



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Los elementos constitutivos de la coerción
estatal: regulación y jurisprudencia
constitucionales.

Autor

Javier Cañada Martínez

Director

Carlos Garrido López

Facultad de Derecho
Universidad de Zaragoza
Curso 2021-2022



Facultad de Derecho
Universidad Zaragoza

ÍNDICE

I. LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	4
II. INTRODUCCIÓN.....	5
III. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA COERCIÓN ESTATAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.....	6
1. PRESUPUESTOS DE LA COERCIÓN ESTATAL EN LOS ESTADOS COMPUESTOS	6
2. LA COERCIÓN ESTATAL EN EL DERECHO COMPARADO Y EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1978.....	7
2.1. Modelos comparados de coerción estatal	7
2.2. La gestión del artículo 155 CE.....	9
3. LOS SUPUESTOS DE HECHO DE LA COERCIÓN ESTATAL ...	10
4. LA TITULARIDAD DEL PODER DE COERCIÓN ESTATAL.....	11
5. EL PROCEDIMIENTO DE ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 155 CE	12
5.1. El requerimiento del Presidente del Gobierno de la Nación	12
5.2. La propuesta gubernamental de medidas necesarias y su autorización por el Senado.....	12
5.3. La intervención estatal	13
6. LOS EFECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS DE LA ACTIVACIÓN DE LA COERCIÓN ESTATAL.....	14
IV. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA COERCIÓN ESTATAL EN ESPAÑA	15
1. LA COERCIÓN ESTATAL EN LA II REPÚBLICA Y LA POSIBLE ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 155 CE EN EL PERIODO 1978-2017.....	15
2. PUESTA EN PRÁCTICA DE LA COERCIÓN ESTATAL EN OCTUBRE DE 2017.....	17
2.1. El incumplimiento reiterado y grave de la Generalitat y el Parlament de Cataluña de sus obligaciones constitucionales y legales.....	17
2.2. La activación de la coerción estatal por el Gobierno de la Nación tras la declaración unilateral de independencia.....	18
2.3. El Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017	18
2.4. La Comisión Conjunta de las Comunidades Autónomas	20
2.5. El Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017.....	21

3. COMENTARIO SOBRE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	21
3.1. ATC 142/2017, de 31 de octubre de 2017.....	22
3.2. STC 89/2019, de 2 de julio de 2019.....	22
3.3 STC 90/2019, de 2 de julio de 2019.....	28
V. CONCLUSIONES.....	30
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	32

I. LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

AP	Alianza Popular
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
FJ	Fundamento jurídico
LFB	Ley Fundamental de Bonn
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
PNV	Partido Nacionalista Vasco
RS	Reglamento del Senado
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
UCD	Unión de Centro Democrático

II. INTRODUCCIÓN

En este Trabajo pretende hacerse un análisis pormenorizado del art. 155 CE con el objeto de entender que elementos concretos caracterizan el sistema de coerción estatal que para el Estado español prevé la Constitución.

La activación de este instrumento en Cataluña en 2017, tras décadas de normalidad en el funcionamiento del Estado de las Autonomías, tuvo un impacto en la sociedad, suficientemente desconocedora de esta previsión constitucional. En cualquier caso, lo cierto es que lo abierto del texto del art. 155 CE, junto con el escaso interés doctrinal que había tenido hasta que se activó hace apenas cinco años, había llevado a que no pudiera saberse gran cosa en relación con los límites o la forma de aplicar la coerción estatal sobre una CA. Lo abierto de la redacción constitucional no es casual, sino que responde a la necesidad de que, ante cualquier situación de extrema gravedad, impredecible por su propia naturaleza, pudiera obligarse a una CA al cumplimiento forzoso de sus obligaciones.

La falta de referencias ha dejado de ser un problema, dado que, además de que se ha escrito mucho sobre el art. 155 CE en los últimos años, el TC se ha pronunciado en los recursos de inconstitucionalidad planteados contra el Acuerdo del Senado de 2017 que lo activaba sobre los límites del precepto, las medidas que caben dentro del instrumento, o la fuerza de ley de los distintos acuerdos. En definitiva, ya se dispone de elementos de juicio suficientes como para tener un esquema del funcionamiento de la coerción estatal en España.

Para cumplir con el propósito de definir los elementos que configuran la coerción estatal en España, he dedicado unos meses a leer a numerosos autores que trataban el tema antes de las Sentencias STC 89/2019 y STC 90/2019 que resolvían los recursos contra el Acuerdo del Senado por el que se aprobaban las medidas del art. 155 CE en primer lugar, para posteriormente seguir con las propias Sentencias y los análisis que se han ido haciendo en los últimos años por autores reputados. Una vez había contrastado y seleccionado la información que consideraba útil, escribí el trabajo sin necesidad de consultar mucha más información. El propósito de utilizar este método era sin duda conseguir un trabajo en el que escribir teniendo en todo momento claro que orden quería seguir y como estructurarlo. Espero haber conseguido mi propósito de que el análisis sea suficientemente claro como para que pueda ser seguido sin apenas esfuerzo.

Así pues, el trabajo está estructurado de tal forma que comienza explicando el porqué de la existencia de un precepto como este en la Constitución, así como sus fuentes de inspiración y el proceso que llevo a su elaboración, para continuar con una exposición más detallada de cómo queda configurada la coerción estatal, y terminar con un resumen de los supuestos en que se ha planteado su activación, incluido el caso de Cataluña; antes todo esto de entrar en el análisis de las Sentencias del Tribunal Constitucional que ilustran este trabajo.

III. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA COERCIÓN ESTATAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.

1. PRESUPUESTOS DE LA COERCIÓN ESTATAL EN LOS ESTADOS COMPUESTOS.

La Constitución Española configura el Estado español como un sistema descentralizado que hoy se conoce como el Estado de las Autonomías. En su artículo 2, al mismo tiempo que inicia promulgando la «indisoluble unidad de la Nación española», concluye «reconociendo y garantizando el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran», consagrándose en el Título VIII del propio texto, las bases de este sistema descentralizado.

Podría entenderse pues que la idea de un Estado descentralizado en el que se respeta el principio de unidad es contradictoria, y, así sería, de no configurarse en la propia Norma Fundamental unas fórmulas de control de la actividad de las Comunidades Autónomas. Así pues, la Constitución prevé en su artículo 153, un sistema de control ordinario, y en el artículo 155, un sistema de control extraordinario que activar ante situaciones marcadamente excepcionales. Sin esos instrumentos de control, resulta evidente que, si una CA opta por situarse en una actitud desafiante frente a las leyes y la Constitución, no podría garantizarse la supervivencia del principio de unidad en comunión con la idea del Estado de las Autonomías, al no preverse en la CE una forma de restituir la legalidad.

Es este sistema de control extraordinario en el que se va a centrar la exposición, pues es en último término, la fórmula que tiene el Gobierno a su alcance para imponer a las CCAA el cumplimiento de sus obligaciones y el respeto al interés general. Numerosos autores han advertido de la posibilidad de que se haga un uso discrecional de este instituto, llegando Pedro Cruz Villalón¹, sin ir más lejos, a afirmar que es soberano «quién decide acerca del 155», una percepción sobre la repercusión de este precepto que abriría paso a la «dictadura constitucional», concepto acuñado por Carl Schmitt en su obra *Teoría de la Constitución* para referirse a aquella situación en la que habiendo una Constitución y un sistema aparentemente democrático, un Estado no ve respetada la división de poderes al estilo de Montesquieu.

No obstante, con la ventaja que da hablar transcurridos casi cuarenta y cinco años desde su redacción, el hecho de que solo se haya utilizado una vez, y las condiciones en que se ha puesto en práctica, permiten concluir que ni su uso puede ser discrecional, ni da pie a la dictadura constitucional. Al contrario, el fin único de la coerción estatal, es el de restituir la legalidad en la Comunidad Autónoma en la que se ha producido el incumplimiento de las leyes. El Tribunal Constitucional de hecho, se ha mostrado contrario a la postura planteada por Cruz Villalón, definiendo en la STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ 8) la coerción estatal como:

“medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento, manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, que no ha adoptado [...] las medidas oportunas para corregir la desviación en que ha incurrido [...]”.

¹CRUZ VILLALÓN, P., «La Protección extraordinaria del Estado», en *La Constitución española de 1978*, García de Enterría et al. (coord.), 1981, pp. 713-717

En definitiva, nos encontramos ante un instrumento cuya presencia en la Constitución se justifica en base a la necesidad de que, ante incumplimientos graves de sus obligaciones por parte de las Comunidades Autónomas, el Estado pueda reaccionar y preservar la vigencia del principio de unidad en consonancia con la descentralización política del Estado de las Autonomías. En consecuencia, «ningún Estado compuesto, puede subsistir si no dispone de la posibilidad de imponer a las unidades autonómicas que lo integran, si es preciso por la fuerza, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento general del Estado»².

2. LA COERCIÓN ESTATAL EN EL DERECHO COMPARADO Y EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1978.

La previsión de un instrumento constitucional con el que ejercer la coerción estatal está en la naturaleza de todo Estado compuesto, como ya se ha expuesto anteriormente, lo que hace prever que no nos encontramos ante una singularidad de la Constitución Española de 1978.

Puede entenderse incluso, que en la Segunda República española tenemos un antecedente de ejercicio de la coerción estatal, en la proclamación del 6 de octubre de 1934 por parte del Presidente de la Generalitat, Companys, del Estado catalán al margen de la Constitución de la República, pero como Estado parte de un Estado Federal, con autonomía plena; ante esta situación, el Gobierno central reacciono aprobando la Ley de 2 de enero de 1935 por la que, además de la detención de los miembros del ejecutivo de la Generalitat, se suspendió la autonomía y se asumió por parte del Gobierno central las funciones del Ejecutivo y del Parlamento de Cataluña. Nótese que, en su momento, el Tribunal de Garantías Constitucionales declaró la inconstitucionalidad de dicha Ley.

Precisamente para que el Estado contara con una fórmula que permitiera asegurar el orden constitucional ante una situación similar, y que dicha formula fuera utilizada precisamente con respeto a la Constitución, el legislador constituyente opta por incluir el art. 155 CE en la Norma. Otras Constituciones europeas modernas ya incluían entre su articulado previsiones acerca del ejercicio de la coerción estatal, lo que va a ser objeto de una muy breve referencia a continuación, haciéndose especial énfasis en la *Bundeszwang* alemana, fuente de inspiración del art. 155 CE.

2.1 Modelos comparados de coerción estatal.

Considerar las propuestas en relación con la figura de la coerción estatal de los textos fundamentