidad<sup>138</sup> durante el tiempo de vigencia de estas medidas de coacción estatal y hasta la celebración de nuevas elecciones, así como la no celebración de debate ni votación de investidura. También perderá el Parlamento las funciones de control y seguimiento, que serán asumidas por el órgano que establezca competente para ello el

---

<sup>135</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O. *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 100.

<sup>136</sup> *Acuerdo del Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia...*, op. cit.

<sup>137</sup> GARCÍA TORRES, J. “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. II, 1984, pp. 1189-1303. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 101.

<sup>138</sup> “Estas son todas las medidas del artículo 155”, *El imparcial*, 27 de octubre 2017, <https://www.elimparcial.es/noticia/183010/nacional/estas-son-todas-las-medidas-del-articulo-155.html> [Último acceso 1/05/2020].

Senado. Tampoco podrá el Parlamento tramitar iniciativas que se contradigan con las medidas establecidas por el Gobierno en dicho Acuerdo, así como serán remitidas todas las proposiciones de ley, propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía o enmiendas dirigidas a iniciativas legislativas o resoluciones, incluyendo en este punto las disposiciones normativas sin fuerza de ley, al órgano o autoridad que haya designado el Gobierno para desempeñar dicha labor, quien por su parte deberá pronunciarse en cuanto a la conformidad o disconformidad de dicha tramitación con las medidas adoptadas en el plazo de 30 días<sup>139</sup>.

3. Podrá privarse de efectos jurídicos a las conductas de las autoridades autonómicas que hayan ocasionado el incumplimiento<sup>140</sup>, aunque lo que no podrá llevar a cabo el Ejecutivo es la suspensión o anulación de actos o acuerdos irregulares de la Comunidad Autónoma, que por su naturaleza puedan ser impugnados de forma legal o constitucional<sup>141</sup>. El Gobierno acordó, entre las medidas de aplicación del artículo 155 CE, declarar inválidos aquellos actos, disposiciones o resoluciones autonómicas que fueran por su naturaleza contrarios a las medidas adoptadas por el Consejo de Ministros, así como la prohibición de emitir cualquier resolución, acto, disposición o cualquier otra actuación análoga, que contravenga dichas medidas<sup>142</sup>.

4. Seguidamente, el Ejecutivo podrá restablecer los efectos que no se hayan producido debido a aquellas actividades o actuaciones ejecutivas que hayan infringido la Constitución o las leyes<sup>143</sup>. Si esto no se llevara a cabo de acuerdo con las medidas establecidas

---

<sup>139</sup> *Acuerdo del Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia...*, *op. cit.*

<sup>140</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., *cit.*, p. 101.

<sup>141</sup> BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l' article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., *cit.*, p. 101.

<sup>142</sup> *Acuerdo del Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia...*, *op. cit.*

<sup>143</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., *cit.*, p. 101.

por el Ejecutivo, podría suspenderse la ejecutividad de los acuerdos y resoluciones de los órganos autonómicos <sup>144</sup>.

5. Suspensión de transferencias de servicios que se encuentren en curso y suspensión de las transferencias del FCI (Fondos de Compensación Interterritorial), que podrá ir acompañado de la suspensión en participaciones en los ingresos del Estado<sup>145</sup>. En este punto nos vamos a referir a aquellas medidas económicas o financieras de bloqueo o presión que podrían tener como consecuencia la suspensión de la cesión de tributos a Comunidades como Navarra o País Vasco, asumiendo el propio Estado su gestión<sup>146</sup>.

Ahora bien, estas medidas de presión fiscal no podrán llevarse a cabo si el incumplimiento constitucional no guarda relación con dicha materia, o no están destinadas a poner fin a la conducta que ha llevado al incumplimiento de las obligaciones propias de la Comunidad Autónoma<sup>147</sup>. En la práctica, el Gobierno adoptó en Consejo de Ministros, en cuanto a las medidas dirigidas a la gestión económica, financiera y tributaria lo siguiente: que el Gobierno de la Nación y los órganos que hayan sido previstos o creados por él serán competentes en materia económica, financiera, tributaria y presupuestaria, garantizando que tanto los fondos que por cualquier concepto le corresponda recibir a la Comunidad Autónoma, como los ingresos que deban ser recaudados en dicho territorio, no vayan destinados a financiar “la causa secesionista”<sup>148</sup>.

Solución distinta se daría si el incumplimiento fuera grave y cuestionara el marco constitucional. En este caso las medidas adoptadas se justificarían con la rúbrica “para la

---

<sup>144</sup>GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J. M. “Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas”. *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, Tomo XI, 1999, pp. 499-518. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 101.

<sup>145</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 101.

<sup>146</sup>GARCÍA TORRES, J. “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. II, 1984, pp. 1189-1303. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 101.

<sup>147</sup> BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l' article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 101.

<sup>148</sup> *Acuerdo del Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia...*, op. cit.



protección del mencionado interés general”<sup>149</sup>, y se caracterizarían por una naturaleza más drástica, aunque el contenido de dichas medidas sería semejante al expresado en el caso anterior. Un claro ejemplo son las medidas de aplicación del artículo 155 CE que se aprobaron por el Senado a solicitud del Ejecutivo y se utilizaron posteriormente de manera efectiva en la Comunidad de Cataluña. El Gobierno justificó dicha solicitud estableciendo que en la Comunidad Autónoma de Cataluña se estaba vulnerando tanto el orden constitucional como el interés general, es decir, esta situación tuvo como consecuencia un incumplimiento del marco constitucional, pero en la práctica las medidas adoptadas fueron semejantes a las mencionadas anteriormente, pensadas para aquellas situaciones que supongan un incumplimiento grave, pero no una amenaza contra el marco constitucional, aunque con ciertas matizaciones y con una naturaleza más enérgica, todo esto es debido a que la doctrina no diferencia expresamente este incumplimiento del anterior.

Para la mayoría de la doctrina esta conducta atentatoria contra el orden constitucional no puede llevar aparejada la disolución o suspensión de los entes autonómicos<sup>150</sup>, sino que, en su lugar, las medidas adoptadas por el Ejecutivo lo que podrán hacer es sustituir a tales entes “*en la realización de aquellas actividades concretas cuya competencia les corresponde, pero cuyo ejercicio se ha visto afectado por el vicio previsto en el artículo 155 CE*”<sup>151</sup>. Del mismo modo, tampoco podrá adoptarse como medida de coacción estatal la sustitución de la Administración autonómica “*excepto en el caso extremo, y que difícilmente se dará, de que los integrantes de la primera se negasen a cumplir las instrucciones emanadas del Gobierno conforme al apartado 2 del artículo que analizamos*”<sup>152</sup>.

En opinión de diversos juristas, esta hipotética sustitución de los entes autonómicos solo en aquellas materias afectadas por el incumplimiento, resulta en la práctica poco útil para la resolución del conflicto, ya que si se diera la circunstancia de que una Comunidad Autónoma a través de sus órganos máximos intentara romper el marco constitucional, dicha

---

<sup>149</sup>VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 102.

<sup>150</sup> GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J. M. “Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas”. *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, Tomo XI, 1999, pp. 499-518. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., *cit.*, p. 102.

<sup>151</sup> ALBERTÍ ROVIRA, E. “El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978”. *Revista de Derecho Político*, 1983, pp. 111-122. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., *cit.*, p. 102.

<sup>152</sup> GIL-ROBLES, J. M. “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados...” *op. cit.*, pp. 501-522.

medida difícilmente daría resultado, sino que sería más efectivo recurrir a la sustitución total de dichos entes de manera temporal y determinada<sup>153</sup>.

Tras haber estudiado las medidas concretas que podría adoptar el Ejecutivo a través de la aplicación del artículo 155 CE y haberlas interrelacionado con las medidas que efectivamente se adoptaron en la práctica, debemos decir que, el único límite que existe a la hora de aplicar dicha coacción estatal es la suspensión o supresión del régimen autonómico de una Comunidad Autónoma, ya que dicha decisión daría lugar a la ruptura del modelo constitucional de distribución territorial del poder político y derogaría el derecho a la autonomía de la Comunidad<sup>154</sup>.

En opinión de juristas como Cruz Villalón o Vírgala, este límite es cuestionable, ya que entienden que, si se diera la necesidad y oportunidad de aplicar el artículo 155 CE en un territorio, cualquier medida podría ser válida (incluso la disolución o suspensión de los órganos autonómicos) mientras permita el retorno al funcionamiento ordinario de estos órganos en un plazo prudencial<sup>155</sup> y siempre que dicha medida vaya destinada al encauzamiento constitucional de los órganos de la Comunidad Autónoma que ha cometido el incumplimiento. Este pensamiento lo podemos ver reflejado en las palabras de P. Cruz Villalón: “*la coacción estatal admitirá tanto la suspensión como la disolución, siempre ante todo el principio de adecuación el que deba orientar la decisión en cada supuesto concreto*”<sup>156</sup>. Por lo tanto, el Ejecutivo sí tendría potestad para disolver los órganos políticos fundamentales de la Comunidad de acuerdo con la Constitución, siempre de manera temporal y sin sobrepasar el periodo de un año<sup>157</sup>. Durante este tiempo, el Presidente del Gobierno autonómico se vería sustituido en el cargo por un Comisario gubernamental. Dicho Comisario podría nombrar a un Consejo de gobierno provisional que tuviera capacidad para dictar de manera excepcional Decretos-Leyes y para dirigir la Administración autonómica<sup>158</sup>. Esta es una de las medidas que se

---

<sup>153</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 103.

<sup>154</sup> *Ídem.*

<sup>155</sup> *Ídem.*

<sup>156</sup> CRUZ VILLALÓN, P. “La protección extraordinaria del Estado”. *La Constitución Española de 1978*, Madrid, Civitas, 1984, pp. 689-717. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., *cit.*, p. 103.

<sup>157</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 104.

<sup>158</sup> *Ídem.*

adoptaron durante el tiempo de vigencia de aplicación del artículo 155 CE en Cataluña, ya que se acordó el cese en sus funciones del Presidente de la Generalidad, del Vicepresidente y de los Consejeros que integraban el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña<sup>159</sup>.

En cuanto al Parlamento, se decretaría su disolución, así como la convocatoria de elecciones a ser posible en el plazo máximo de un año<sup>160</sup>. El Gobierno, decidió en el mismo punto, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros, delegar también la competencia atribuida al Presidente de la Generalidad de poder decretar la disolución anticipada del Parlamento de Cataluña, convocando paralelamente elecciones, al Presidente del Gobierno de acuerdo con las medidas adoptadas, quien debía pronunciarse sobre dicha potestad de disolución en un plazo máximo de 6 meses posteriores a la autorización y aprobación de las medidas por el Senado<sup>161</sup>. El Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy Brey, tras la aprobación de dichas medidas de coacción estatal por el Pleno del Senado, acabó ejercitando dicha potestad, disolviendo así el Parlamento<sup>162</sup> y convocando elecciones autonómicas que debían de ser celebradas el día 21 de diciembre de 2017.

Por último, haremos alusión al caso más complejo dentro de las situaciones que traerán como consecuencia la aplicación de medidas de coacción estatal a través del artículo 155 CE. Si la conducta atentatoria llevada a cabo por una Comunidad Autónoma diera lugar a una crisis de orden público o a la insurrección o al acto de fuerza contra la integridad territorial o el ordenamiento constitucional<sup>163</sup>. En este supuesto excepcional, el Ejecutivo podría plantearse la utilización y movilización del Ejército, o cabría la declaración del estado de excepción, como defiende en este caso Fernández Rodería al establecer “ *que la situación prevista en el artículo 155 podría dar lugar a la declaración de alguna de las situaciones o estados excepcionales, momento en el que se despliegan los medios más enérgicos en defensa del orden constitucional y del Estado de*

---

<sup>159</sup> *Acuerdo del Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia...*, *op. cit.*

<sup>160</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 104.

<sup>161</sup> *Acuerdo del Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia...*, *op. cit.*

<sup>162</sup> “Mariano Rajoy aplica el 155, cesa al Govern y recorta al Parlament”, *Economía digital*, 21 de octubre 2017, [https://www.economiadigital.es/politica-y-sociedad/medidas-del-articulo-155-aprobadas-para-reemplazar-al-gobierno-catalan\\_515181\\_102.html](https://www.economiadigital.es/politica-y-sociedad/medidas-del-articulo-155-aprobadas-para-reemplazar-al-gobierno-catalan_515181_102.html)[Último acceso 1/05/2020].

<sup>163</sup> *Acuerdo del Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia...*, *op. cit.*

*Derecho, incluso con protagonismo, en su caso de las Fuerzas Armadas en la adopción de los que resultaren precisos, con los límites previstos en las leyes”<sup>164</sup>.*

En cuanto a la posibilidad de la utilización del Ejército por parte del Ejecutivo como medida de coacción estatal en situaciones de extrema excepcionalidad, debemos decir que la coacción estatal integrada en el artículo 155 CE no tiene carácter ni objetivo represivo<sup>165</sup>. Por lo tanto, cabría pensar que el Gobierno no podría llevar a cabo dicha medida coactiva, aunque el artículo 155 CE no lo excluye expresamente en su texto. Esta es una cuestión controvertida a día de hoy, ya que al no estar expresamente prohibido, en la práctica, si el Ejecutivo quisiera a través de una medida de coacción estatal movilizar al Ejército ante tal situación, dicha medida podría equipararse a las disposiciones estatutarias que permiten que el Gobierno central utilice a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado para el mantenimiento del orden público si el interés general de España estuviese gravemente comprometido<sup>166</sup>; o la proclamación del estado de sitio<sup>167</sup>, cuando se ocasionara una insurrección o acto de fuerza y se requiriese la intervención, actuación y movilización del Ejército<sup>168</sup>. En cualquier caso, esta medida de última ratio y destinada para situaciones excepcionales siempre deberá cumplir los parámetros establecidos en la Constitución Española. El Gobierno, a través del Acuerdo del Consejo de Ministros suscrito el 21 de octubre de 2017, estableció como una de las medidas singulares que integraban el ámbito de la actividad administrativa, concretamente en el apartado “*Seguridad y orden público*”<sup>169</sup>, la potestad de dar instrucciones de obligado

---

<sup>164</sup> FERNÁNDEZ RODERA, J. A. “A vueltas con el artículo 155 de la Constitución. Su relación con los estados excepcionales”. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 2003, pp. 1-5. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 104.

<sup>165</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 104.

<sup>166</sup> Artículo 13 y 14 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y Artículo 17 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

<sup>167</sup> Artículo 116.4 y 55. 1 CE.

<sup>168</sup> Artículo 20.3 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de criterios básicos de la Defensa nacional y organización militar.

<sup>169</sup> “La ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, la opción más sencilla para intervenir en Cataluña, *El país*, 16 de octubre 2019,

[https://elpais.com/politica/2019/10/16/actualidad/1571216151\\_438596.html](https://elpais.com/politica/2019/10/16/actualidad/1571216151_438596.html) [Último acceso 2/05/2020].

cumplimiento a los miembros de la Policía de la Generalidad de Cataluña-Mossos por parte de las autoridades creadas por el Gobierno para tal fin, así como podrán los mismos, decretar el despliegue de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en Cataluña con el fin de que desempeñen su labor paralelamente con los anteriores, e incluso si fuera necesario sustituyéndolos<sup>170</sup>.

## 6. RECURSOS POSIBLES CONTRA SU EJECUCIÓN

Una vez que se han puesto en marcha las medidas de coacción estatal legitimadas por el artículo 155 CE en la Comunidad Autónoma de que se trate, cabe plantearse si habría alguna forma de impugnar esta decisión del Ejecutivo a través de recursos jurisdiccionales<sup>171</sup>, debido a la excepcionalidad y gravedad de la situación.

En este punto, la doctrina se encuentra dividida. Numerosos juristas abogan por aceptar la posibilidad de plantear un conflicto positivo de competencias contra el requerimiento previo enviado al Presidente de la Comunidad Autónoma por parte del Gobierno<sup>172</sup>, además de contra la solicitud de autorización de las medidas de coerción estatal realizada por el mismo ante el Senado<sup>173</sup>. De otra parte, autores como Vírjala defienden que estas impugnaciones no podrían llevarse a cabo, ya que no podrá impugnarse ningún acto que no lleve aparejado un efecto jurídico directo ni concluya ningún procedimiento<sup>174</sup>, salvo si la impugnación fuera relativa a requisitos formales que no se han respetado en el desarrollo de los requisitos previos de aplicación del artículo 155 CE. En este caso se impugnaría a través del artículo 161.2 CE, vía reservada exclusivamente al Gobierno.

Por el contrario, el acuerdo del Senado por el que se autoriza la aplicación de medidas coercitivas al amparo del artículo 155 CE en una Comunidad Autónoma sí que podría

---

<sup>170</sup> *Acuerdo del Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia...*, *op. cit.*

<sup>171</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 106.

<sup>172</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., *cit.*, p. 106.

<sup>173</sup> GARCÍA TORRES, J. “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. II, 1984, pp. 1189-1303. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., *cit.*, p. 106.

<sup>174</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 106.

recurrirse tanto por motivos materiales como formales<sup>175</sup> a través de un recurso de inconstitucionalidad presentado ante el TC, ya que es un acto con fuerza de ley <sup>176</sup> que posee además la capacidad de modificar el ordenamiento jurídico y variar transitoriamente la estructura del Estado<sup>177</sup>. Esta vía de impugnación ha sido la utilizada en dos ocasiones para oponerse al Acuerdo del Pleno del Senado que autorizó la única aplicación del artículo 155 CE que se ha dado en nuestro país. Estos recursos de inconstitucionalidad dieron lugar a las Sentencias del Tribunal Constitucional 89/2019 y 90/2019, ambas de 2 de julio, que analizaremos detenidamente más adelante.

También podrá impugnarse el acuerdo a través del conflicto positivo de competencias<sup>178</sup>, debido a que puede tener impacto en el ámbito autonómico de dichas competencias<sup>179</sup>. Finalmente, en cuanto a las medidas de coacción estatal adoptadas por el Gobierno, también podrán impugnarse ante la jurisdicción ordinaria contencioso-administrativa<sup>180</sup>, así como se podrá plantear un conflicto positivo de competencias<sup>181</sup> debido a que dichas medidas coercitivas suponen una intromisión en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional ante tal situación deberá valorar si las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo del artículo 155 CE cumplen y respetan los

---

<sup>175</sup> BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l' article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 106.

<sup>176</sup> Artículo 27.2 b de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

<sup>177</sup> BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l' article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 106.

<sup>178</sup> GIL-ROBLES, J M. “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados...” *op. cit.*, pp. 501-522.

<sup>179</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 106.

<sup>180</sup> LEGUINA VILLA, J. “Las Comunidades Autónomas”. *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1984, pp. 771-828. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 107.

<sup>181</sup> CALAFELL FERRA, V-J. “La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)”. *Revista de Derecho Político*, 2000, pp. 99-146. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., cit., p. 107.

parámetros y principios enunciados en el punto anterior, en relación con la necesidad, proporcionalidad, etc<sup>182</sup>.

Por último, cabe señalar que estas medidas también podrán ser impugnadas a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, en la medida en que dicha coerción estatal haya dado lugar a la violación de determinados derechos fundamentales<sup>183</sup>.

## **7. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 89/2019 y 90/2019, DE 2 DE JULIO. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ACUERDO DEL PLENO DEL SENADO DE 27 DE OCTUBRE DE 2017. JURISPRUDENCIA RECIENTE.**

### **7.1 Antecedentes. El cómo y el porqué de la aplicación del artículo 155 CE en Cataluña**

El 27 de octubre de 2017 se produjo por primera vez en la historia de nuestro país, desde la vigencia de la Constitución de 1978<sup>184</sup>, la aplicación del artículo 155 CE. Esta aplicación fue la consecuencia de lo ocurrido en Cataluña durante los meses anteriores, especialmente los días 6 y 7 de septiembre, fechas en que fueron aprobadas en el Parlamento de Cataluña la Ley del referéndum de autodeterminación (Ley 19/2017, de 6 de septiembre), dando así luz verde al referéndum ilegal celebrado el 1 de octubre de 2017 en Cataluña, y la

---

<sup>182</sup> VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal...” *op. cit.*, p. 107.

<sup>183</sup> GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J. M. “Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas”. *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, Tomo XI, 1999, pp. 499-518. Citado por VÍRGALA FORURIA, E., *cit.*, p. 107.

<sup>184</sup> 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*, nº 107, Segundo semestre, 2019, p. 507.

Ley de transitoriedad<sup>185</sup> jurídica fundacional de la República de Cataluña (Ley 20/2017, de 8 de septiembre), más conocidas como “leyes de desconexión”. Ambas fueron impugnadas mediante recurso de inconstitucionalidad ante el TC, que las declaró inconstitucionales a través de las Sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante SSTC) 114/2017, de 17 de octubre y 124/2017, de 8 de noviembre, respectivamente. Ante esta situación, el Gobierno solicitó al Senado la autorización de la aplicación del artículo 155 CE para adoptar las medidas propuestas a través del Acuerdo del Consejo de Ministros del 21 de octubre de 2017.

Esta aplicación del artículo 155 CE, caracterizada por un aire inexplorado<sup>186</sup>, ha suscitado opiniones de todo tipo y ha marcado para siempre la trayectoria constitucional de nuestro país. En opinión de García Roca, esta aplicación se ha desarrollado con un claro tinte moderado por el Gobierno del Presidente Mariano Rajoy. Incluso demasiado moderada, en opinión de otros juristas<sup>187</sup>.

Dicha aplicación trajo consigo unas concretas medidas que fueron aprobadas por el Pleno del Senado, como el cese del Presidente y el resto del Gobierno de la Generalidad, la disolución del Parlamento de Cataluña o la intervención de la Administración autonómica<sup>188</sup>. Dichas medidas vinieron justificadas por el incumplimiento grave de las obligaciones propias contenidas en la Constitución o en otras leyes, además de por ocasionar un atentado contra el marco constitucional.

Los hechos acontecidos entre septiembre y octubre de 2017 que desembocaron en la aplicación del artículo 155 CE por primera vez han sido catalogados, en opinión de varios

---

<sup>185</sup> “Así se gestó la aplicación del artículo 155”, *La vanguardia*, 27 de octubre de 2018, <https://www.lavanguardia.com/politica/20181027/452549024152/articulo-155-aniversario-155-rajoy-gobierno.html> [Último acceso 4/05/2020].

<sup>186</sup> GARCÍA ROCA, J. “El tempo moderato de la intervención coercitiva del Estado (Artículo 155 CE) en Cataluña: Un comentario a las SSTC 89/2019 Y 90/2019, en particular, proporcionalidad y test de necesidad o razonabilidad de las medidas”. *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 44, 2019, p. 504.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 505.

<sup>188</sup> *Ídem*.



juristas, como un intento de “destrucción de la Constitución”<sup>189</sup>, debido al claro tinte atentatorio contra el Poder constituyente en España, infringiendo el mandato constitucional.

Ante esta situación, el Gobierno de España, tras la reunión del Consejo de Ministros celebrada el día 21 de octubre de 2017, acordó acudir al Senado para solicitar por primera vez la autorización y aprobación de medidas concretas, en aplicación del artículo 155 CE<sup>190</sup>. Dicha solicitud fue acompañada, además de por el acta de la sesión del Consejo de Ministros en la que se aprobó la petición de autorización, por la acreditación por parte del Gobierno de haber realizado el requerimiento previo al Presidente de la Generalidad de Cataluña y el correspondiente rechazo a cesar en su conducta, así como por la justificación de los requisitos materiales<sup>191</sup> enunciados anteriormente y el contenido y alcance de las medidas propuestas. Tras la presentación de dicho escrito, se puso en marcha el procedimiento de aprobación reflejado en el art. 189 RS. En último término, la propuesta de aplicación del artículo 155 CE quedó aprobada, no sin antes realizar algunas ligeras modificaciones por parte de la Comisión del Senado, en torno al área de telecomunicaciones y a las medidas que hacían alusión al Parlamento de Cataluña.<sup>192</sup>

En relación con lo expuesto con anterioridad, debemos recordar que este acuerdo de autorización del Pleno del Senado por el que se aprobó la aplicación del artículo 155 CE puede ser objeto de recursos de inconstitucionalidad, idea fundamental de la que va a partir la explicación de este punto.

Tras la aplicación del artículo 155 CE en Cataluña, se plantearon dos recursos de inconstitucionalidad contra dicha aplicación ante el Tribunal Constitucional. Por su parte, el TC dictó sentencia en torno a estos recursos, dichas sentencias van a ser la cuestión fundamental de este punto, ya que sentaron un relevante precedente en cuanto a la aplicación de la coacción estatal por parte del Estado al amparo del artículo 155 CE.

Las sentencias que vamos a analizar han sido cruciales y pioneras en cuanto al examen jurídico de la aplicación del artículo 155 CE en nuestro país. Ambas sentencias responden a dos impugnaciones que se realizaron a través de recursos de inconstitucionalidad contra el

---

<sup>189</sup> *Ídem*.

<sup>190</sup> BACIGALUPO SAGESSE. M. “Sinopsis artículo 155...”, *op. cit.*

<sup>191</sup> *Ídem*.

<sup>192</sup> *Ídem*.

Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, por el que se autorizó la adopción de medidas solicitadas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 CE<sup>193</sup>.

El recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, que dio lugar a la STC 89/2019 de 2 de julio, fue promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados. Por su parte, el origen de la Sentencia 90/2019, también de 2 de julio, fue el recurso de inconstitucionalidad 143-2018, promovido por la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña. Ambas sentencias han dado lugar al mismo resultado, ya que el Tribunal Constitucional desestimó en su mayoría ambos recursos.

Estas dos sentencias, a pesar de no ser totalmente coincidentes, se interrelacionan entre ellas a través de la sistemática reiteración que realiza el TC de la primera (89/2019) en la segunda sentencia (90/2019)<sup>194</sup>.

## **7.2 Sentencia del Tribunal Constitucional 89/2019, de 2 de julio de 2019.**

El objeto de esta sentencia ha sido la impugnación por el Grupo parlamentario de Unidas Podemos del Acuerdo del Senado que aprobó las medidas de coerción estatal propuestas por el Gobierno al amparo del artículo 155 CE; El objeto del recurso fijado en la demanda fue el Acuerdo del Senado, aunque más tarde demandó la declaración de inconstitucionalidad de todas las disposiciones dictadas en desarrollo o complemento del Acuerdo<sup>195</sup>. El TC recordó que dicha declaración de inconstitucionalidad por conexión compete exclusivamente al Tribunal y no al demandante, añadiendo que el objeto del recurso debía de estar fijado en la demanda.

Los motivos de impugnación del Acuerdo del Senado que alegan los recurrentes son los siguientes. En primer lugar, la falta de idoneidad del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017<sup>196</sup>, así como la objeción al procedimiento llevado a cabo por el Senado y establecido para la autorización de las medidas aprobadas en el Acuerdo del Consejo de

---

<sup>193</sup> GARCÍA ROCA, J. “Il tempo moderato de la intervenció...”, *op. cit.*, p. 505.

<sup>194</sup> *Ídem*.

<sup>195</sup> GARCÍA ROCA, J. “Il tempo moderato de la intervenció...”, *op. cit.*, p. 506.

<sup>196</sup> STC 89/2019, de 2 de julio, Antecedentes (en adelante A) 1. A).

Ministros. Alegan también la incoherencia de dicho acuerdo y la incompatibilidad con el propio texto del artículo 155 CE y con la contestación al requerimiento realizada por el Presidente de la Generalidad, que fue tildada de rechazo por el Consejo de Ministros. También se pone de manifiesto en la demanda, en opinión de la parte recurrente, que en el procedimiento de autorización llevado a cabo en el Senado se habría vulnerado el art. 189 RS, ya que de acuerdo con este precepto la Comisión requerirá la remisión de datos y antecedentes por parte del Presidente de la Comunidad Autónoma, quién podrá nombrar a un representante<sup>197</sup>. El grupo parlamentario de Unidas Podemos pone de manifiesto que dicha prerrogativa ha sido vulnerada, ya que, en la práctica, el Presidente de la Generalidad nombró como su representante al delegado del Gobierno de la Generalidad en Madrid, pero su intervención fue rechazada por la propia Comisión, teniendo que nombrar a dos Senadores como sus representantes.

En cuanto al contenido del Acuerdo, afirman que el Gobierno no delimita concretamente las medidas que se van a aplicar para reestablecer el orden constitucional, sino que asume la potestad de dictarlas en el futuro, delimitando únicamente el ámbito en el cual va a poder establecer medidas y directrices.

En último término, los recurrentes analizan la adecuación de las concretas medidas adoptadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros a la finalidad, que no es otra que volver a la legalidad y reestablecer el orden constitucional en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Destacamos entre otras numerosas alegaciones establecidas por los recurrentes en cuanto a las medidas, la relativa al cese del Presidente de la Generalidad y demás miembros del Gobierno, estableciendo la concepción de esta medida como desorbitada e incompatible con el artículo 155 CE, así como también expresan la incompatibilidad del apartado E. 3 del acuerdo del Consejo de Ministros en su segundo párrafo, relativo al “Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña”<sup>198</sup> con el principio de seguridad jurídica establecido en el art. 9.3 CE. Todas estas medidas serán objeto de análisis más adelante.

En el recurso no se cuestiona la naturaleza jurídica del Acuerdo del Senado, sino su idoneidad, así como el procedimiento de adopción del Acuerdo en cuanto a la vulneración del artículo 189 RS<sup>199</sup> y su contenido, entre otras alegaciones. Por lo tanto, lo que ninguna de las partes pone en duda es la naturaleza jurídica del Acuerdo del Senado como acto

---

<sup>197</sup> Artículo 189 RS.

<sup>198</sup> STC 89/2019, de 2 de julio, A 1. D).

<sup>199</sup> Artículo 189 RS.

parlamentario con fuerza de ley. Esta condición queda reforzada a través de dos precedentes: el Auto del Tribunal Constitucional (en adelante ATC) 7/2012, de 13 de enero, y la STC 83/2016, de 28 de abril, donde el Tribunal establece que se trata de “*decisiones o actos parlamentarios que sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente*”<sup>200</sup>. De esta manera, es lógico en nuestra doctrina que dicho acuerdo tenga la condición de acto con fuerza de ley y que, por tanto, su impugnación se realice mediante los procedimientos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para el control de constitucionalidad de este tipo de normas<sup>201</sup>.

El 10 de enero de 2018 se admitió a trámite este recurso de inconstitucionalidad, dando traslado de la demanda acompañada de los documentos que se habían presentado al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno central y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña, así como también a su Parlamento para que los mismos presentaran sus alegaciones<sup>202</sup>. Tras dichas alegaciones, el TC se dispuso a resolver la cuestión planteada.

En primer lugar, en cuanto a las precisiones sobre la naturaleza del procedimiento del artículo 155 CE, el Tribunal establece que la aplicación de dicho artículo es una “vía específica de coerción directa” o “medio extraordinario de coerción del Estado”<sup>203</sup> “para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados”<sup>204</sup> o como “medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz” o de “incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas”<sup>205</sup>. De este elenco de fragmentos contenidos en sentencias anteriores, se deduce que la aplicación del artículo 155 CE otorga al Gobierno la potestad de llevar a cabo medidas de última ratio de coerción estatal en cualquier Comunidad Autónoma. De esta manera, se establece un procedimiento extraordinario de intervención estatal aplicable en todo el territorio nacional<sup>206</sup>, siempre que se produzca, claro está, un incumplimiento grave de las obligaciones

---

<sup>200</sup> Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 7/2012, de 13 de enero, FJ 3.

<sup>201</sup> *Ídem*.

<sup>202</sup> STC 89/2019, de 2 de julio, A 2.

<sup>203</sup> *Ídem*.

<sup>204</sup> STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 16.

<sup>205</sup> STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3. b).

<sup>206</sup> STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 4.

impuestas por la Constitución y las leyes que tenga como consecuencia un atentado grave al interés general.

El TC establece que dicho precepto supone una limitación al principio de autonomía garantizado por la Constitución a las Comunidades Autónomas (art. 2 CE), pero también pone de manifiesto que el principio de autonomía no puede anteponerse al de unidad, sino que “es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido”<sup>207</sup>. Por lo tanto, la aplicación del artículo 155 CE supone una injerencia en la autonomía territorial para garantizar la unidad integrada en la autonomía<sup>208</sup>.

Se trata de una aplicación extraordinaria tipificada en nuestra Carta Magna y dirigida a reestablecer el orden constitucional y el normal funcionamiento del sistema institucional <sup>209</sup>. Por lo tanto, a tenor de la STC 89/2019 “no cabe incoar este procedimiento sino cuando se esté ante una actuación autonómica que incumpla la Constitución u otras leyes o atente gravemente al interés general de España, ante la que no existan vías a través de las cuales se asegure el cumplimiento de la Constitución y las leyes o el cese del atentado al interés general”<sup>210</sup>.

En suma a todo lo expuesto anteriormente, debemos realizar una matización que también realiza el propio Tribunal en esta Sentencia. Esta vía de coerción estatal también está sujeta a límites, como la supresión de la Comunidad o excepcionar los derechos fundamentales de los ciudadanos<sup>211</sup>, pero sobretodo está excepcionada en cuanto a la finalidad de su aplicación, ya que “el fin de la intervención no puede ser otro que reestablecer el orden constitucional y el normal funcionamiento institucional”<sup>212</sup>. Las medidas adoptadas deberán tener como única motivación hacer cumplir las obligaciones constitucionales encomendadas a la Comunidad Autónoma en cuestión y proteger el interés general.

Cabe recalcar, de acuerdo con el Tribunal, que el artículo 155 CE no sería la única vía de actuación que el Gobierno podría utilizar para hacer cumplir a una Comunidad Autónoma sus obligaciones propias de acuerdo con la Constitución y las leyes, o para poner fin a una

---

<sup>207</sup> STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3.

<sup>208</sup>GARCÍA ROCA, J. “El tempo moderato de la intervención...”, *op. cit.*, p. 507.

<sup>209</sup> *Ídem.*

<sup>210</sup> STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 4. a).

<sup>211</sup>GARCÍA ROCA, J. “El tempo moderato de la intervención...”, *op. cit.*, p. 507.

<sup>212</sup> *Ídem.*

conducta atentatoria que ponga en peligro el interés general de España. Solo se podrá recurrir a la coacción estatal integrada en dicho artículo cuando “las vías de control jurisdiccional hayan resultado infructuosas”<sup>213</sup>. Es, como dice la propia Sentencia una vía “de último recurso”<sup>214</sup>, que siempre tendrá que tener limitada su vigencia en el tiempo por parte del Senado, quién indicará o bien el término de vigencia de dicha coacción, o la condición resolutoria. No podrá aplicarse dicha coacción de forma indefinida, aunque sí podrá acordarse por parte del Senado y a petición del Gobierno una prórroga de las medidas adoptadas.

Seguidamente, el TC viene a recordar los dos requisitos indispensables que se tendrán que dar para proceder posteriormente a la aplicación del artículo 155 CE: el requerimiento previo enviado por el Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma, y la autorización de dicha aplicación por mayoría absoluta en el Pleno del Senado.

En cuanto al requerimiento, el Tribunal pone de manifiesto que tal advertencia trata de dar una oportunidad de cesar en la conducta atentatoria y cumplir la obligación desatendida <sup>215</sup> a las autoridades de la Comunidad Autónoma en cuestión. Así lo hizo el Presidente del Gobierno Mariano Rajoy Brey, en el requerimiento enviado al Presidente de la Generalidad, en el que pedía que “cesara la culminación de la deriva secesionista” y el “supuesto manifiesto de constitución de la república catalana”<sup>216</sup>, el cual fue desatendido por el Presidente de la Generalidad.

La falta de atención al requerimiento enviado será requisito necesario para solicitar al Senado la aplicación del precepto, y dicho ente será el encargado de supervisar y analizar si se ha cumplido el supuesto de hecho integrado en el artículo 155 CE, tras la presentación de solicitud de autorización en cuanto a la aplicación del artículo 155 CE llevada a cabo por el Consejo de Ministros.

En cuanto a las reclamaciones que formula la demanda sobre el rechazo del requerimiento previo, los recurrentes ponen de manifiesto que esto no fue exactamente así, además de alegar la falta de relación entre el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se acordó solicitar la autorización para aplicar el artículo 155 CE con el previo requerimiento.

---

<sup>213</sup> *Ibid.*, p. 508.

<sup>214</sup> STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 8.

<sup>215</sup> STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 5.

<sup>216</sup> GARCÍA ROCA, J. “Il tempo moderato de la intervención...”, *op. cit.*, p. 508.

El tribunal, ante estas reclamaciones, procede a examinar en primer lugar si la situación planteada y el supuesto incumplimiento es susceptible de encuadrarse en el artículo 155 CE, así como los antecedentes de la cuestión. Pone de manifiesto que las actuaciones llevadas a cabo por la Generalidad de Cataluña cumplen con el supuesto de hecho integrado en el artículo 155 CE y que por lo tanto, esta situación estaría encuadrada dentro de los supuestos que tendrían como consecuencia la aplicación del artículo 155 CE, debido a la vulneración por la Comunidad Autónoma de Cataluña tanto del artículo 9.1 CE: *“los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”*, como del interés general de España, poniendo en duda su unidad territorial e integridad constitucional<sup>217</sup>.

El Tribunal llega a esta conclusión analizando la situación a través de varias actuaciones llevadas a cabo por la Comunidad Autónoma, como es la promulgación del Decreto del Gobierno de la Generalidad 139/2017 por el que se convocaba un referéndum de autodeterminación, así como el Decreto 140/2017 por el que se acordaban normas complementarias para su celebración<sup>218</sup>. A través de estos decretos podemos ver cómo se llevó a cabo la organización de una consulta no contemplada en la Constitución y fuera de la ley, promovida por los órganos superiores de la Comunidad y llevada a cabo supuestamente el 1 de octubre de 2017.

El TC también pone de manifiesto la autoproclamación de la República catalana por el Presidente de la Comunidad Autónoma, la cual realizó en el Parlamento la víspera del requerimiento enviado por el Gobierno, tras la presentación de los resultados del supuesto referéndum de autodeterminación, contraviniendo así las leyes y la Constitución.

Tras el envío de tal requerimiento, el Presidente de la Generalidad respondió el 16 de octubre de 2017. La respuesta apelaba al “diálogo, la negociación y el acuerdo como formas de resolver el conflicto”<sup>219</sup>, rechazando así el enfrentamiento. La contestación del Presidente del Gobierno ante tal respuesta fue tajante, dando por hecho que el requerimiento no había sido atendido, ya que no contestaba a los extremos establecidos en el mismo, donde se preguntaba si algún órgano superior de la Comunidad Autónoma había declarado la independencia. Todo esto sobrevino a un periodo de reiteradas contestaciones entre el Presidente del Gobierno y el de la Generalidad.

---

<sup>217</sup> STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 6. (i).

<sup>218</sup> *Ídem*.

<sup>219</sup> *Ibid.*, (iii).

Por lo tanto, en cuanto al requerimiento enviado por el Consejo de Ministros al Presidente de la Generalidad, cabe decir, a tenor de lo expuesto por el Tribunal, que pone de manifiesto “las graves actuaciones desarrolladas por la Comunidad Autónoma”<sup>220</sup> y que con ellas se ha vulnerado tanto la Constitución y las leyes como la reiterada jurisprudencia que venía dictando el TC desde el 2014, anulando a través de numerosas resoluciones el proceso secesionista catalán. Dichos órganos, a pesar de las continuas prohibiciones, han seguido llevando a cabo la organización y convocatoria de un referéndum ilegal<sup>221</sup>. La contestación del Presidente de la Generalidad apelaba al diálogo, el cual no se puede dar cuando se han incumplido reiteradamente la Constitución y las leyes y se ha recibido por parte del Gobierno una invitación a cesar en su conducta. Por lo tanto, al no ser la respuesta a tal requerimiento una contestación favorable en cuanto al cese de las actuaciones y las preguntas formuladas por el Ejecutivo, tal requerimiento se dará por desatendido. Como consecuencia, el TC desestimó dicha alegación

Tras esto, el Tribunal procede a examinar la presunta incoherencia que alegan los recurrentes entre el requerimiento previo y el texto del Acuerdo del Consejo de Ministros. Entiende el TC que tal impugnación debe ser rechazada, ya que no existe dicha falta de coherencia, debido en gran medida al hecho de que en el Acuerdo del Consejo de Ministros se hace clara alusión a la pregunta sobre la declaración de independencia llevada a cabo en Cataluña y formulada en el requerimiento previo, así como a las consecuencias de incumplir la Constitución y las leyes y la necesidad de aplicación del artículo 155 CE. Todo esto potenciado por la continua indiferencia mostrada por la Generalidad en cuanto a las reiteradas sentencias del TC que anulaban de facto dicho proceso secesionista.

El Tribunal añade en este punto la desestimación de la segunda incoherencia alegada por los recurrentes sobre las medidas que se adoptaron en el acuerdo con dicho requerimiento. El TC vuelve a poner de manifiesto el rechazo en este caso a esta alegación, ya que no consta en ningún lugar de nuestro elenco constitucional o legal ni en el propio precepto que el requerimiento previo tenga que integrar todas las medidas que en la práctica se aplicarán o podrían aplicarse si se diera el caso, al amparo del artículo 155 CE.

Posteriormente, el TC procede a analizar la alegación referida al rechazo por el Senado de la comparecencia del delegado de la Generalidad en Madrid como representante del Presidente de la Generalidad en el proceso de autorización. Dicho rechazo supuestamente

---

<sup>220</sup> *Ídem*.

<sup>221</sup> *Ídem*.



tuvo como consecuencia la designación de manera subsidiaria de dos senadores como sus representantes, tal como alegan los recurrentes. En la demanda se establece que se ha infringido el artículo 189 RS, así como el derecho de representación. El Tribunal pone de manifiesto que esto no se ha producido ya que, en primer lugar, el Presidente de la Generalidad remitió junto a sus alegaciones solicitadas por el Senado los representantes que le asistirían en tal proceso, nombrando principalmente al delegado del Gobierno de la Generalidad en Madrid y, en caso de que no fuera posible, a dos senadores. Por lo tanto, en ningún momento se le obliga ni se le prohíbe la representación.

En segundo lugar, afirma el propio Tribunal, que en el artículo 189 RS no se establece en ninguno de sus puntos ninguna prerrogativa que respalde la idea de que el representante designado tenga que intervenir para defender la postura del Presidente de la Generalidad y explicar las actuaciones que se han llevado a cabo. Por lo tanto, no es presupuesto necesario en el procedimiento la intervención de dicho representante.

En suma a lo anteriormente expuesto, el Tribunal pone de manifiesto que aunque no aparece reflejado en el Reglamento, se le planteó al Presidente de la Generalidad la posibilidad de intervenir tanto en la Comisión Conjunta designada para el caso como ante el Pleno del Senado, y que esta prerrogativa fue declinada por el propio Presidente de la Generalidad<sup>222</sup>. Añade el TC la facultad de interpretación que se le atribuye al Senado sobre su propio Reglamento. El Tribunal concluye el análisis de esta alegación estableciendo su rechazo por no haberse vulnerado en la práctica ni el Reglamento del Senado ni haberse producido la indefensión de la posibilidad de representación del Presidente de la Generalidad<sup>223</sup>.

El Tribunal, tras rechazar la alegación anterior, se dispone a analizar la interpretación realizada por los recurrentes en cuanto al artículo 155 CE. Dicha interpretación del precepto hace alusión a una interpretación restrictiva, reduciendo al máximo las posibilidades de actuación que podrán llevarse a cabo al amparo del artículo 155 CE y estableciendo en el propio recurso la imposibilidad por parte del Gobierno de utilizar cualquier medida que crea convenientemente aplicable, sin más limitación que la autorización de aquella por el Senado.

El Tribunal por su parte, establece que esta restricción no es posible, que no pueden limitarse las actuaciones llevadas a cabo en aplicación del artículo 155 CE, ya que dicho precepto no establece ningún límite ni restringe de ninguna manera las medidas a adoptar,

---

<sup>222</sup> *Ibid.*, FJ 9. b).

<sup>223</sup> *Ídem.*

sino que el artículo solo habla de medidas necesarias para reestablecer el orden constitucional, dejando a elección del Gobierno las prerrogativas que se adoptarán en la práctica para cada caso concreto y que tendrán que ser autorizadas por el pleno del Senado anteriormente a su aplicación, siempre atendiendo a la gravedad del incumplimiento y teniendo en cuenta la finalidad de dichas medidas como medio para solventar el conflicto y hacer cumplir la ley.

El Tribunal, en último término y con la finalidad de cerrar la discusión sobre dicho punto, establece que no deben confundirse “las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público” y las “instrucciones a efectos de su ejecución”<sup>224</sup>, dos prerrogativas establecidas en el propio artículo 155 CE que albergan una gran diferencia, ya que por un lado las medidas necesarias serían un instrumento de coacción estatal previsto en la Constitución con carácter excepcional, mientras que las instrucciones simplemente son una posibilidad. Quedará a discrecionalidad del Gobierno tras establecer las medidas necesarias pertinentes impartir posteriormente instrucciones a diferentes miembros de la Administración de la Comunidad Autónoma. Este planteamiento en concreto fue bastante discutido por diversos autores tras la publicación de la Sentencia<sup>225</sup>

A continuación, el TC se dispone a pronunciarse sobre las medidas concretas adoptadas por el Gobierno y aprobadas por el Senado que han sido objeto de impugnación en el recurso de inconstitucionalidad que esta Sentencia resuelve.

El Tribunal realiza una primera reflexión en cuanto a las medidas aprobadas en Consejo de Ministros y autorizadas por el Senado, en la cual se recuerda a los recurrentes que dichas medidas vienen justificadas por la intervención coercitiva del Estado, la cual se tendrá que poner en marcha cuando una Comunidad Autónoma se desvíe de la legalidad y la Constitución, poniendo de esta manera en peligro el interés general de España, y siempre respetando las limitaciones establecidas, como son la imposibilidad de derogación de la autonomía o la suspensión indefinida<sup>226</sup>. Los recurrentes alegan que el concepto “medidas necesarias” debe de ser entendido en términos de proporcionalidad y con un carácter enfocado a producir la menor lesividad posible. El TC discrepa de tal razonamiento, estableciendo que ha de atenderse a la necesidad de dichas medidas, la cual no debe entrar a valorar este Tribunal, sino que tal prerrogativa corre a cargo del Gobierno al establecer las medidas concretas y del Senado al aprobarlas. Posteriormente, la valoración de tales órganos

---

<sup>224</sup> *Ibid.*, FJ 10. a).

<sup>225</sup> GARCÍA ROCA, J. “Il tempo moderato de la intervención...”, *op. cit.*, p. 510.

<sup>226</sup> STC 89/2019, de 2 de julio, A 5. B).

sí que podría ser enjuiciada por este Tribunal, aunque debería tenerse en cuenta la apreciación que realizó la Cámara al aprobar tales medidas de coacción. De esta manera, el TC establece que no podrá realizar un juicio de intenciones políticas<sup>227</sup> a la vista del planteamiento expuesto por los recurrentes, ya que tales exigencias deberían haberse dirigido al Senado, debido a que no caben estos planteamientos en el enjuiciamiento de dicho Tribunal.

En segundo término, el TC procede a analizar la primera de las medidas impugnadas, perteneciente al apartado de aquellas que fueron dirigidas al Presidente de la Generalidad de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno, concretamente aquella que decretó el cese de tales representantes. La parte recurrente sostiene la desproporcionalidad de esta medida y su imposibilidad de legitimación a través del artículo 155 CE, así como pone en duda que se hayan respetado los derechos fundamentales de estos representantes.

Por su parte, el Tribunal inicia su análisis estableciendo que a su parecer dicha medida sí que está amparada por el precepto constitucional objeto de análisis, ya que no consta en ninguno de sus puntos la imposibilidad de establecer tal cese como medida de coacción estatal al amparo del artículo 155 CE, siempre que se adecúe a la situación concreta y atienda a razones de necesidad. Así lo entendió el Senado en cuanto a la valoración y aprobación de las medidas de coerción estatal planteadas por el Ejecutivo.

Seguidamente, pone de manifiesto que la necesidad de cesar a las autoridades de la Generalidad fue expuesta en la solicitud que el Gobierno planteó al Senado con el fin de solicitar la autorización de las medidas pactadas en Consejo de Ministros al amparo del artículo 155 CE, así como también la necesidad de aplicar medidas más contundentes dirigidas a las autoridades de la Comunidad Autónoma, limitándose no solo a darles instrucciones, sino a sustituir a dichos órganos en sus funciones, a la vista de la magnitud de la situación que se estaba gestando en Cataluña.

Finalmente, el Tribunal apoya también la decisión de inadmitir esta concreta impugnación en el complejo escenario que se estaba desarrollando en Cataluña, además de su anterior valoración de idoneidad por el Senado. Por lo tanto, establece que la medida no ha incurrido en desproporcionalidad y es adecuada en tanto que el Senado ya valoró dicha adecuación a las circunstancias. Todo esto se extrapola a la impugnación de los recurrentes en cuanto a la vulneración de derechos fundamentales de los representantes cesados de la Comunidad Autónoma de Cataluña, ya que el cese de tales representantes está amparado dentro del ámbito de aplicación del artículo 155 CE, y reiteramos la autorización que el Pleno

---

<sup>227</sup> STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1.

del Senado aprobó sobre tal medida concreta, así como de las restantes aprobadas en el Acuerdo del Consejo de Ministros y más tarde autorizadas por el Senado.

La siguiente medida objeto de impugnación es la relativa a la disolución del Parlamento autonómico. En el Acuerdo del Consejo de Ministros se prevé que el Presidente del Gobierno adquiriera las facultades ostentadas por el Presidente de la Generalidad referidas al Parlamento, debido al cese de tal representante. Estas funciones van a ser decretar la disolución de la legislatura por expiración del mandato legal, con la finalidad de convocar elecciones, y la potestad de disolver anticipadamente el Parlamento de Cataluña.

Esta segunda cuestión va a ser la función que procede el Tribunal a analizar, ya que solo tal potestad fue objeto de impugnación por los recurrentes en la demanda. La parte recurrente alega la disconformidad de tal medida con el artículo 155 CE, ya que no se trataría de una mera instrucción, además de haberse vulnerado el principio de autonomía a través de la potestad referida.

El Tribunal establece en un primer orden, que esta medida delegada al Gobierno como medida de coacción estatal excepcional ha sido valorada y posteriormente autorizada por el Senado, atendiendo a la necesidad de su aplicación, y que en ningún momento vulnera el artículo 155 CE ni los límites establecidos para aquellas medidas que se adopten al amparo del artículo 155 CE, ya que no se trata de una sustitución permanente del Parlamento ni de su actividad parlamentaria. Seguidamente, el Tribunal expone las razones de fondo, estableciendo que el artículo 155 CE se postula como un precepto flexible, donde no se fijan concretamente las medidas de posible aplicación, y se apela a la necesidad de la situación concreta y a la gravedad de los acontecimientos. En este caso concreto para apelar a la necesidad, debemos tener en cuenta las resoluciones que venía dictando el Parlamento de Cataluña a fecha 27 de octubre, denominadas “Declaración de los representantes de Cataluña” y “Proceso constituyente”<sup>228</sup>, poniendo de esta manera en duda el marco constitucional español y la unidad de la nación, todo con el fin de crear “un estado catalán independiente en forma de República”<sup>229</sup>.

A la luz de tales acontecimientos, se llega a la conclusión de que la medida impugnada ha sido proporcionada al caso, y que viene justificada por la necesidad de una “recuperación del marco constitucional y estatutario”<sup>230</sup> a través de la disolución anticipada del Parlamento

---

<sup>228</sup> GARCÍA ROCA, J. “Il tempo moderato de la intervenció...”, *op. cit.*, p. 512.

<sup>229</sup> STC 89/2019, 2 de julio, FJ 13. a).

<sup>230</sup> GARCÍA ROCA, J. “Il tempo moderato de la intervenció...”, *op. cit.*, p. 512.

y acompañada de la convocatoria de elecciones, con la finalidad de que tras dicha celebración se constituya una nueva Asamblea constituyente. Se deduce de este planteamiento que tampoco han sido vulnerados los derechos fundamentales de los integrantes de la cámara (artículo 23.1 y 2 CE), ya que esta posibilidad de disolución anticipada ya estaba prevista anteriormente, con la diferencia obvia de que esta potestad recaía en manos del Presidente de la Generalidad, y tras su cese recae en el Presidente del Gobierno.

A continuación, el Tribunal se postula sobre las medidas relativas a la Administración de la Generalidad. Dentro de tales medidas, los recurrentes impugnan tres de ellas: en primer lugar, el sometimiento de las actuaciones de la Administración a un régimen de comunicación o autorización previa; en segundo lugar, demandan la inconstitucionalidad de “la nulidad de pleno derecho” de los actos y disposiciones que contravinieran las medidas adoptadas; y, en último término, se impugna el control de los boletines oficiales<sup>231</sup>.

En cuanto a la primera de las medidas impugnadas en la demanda referida a este ámbito, el sometimiento al régimen de comunicación o autorización previa de las actuaciones de la Administración de la Generalidad, y la anulación como consecuencia de cualquier acto que no se someta a esta prerrogativa, los recurrentes ponen de manifiesto que se ha establecido un nuevo régimen en cuanto al contenido y efectos de las decisiones autonómicas, prerrogativa que se desvía totalmente de la finalidad del artículo 155 CE<sup>232</sup>. El Tribunal, por su parte, vuelve a reiterar en este punto la valoración que ya realizó el Senado de tal medida como paso previo a su autorización. Dicha autorización constituye un acto con fuerza de ley, cuya naturaleza le faculta para excepcionar y desplazar normas legales y sustituirlas por otras regulaciones<sup>233</sup> de manera temporal, justificado todo esto por la necesidad y urgencia de la situación, y autorizando al Gobierno a ostentar esta potestad. Esto tiene como consecuencia la obligación de cumplimiento de las medidas adoptadas y autorizadas por el Senado a todas las autoridades subordinadas a dicho acto con fuerza de ley, incluyendo en este punto a las autoridades de la Comunidad Autónoma en cuestión.

En cuanto a la segunda medida impugnada, relativa a la declaración de invalidez e ineficacia de aquellas disposiciones, actos y resoluciones autonómicas que no se ajusten a las medidas convenidas, el TC considera que dicha medida ha sido considerada como oportuna

---

<sup>231</sup> STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 14.

<sup>232</sup> *Ibid.*, FJ 14. a).

<sup>233</sup> GARCÍA ROCA, J. “El tempo moderato de la intervención...”, *op. cit.*, p. 513.

por el Senado y entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 155 CE, desestimando de esta manera la impugnación de tal medida de coacción estatal.

En último término, los recurrentes se postulan en contra del apartado E. 3 acordado por el Acuerdo del Consejo de Ministros y posteriormente autorizado por el Senado. Este apartado lleva por rúbrica “Publicaciones en boletines oficiales”<sup>234</sup>, y establece que tendrán la facultad de publicación de resoluciones, actos, acuerdos, disposiciones normativas o cualesquiera que fuese su rango de naturaleza administrativa en el “Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña” o en el “Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña” los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación”<sup>235</sup>. A tal mandato añade en el segundo párrafo que serán nulos e inválidos cualesquiera actos que no cumpla con esta prerrogativa y se publiquen sin la autorización de los órganos legitimados para tal función y nombrados por el Gobierno. Los recurrentes alegan en la demanda que esta medida constituye un perjuicio a la seguridad jurídica. Por su parte, la representación del Parlamento de Cataluña y los abogados del Gobierno de la Generalidad coinciden en el argumento, añadiendo la intromisión que se ha ocasionado en el ámbito de la autonomía a través de esta medida, así como su contravención de los principios de legalidad y jerarquía normativa.

El TC reitera una vez más que esta medida ya ha sido declarada constitucional a través de la valoración que hizo de ella el Senado, previa a la autorización de la aplicación del artículo 155 CE, poniendo de manifiesto que se trata de una medida excepcional de control indirecto de las publicaciones acorde con la situación. En cuanto al resto del párrafo relativo a la invalidez de los actos susceptibles de ser publicados y que no posean la autorización previa de los órganos designados, el Tribunal establece en este punto una matización, llegando a la conclusión de que no sería correcto declarar ineficaz aquellas resoluciones o cualquier acto de naturaleza administrativa por no haber sido autorizados por la autoridad competente designada por el Ejecutivo. Todo este planteamiento gira en torno al respeto a la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE). El Tribunal entiende lícito que los órganos competentes realicen controles sobre lo que se publica en un diario oficial, pero se muestra contrario a la declaración de invalidez de cualquier disposición que sea susceptible de ser publicada por el hecho de no haber sido autorizada o prohibida por dichos órganos o autoridades. Este párrafo segundo fue declarado inconstitucional por el TC.

---

<sup>234</sup> *Acuerdo del Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia...*, *op. cit.*

<sup>235</sup> *Ídem.*

Finalmente, debemos aludir a las medidas relativas al “Cuerpo de Policía de la Generalitat de Cataluña-Mossos d’Esquadra”<sup>236</sup>, medidas a través de las cuales se procederá a reemplazar al Presidente de la Generalidad y demás autoridades en sus funciones referidas a los miembros de la Policía de la Generalidad de Cataluña-Mossos d’Esquadra. En consecuencia, serán los órganos designados por el Gobierno quienes estén legitimados para dictar instrucciones de obligado cumplimiento al cuerpo de policía, así como podrán sustituirles por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado si fuera necesario. Los recurrentes, así como los representantes del Parlamento, establecen que dicha medida no se entiende como necesaria para la finalidad pretendida y que altera la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas<sup>237</sup>.

El Tribunal desestima esta impugnación, poniendo de manifiesto que dentro del ámbito de aplicación del artículo 155 CE cabe modificar y limitar las competencias autonómicas cuando sea necesario, atendiendo siempre a la situación concreta. Dichas modificaciones y limitaciones serán valoradas posteriormente por el Senado, como en este caso se ha realizado. En adición a lo anterior, el TC realiza una aclaración relativa a la sustitución del Presidente de la Generalidad y demás miembros en sus funciones, estableciendo que al decretarse su cese, sus funciones propias serán atribuidas a los órganos designados por el Gobierno.

En último lugar y para concluir con la explicación de la Sentencia, el Tribunal procede a analizar las “medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña”<sup>238</sup>, concretamente aquellas disposiciones donde se inhabilita al Presidente de la Generalidad para proponer candidato a la presidencia, la referente a la imposibilidad del Parlamento de celebrar debate y votación de investidura<sup>239</sup>, así como la facultad de control atribuida al órgano que designe el Senado y la prohibición de tramitar iniciativas contrarias a las medidas establecidas por parte del Parlamento. Los recurrentes ponen en duda que este apartado de medidas esté en consonancia con el sistema parlamentario y los derechos de participación y, en consecuencia, piden su declaración de inconstitucionalidad.

---

<sup>236</sup> *Ídem*.

<sup>237</sup> STC 89/2019 de 2 de julio de 2019, FJ 15.

<sup>238</sup> *Acuerdo del Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia...*, *op. cit.*

<sup>239</sup> STC 89/2019 de 2 de julio, FJ 16.

El Tribunal precisa en un primer momento que las dos primeras medidas enunciadas no tuvieron efectividad tras la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones<sup>240</sup>, así como pone de manifiesto que tales medidas están intrínsecamente relacionadas con el cese y sustitución del Presidente de la Generalidad y demás miembros de su Ejecutivo. Dicho cese dio lugar a la atribución de todas sus competencias a autoridades designadas por el Gobierno. En cuanto a la desviación del sistema parlamentario que alegan los recurrentes, el Tribunal deja patente la idea de que esta coerción estatal está amparada en el artículo 155 CE y por lo tanto integrada en nuestra Constitución, así como en el marco de una forma de gobierno parlamentario. Añade a todo lo anteriormente expuesto que dichas medidas son *pro tempore*<sup>241</sup>, es decir, temporales y una vez más apela a la proporcionalidad de tales medidas.

Con todo esto, debemos proceder por último a hacer alusión al fallo de esta Sentencia clave a la hora de entender el sistema de aplicación del artículo 155 CE. El TC estima en el fallo la pretensión de declarar inconstitucional el párrafo segundo del apartado E. 3 relativo a publicaciones en boletines oficiales, integrado en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 y aprobado por el acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 “por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución”<sup>242</sup>. En todo lo demás, el recurso queda desestimado.

### **7.3 Sentencia del Tribunal Constitucional 90/2019, de 2 de julio de 2019.**

Debido a la gran reiteración tanto de motivos de impugnación como de consideraciones del propio TC que se produce en la sentencia objeto de análisis con la Sentencia anterior (STC 89/2019), vamos a proceder a analizar únicamente aquellos pronunciamientos y precisiones específicos que realizó el Tribunal de acuerdo con esta Sentencia, las cuales en su mayoría también son coincidentes a las expuestas en la sentencia anterior. En lo general nos remitiremos a todo lo anteriormente expuesto.

Esta Sentencia, como ya hemos recalcado anteriormente, resuelve el recurso de inconstitucionalidad 143-2018 interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas

---

<sup>240</sup> GARCÍA ROCA, J. “Il tempo moderato de la intervenció...”, *op. cit.*, p. 513

<sup>241</sup> STC 89/2019, de 2 de julio de 2019, FJ 16. b).

<sup>242</sup> *Ibid.*, Fallo.



por el Gobierno al amparo del artículo 155 de la Constitución<sup>243</sup>. Fue publicada el mismo día que la sentencia anteriormente analizada y guarda en lo sustancial idéntica similitud con lo ya expuesto en la STC 89/2019, de 2 de julio

El objeto de esta sentencia es la impugnación del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, así como la idoneidad de dicho acuerdo y todas las disposiciones normativas que adoptó el Gobierno para llevar a cabo las medidas autorizadas por el Senado<sup>244</sup>. Dentro de los motivos de demanda, los recurrentes realizan un análisis de la naturaleza del artículo 155 CE, y seguidamente vienen a establecer el fondo del asunto, que no es otro que la impugnación del Acuerdo del Senado en su totalidad, la cual se realiza tanto a nivel del procedimiento llevado a cabo para la autorización de las medidas de coerción estatal solicitadas por el Ejecutivo, como del contenido de dichas medidas.

Esta sentencia fue admitida a trámite el día 7 de febrero de 2018, dándose traslado de la demanda y los documentos adjuntados en ella al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno Central y al de la Generalidad de Cataluña<sup>245</sup>, a imagen y semejanza del procedimiento anterior. Tras personarse los órganos, el letrado de las Cortes Generales en representación del Senado, la abogacía del Estado y los abogados de la Generalidad en representación del Gobierno de la Generalidad, presentaron las alegaciones pertinentes y se adicionaron a la sentencia. Seguidamente, el Tribunal procede a analizar la cuestión.

En primer lugar, el TC se limita a establecer la necesidad de remisión en muchos de los aspectos a lo establecido en la STC 89/2019, de 2 de julio, la cual resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017. Tal remisión se realiza en cuanto a la mayoría de los motivos de impugnación, cuya finalidad es en última instancia la misma, la impugnación del Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017.

El Tribunal, tras reconocer la reiteración de las cuestiones coincidentes con la sentencia anterior, es en este momento cuando procede a analizar concretamente la sentencia.

En primer lugar, procede el TC a realizar el análisis de la naturaleza del artículo 155 CE, sin establecer en este sentido nada nuevo, ya que se limita a enunciar que dicho precepto es una modalidad de coerción estatal que tiene como objeto actuar y llevar a cabo las medidas

---

<sup>243</sup> STC 90/2019, de 2 de julio.

<sup>244</sup> *Ibid.*, A 1. B).

<sup>245</sup> *Ibid.*, A 2.

adecuadas para el caso en que una Comunidad Autónoma se desvíe de la legalidad y la Constitución, y atente a través de dicha actuación contra el interés general de España. Este precepto le confiere al Gobierno una potestad que se encuentra por encima jerárquicamente que la desempeñada por los miembros del Gobierno de la Comunidad Autónoma, así como una capacidad de injerencia dentro del ámbito propio refrendado por el sistema autonómico.

Seguidamente, el TC se dispone a analizar los requisitos procedimentales de aplicación del artículo 155 CE y las consideraciones generales sobre el alcance y sus límites<sup>246</sup>. En cuanto a este punto nos remitimos a lo expuesto en la sentencia anterior al ser el contenido esencialmente idéntico.

El Tribunal establece seguidamente, un apartado para cada bloque de medidas impugnadas, poniendo en todo momento de manifiesto la coincidencia de motivos de impugnación con la sentencia anterior, y como consecuencia también la coincidencia del criterio adoptado por el TC en cuanto a dichas impugnaciones, tal como veremos a continuación en algunos ejemplos de medidas que fueron objeto de recurso.

En un primer orden, se abre el debate sobre las medidas relativas al Presidente de la Generalidad de Cataluña, al vicepresidente y al consejo de Gobierno. El TC en este punto decide remitirse a lo ya dictado, así como también en el motivo de impugnación siguiente, relativo a la competencia del Presidente del Gobierno para disolver el Parlamento autonómico y convocar elecciones, estableciendo que las exposiciones de motivos de los recurrentes en torno a esta medida son en lo sustancial contingentes con las alegadas en la STC 89/2019, de esta manera queda desestimado tal motivo de impugnación.

En cuanto a la medida relativa a la publicación en Diarios y boletines oficiales impugnada por los recurrentes, también aquí se hace una remisión a la declaración de inconstitucionalidad del párrafo segundo que acordó el Tribunal en la anterior Sentencia.

Seguidamente, en cuanto a la impugnación del párrafo relativo a la posible sustitución de los Mossos d'Esquadra por efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, contenido en el apartado que lleva por rúbrica "Medidas singulares sobre determinados ámbitos de la actividad administrativa"<sup>247</sup> y la impugnación de las medidas contenidas en el apartado D del Acuerdo del Consejo de Ministros, concretamente aquellas dirigidas al Parlamento de Cataluña; El Tribunal reconoce también aquí la específica remisión, por ser

---

<sup>246</sup> *Ibid.*, FJ 6.

<sup>247</sup> *Acuerdo del Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia...*, *op. cit.*

tales impugnaciones exactas a las alegadas por los recurrentes que presentaron el recurso de inconstitucionalidad 5884/2017 y que dio lugar a la Sentencia 89/2019. Como consecuencia de tal remisión, estos motivos de demanda quedan también desestimados, al igual que en el caso anterior, ya que se extrapolan las conclusiones que ya se realizaron, de acuerdo con lo entonces argumentado.

Finalmente, el Tribunal dicta el fallo, desestimando en su mayoría el recurso y estableciendo la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en cuanto al párrafo segundo del apartado E. 3 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017<sup>248</sup>, ya que había sido declarado inconstitucional en el fallo anterior. El recurso queda desestimado en todo lo demás, siendo el fallo prácticamente idéntico al de la anterior sentencia.

#### **7.4 Interrelación entre las SSTC 89 y 90/2019, de 2 de julio, y doctrina del TC en cuanto a la aplicación del artículo 155 CE en Cataluña**

Tras analizar de manera individual estas dos sentencias de gran valor doctrinal en cuanto a la correcta aplicación del artículo 155 CE, procederemos ahora a realizar un comentario conjunto a modo de conclusión en cuanto al pronunciamiento del TC en ambas sentencias.

En primer lugar, debemos decir que el objeto de impugnación es el mismo, el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 que aprobó las medidas solicitadas por el Gobierno, y que a su vez fueron adoptadas previamente en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017. La STC 90/2019, de 2 de julio, introduce en la demanda la impugnación de disposiciones normativas adoptadas por el Gobierno para poder llevar a cabo en la práctica las medidas autorizadas por el Senado<sup>249</sup>.

Antes de analizar el núcleo de la cuestión, el Tribunal en ambas sentencias realiza un análisis de la naturaleza del artículo 155 CE, estableciendo su carácter extraordinario y de última ratio, así como su clara naturaleza coactiva en cuanto supone una intromisión en el marco autonómico. También hace alusión a su carácter temporal y a los límites a los que está sometida dicha coerción estatal.

El TC sigue el mismo orden de análisis en ambas sentencias, pronunciándose a continuación sobre el procedimiento llevado a cabo para la aplicación del artículo 155 CE.

---

<sup>248</sup> *Ídem*.

<sup>249</sup> CAVERO GÓMEZ, M. “La aplicación del artículo 155...”, *op. cit.*, p. 509.

En cuanto al procedimiento, ambas sentencias coinciden en los motivos de demanda, la impugnación de la consideración de declarar desatendido el requerimiento enviado al Presidente de la Generalidad por parte del Ejecutivo, la falta de coherencia del requerimiento con las medidas solicitadas para su autorización al Senado, y el rechazo del Senado a la intervención del representante que en primer lugar había designado el Presidente de la Generalidad para que ostentara su representación en la sesión de la Comisión Conjunta<sup>250</sup> creada para analizar esta cuestión.

El TC llega a la misma conclusión en ambas sentencias respecto a estos tres puntos, en primer lugar, que la respuesta al requerimiento no guardaba relación con la finalidad de este, que no es otra que poner fin a las ilegalidades cometidas y el restablecimiento del orden constitucional, por lo tanto, entiende el Tribunal desatendido el requerimiento. Seguidamente, en cuanto a la alegación referente a la incoherencia entre el requerimiento y las medidas adoptadas en Consejo de Ministros, el TC rechaza también esta impugnación, estableciendo que el Gobierno no está obligado a especificar las medidas de posible aplicación al amparo del artículo 155 CE en el requerimiento previo. La tercera de las impugnaciones relativa al procedimiento de aplicación es el rechazo de la intervención del delegado del Gobierno de la Generalidad en Madrid, representante elegido en primer término por el Presidente de la Generalidad para su representación en la sesión de la Comisión. El Tribunal rechaza de pleno este motivo de impugnación, ya que el Presidente de la Generalidad era consciente de que podría denegarse la intervención de su representante y en aras de tal rechazo nombró subsidiariamente a dos senadores, que fueron los que finalmente ostentaron su representación. Todo esto se refuerza a través de la posibilidad que el Senado ofreció al Presidente de la Generalidad, permitiéndole su intervención en la Comisión y en el Pleno, la cual fue rechazada por el propio Presidente.

Seguidamente, en ambas sentencias el Tribunal se dispone a resolver los motivos de impugnación materiales, en un primer momento aquellos sobre la propia naturaleza y concepción del artículo 155 CE y posteriormente los referentes a las medidas concretas adoptadas.

En cuanto a la primera impugnación relativa a la naturaleza del texto del artículo 155 CE dentro de este apartado, el TC expone de forma sintética la diferencia entre las “medidas necesarias” y las “instrucciones”, estableciendo en cuanto a las primeras que no tendrán otra

---

<sup>250</sup> *Ídem.*

finalidad que la de reestablecer el orden constitucional, así como tendrán potestad para realizar sustituciones de los órganos de la Generalidad y subrogarse el Ejecutivo en sus funciones y competencias propias, siempre que tales sustituciones se ajusten a Derecho. Es en este punto cuando en ambas sentencias el Tribunal reitera la no necesidad de que dichas medidas tengan que ser “proporcionadas” o “menos gravosas”<sup>251</sup>, como alegan los recurrentes.

En cuanto a la segunda impugnación dentro de este apartado, el Tribunal realiza un análisis de constitucionalidad de todas las medidas consideradas inconstitucionales por los recurrentes. Comienza con el cese del Presidente de la Generalidad y de los miembros del Gobierno autonómico, pasando por la disolución del Parlamento y el régimen de comunicación al que deben someterse las actuaciones de la Generalidad de Cataluña<sup>252</sup>. Realiza en este sentido una matización en cuanto al apartado relativo al control de la publicación de actos y disposiciones en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña o en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña<sup>253</sup>. Es en este punto donde el TC respalda la petición de los recurrentes y declara inconstitucional el párrafo segundo del apartado, estableciendo, como ya hemos explicado anteriormente, que cualquier disposición de carácter administrativo susceptible de ser publicada no podrá declararse inválida por la falta de autorización por parte de las autoridades competentes nombradas por el Ejecutivo. En ambas sentencias también se demanda la inconstitucionalidad del apartado referente a la policía autonómica y a las medidas relativas al Parlamento de Cataluña, impugnaciones que como hemos explicado y reseñado anteriormente fueron rechazadas por el TC.

A tenor de todo lo anteriormente expuesto, concluimos que el Tribunal a través de estas sentencias ha sentado los primeros precedentes a nivel doctrinal en torno a la aplicación del artículo 155 CE, ya que estamos ante el único procedimiento que ha dado lugar a la aplicación de dicho precepto en toda nuestra historia constitucional. El Tribunal considera en ambas sentencias que tanto el procedimiento llevado a cabo por el Gobierno anteriormente a la petición de autorización de las medidas adoptadas en Consejo de Ministros, como el posterior procedimiento llevado a cabo por el Senado en aras a autorizar la aplicación de tales medidas al amparo del artículo 155 CE, han sido correctos y ajustados

---

<sup>251</sup> STC 89/2019 y STC 90/2019, de 2 de julio, FJ 11. b).

<sup>252</sup> CAVERO GÓMEZ, M. “La aplicación del artículo 155...”, *op. cit.*, p. 511.

<sup>253</sup> *Ídem.*

a nuestra Constitución y a la legalidad, reseñando la ausencia de precedentes que tenían ambos órganos para llevar a cabo dicha actuación y el intachable proceder de ambos.

## **8. CONCLUSIONES**

A continuación, y tras el exhaustivo análisis del precepto que este trabajo nos ocupa, procedo a exponer las conclusiones obtenidas.

Primera. El artículo 155 CE es un mecanismo de coacción estatal tipificado en nuestra Constitución. Su inclusión y aprobación en la Carta Magna estuvo motivada por la idea de protección del interés general de España. Su utilización está prevista para situaciones en las que se lleven a cabo actuaciones que amenacen dicho interés o traigan como consecuencia incumplimientos de las responsabilidades contenidas en la Constitución o en otras leyes por parte de una Comunidad Autónoma.

Segunda. Este precepto constitucional está claramente inspirado en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, coincide con él tanto en la elaboración como en el texto final, aunque no son absolutamente idénticos, albergando diferencias en aspectos como la exigencia del requerimiento previo o la no concreción de las leyes cuyo incumplimiento será motivo de aplicación del artículo 155 CE en el caso español.

Tercera. El artículo 155 CE es un instrumento de coacción estatal con un amplio e indefinido margen de aplicación. Destacamos su carácter excepcional y su potestad para proceder a la intromisión en el ámbito propio de la autonomía. Todo esto lo convierte en un mecanismo de protección de la Constitución y las leyes, así como del interés general de España, que estará siempre en manos del Gobierno, quien será el encargado de aplicar dicha coacción estatal de la manera que crea conveniente, cumpliendo siempre con las limitaciones y exigencias constitucionales impuestas a dicha coerción.

Cuarta. El precepto objeto de análisis alberga dos supuestos de hecho que pueden desembocar en su aplicación. En primer lugar, el incumplimiento de obligaciones contenidas en la Constitución o en otras leyes se le impongan a una Comunidad Autónoma. En segundo lugar, la actuación gravemente contraria al interés general de España. Cuando una Comunidad Autónoma lleve a cabo actuaciones que tengan como consecuencia un incumplimiento grave de la Constitución y las leyes, así como del interés general de España, dichas actuaciones sean reiteradas en el tiempo y, tras haber sido requerida tal Comunidad

para que cese en su conducta, se niega a ponerlas fin, el Ejecutivo recurrirá a la aplicación del artículo 155 CE, siempre que no sea posible reestablecer el orden constitucional en la Comunidad Autónoma de otra manera, atendiendo a su carácter de última ratio.

Quinta. El Gobierno, para poner en marcha este precepto de coacción estatal, tendrá que cumplir con algunas exigencias legales. Tras la determinación de las actuaciones como un incumplimiento grave de la Constitución o las leyes, o un atentado al interés general de España, deberá el Gobierno en un primer momento enviar un requerimiento previo al Presidente de la Comunidad Autónoma. Si este no fuera atendido y se hubieran agotado todos los medios posibles de control judicial, es en este momento cuando el Gobierno puede solicitar al Senado la autorización de aplicación del artículo 155 CE, adjuntando a dicha solicitud el acta de sesión del Consejo de Ministros donde se acordó solicitarla, así como las medidas que se llevarán a cabo en aplicación del precepto y su alcance. Una vez que la propuesta de aplicación ha sido aprobada por el Senado, el Gobierno será el encargado de la puesta en práctica de la aplicación del artículo 155 CE a través de medidas concretas.

Sexta. Las medidas de coacción estatal adoptadas por el Ejecutivo al amparo del artículo 155 CE serán adoptadas a través de Acuerdo del Consejo de Ministros y valoradas posteriormente por el Senado para proceder a su autorización. Estas medidas podrán ser de diversa naturaleza, pero siempre deberán ajustarse a las circunstancias y a las garantías constitucionales, sin perjuicio de poder ser impugnadas. El Acto de autorización del Senado que dé luz verde a la aplicación de tales medidas será un acto con fuerza de ley y, como tal, podrá ser impugnado a través de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante el TC, así como se podrá plantear un conflicto positivo de competencias

Séptima. La aplicación del artículo 155 CE únicamente se ha dado una vez en nuestra historia constitucional. El 27 de octubre de 2017 se produjo la aplicación de dicho precepto en la Comunidad Autónoma de Cataluña como consecuencia del proceso secesionista catalán. Tras el envío del requerimiento previo al Presidente de la Generalidad y como consecuencia de no haber sido atendido, el Gobierno aprobó en la sesión del Consejo de Ministros del día 21 de octubre solicitar al Senado la aplicación del artículo 155 CE, así como también se aprobaron las medidas concretas adoptadas al amparo del artículo 155 CE. Esta solicitud de autorización de tal aplicación fue aprobada por el Pleno del Senado, con ligeras modificaciones en cuanto a las medidas. Tras su aprobación, el Ejecutivo procedió a aplicar el artículo 155 CE a través de medidas concretas de coacción estatal.

La aplicación del precepto en Cataluña trajo consigo la interposición de dos recursos de inconstitucionalidad contra tal coerción estatal. El primero de ellos fue interpuesto por el Grupo parlamentario de Unidas Podemos (recurso de inconstitucionalidad 5884-2017) y el segundo fue promovido por la Diputación permanente del Parlamento de Cataluña (recurso de inconstitucionalidad 143-2018). Tales recursos dieron lugar a las STC 89/2019 y STC 90/2019, ambas de 2 de julio. Dichas sentencias son prácticamente coincidentes, ya que el Tribunal llega a la misma conclusión en ambas, desestimando en su mayoría los recursos de inconstitucionalidad interpuestos y únicamente admitiendo la inconstitucionalidad del párrafo segundo del apartado E. 3, relativo a publicaciones en boletines oficiales.

A través de estas sentencias, el TC pone de manifiesto el correcto procedimiento llevado a cabo tanto por el Gobierno como por el Senado. Por un lado, el Gobierno, adecuando las medidas adoptadas a la situación y al supuesto de hecho contemplado en el artículo 155 CE, así como realizando los trámites previos para posteriormente solicitar la autorización al Senado. Por otro lado, el Senado, valorando dichas medidas y su idoneidad, así como su constitucionalidad, siguiendo en todo momento el artículo 189 de su Reglamento, y proporcionando así un proceso que alberga todas las garantías constitucionales para ambas partes, una parte representada por el Gobierno central y la otra por el Gobierno autonómico de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

## **9. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES**

### **9.1 Bibliografía**

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. “La coerción estatal del art. 155 en la estructura del Estado autonómico”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, pp. 277-234.

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*, nº 107, Segundo semestre (2019), p. 507- 519.

GARCÍA ROCA, J. “El tempo moderato de la intervención coercitiva del Estado (Artículo 155 CE) en Cataluña: Un comentario a las SSTC 89/2019 Y 90/2019, en particular, proporcionalidad y test de necesidad o razonabilidad de las medidas”. *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 44, 2019, pp. 504-523.



- GIL-ROBLES, J. M. “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados”. *Comentarios de la Constitución española de 1978, artículo 155: El control extraordinario de las Comunidades Autónomas*, Tomo XI, Artículos 143 a 158, 2006, pp. 501-522.
- IGLESIAS BÁREZ, M. “El artículo 155: Teoría y práctica de la coerción estatal”. *Perspectiva jurídica del conflicto catalán*, Ediciones Universidad de Salamanca, noviembre 2017, pp. 367-371.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N. “Comentarios al 155 de la Constitución Española: El anormal funcionamiento territorial del Estado”. *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, ICADE, 2008, P. 28.
- RIDAO MARTÍN, J. “La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad”. *R. V.A. P.* Núm. 11, mayo-agosto 2018, p. 169.
- SERRANO ALBERCA, J M. “Las actas de ponencia constitucional”. *Revista de las Cortes Generales*. 1987, pp. 252-419.
- VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”. *Revista Española de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, núm. 73, 2005, pp. 55-110.
- VITA, L. “Prusia contra el Reich ante el Tribunal Estatal: La sentencia que enfrentó a Hermann Heller, Carl Schmitt y Hans Kelsen en Weimar”, Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 215.

## 9.2 Webgrafía

- “El golpe contra Prusia”, *El confidencial*, 31 de octubre 2017, [https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2017-10-31/independencia-cataluna-golpe-prusia\\_1469822/](https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2017-10-31/independencia-cataluna-golpe-prusia_1469822/) [Último acceso 10/02/2020].
- “Como fue aquel 6 de octubre de 1934 en el que estalló la revolución de Asturias y la catalana”, *El español*, 6 de octubre de 2018, [https://www.elespanol.com/reportajes/20181006/octubre-estallo-revolucion-asturias-cataluna/343216596\\_0.html](https://www.elespanol.com/reportajes/20181006/octubre-estallo-revolucion-asturias-cataluna/343216596_0.html) [Último acceso 14/02/2020].
- “La revolución de 1934”, *El correo*, 4 de octubre de 2009.

<https://www.elcorreo.com/vizcaya/20091004/vizcaya/revolucion-1934-20091004.html?ref=https://www.google.com/> [Último acceso 14/02/2020].

- BACIGALUPO SAGESSE, M. “Sinopsis artículo 155”, *Título VIII. De la organización territorial del Estado, Constitución española*. Actualizado por CODES, José María, 2018, <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=155&tipo=2> [Último acceso 2/05/2020].
- GIL ROBLES Y GIL DELGADO, J M. “Artículo 155: El control extraordinario de las Comunidades Autónomas”. *Comentarios a la Constitución española de 1979, Tomo XI- Artículos 143 a 158 de la Constitución española de 1978*, 1999. <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/control-extraordinario-comunidades-autonomas-339030>[Último acceso 27/03/2020].
- “Mariano Rajoy aplica el 155, cesa al Govern y recorta al Parlament”. *Economía digital*, 21 de octubre 2017, [https://www.economiadigital.es/politica-y-sociedad/medidas-del-articulo-155-aprobadas-para-reemplazar-al-gobierno-catalan\\_515181\\_102.html](https://www.economiadigital.es/politica-y-sociedad/medidas-del-articulo-155-aprobadas-para-reemplazar-al-gobierno-catalan_515181_102.html)[Último acceso 1/05/2020].
- “La ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, la opción más sencilla para intervenir en Cataluña. *El país*, 16 de octubre 2019, [https://elpais.com/politica/2019/10/16/actualidad/1571216151\\_438596.html](https://elpais.com/politica/2019/10/16/actualidad/1571216151_438596.html) [Último acceso 2 /05/2020].
- “Estas son todas las medidas del artículo 155”. *El imparcial*, 27 de octubre 2017, <https://www.elimparcial.es/noticia/183010/nacional/estas-son-todas-las-medidas-del-articulo-155.html> [Último acceso 1 /05/2020].
- “Así se gestó la aplicación del artículo 155”. *La vanguardia*, 27 de octubre de 2018, <https://www.lavanguardia.com/politica/20181027/452549024152/articulo-155-aniversario-155-rajoy-gobierno.html> [Último acceso 3/05/2020].

### 9.3 Jurisprudencia

- Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales, de 6 de junio de 1935.
- Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales, de 5 de marzo de 1936.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988, de 22 de marzo de 1988.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 89/2019, de 2 de julio de 2019.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 90/2019, de 2 de julio de 2019.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo de 2016.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 215/2014, de 18 de diciembre de 2014.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero de 1981.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1985, de 23 de mayo de 1985.
- Auto del Tribunal Constitucional 7/2012, de 13 de enero de 2012.

## 9.4 Legislación y otros documentos

### 9.4.1 Legislación

- Artículo 155 de la Constitución española.
- Artículo 116.4 de la Constitución española.
- Artículo 55.1 de la Constitución española.
- Artículo 9.1 de la Constitución española.
- Artículo 32 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.
- Artículo 20.3 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de criterios básicos de la Defensa nacional y organización militar.
- Artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Artículo 17 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.
- Artículo 27.2 b de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- Artículo 189.2 del Reglamento del Senado.
- Artículo 189.4 del Reglamento del Senado.
- Artículo 189.5 del Reglamento del Senado.
- Artículo 189 del Reglamento del Senado.

### 9.4.2 Otros documentos

- “Enmienda “*in voce*” de Revilla en nombre de UCD”. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, Vol. II, 1980, pp. 1682-1683 y 1831.
- *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, Vol. IV, p. 4889.
- *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión núm. 24, 16 de junio de 1978, p. 3416.

- “Deuster bundesrat”. *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, Artículo 37, apartado 2, 1949. Documento disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> [Último acceso: 19/02/2020].
- *Acuerdo del Consejo de Ministros. Ministerio de la Presidencia y para las administraciones territoriales*, BOE, núm. 260, de 27 de octubre de 2017. Documento disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12328](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12328) [Último acceso: 4/05/2020].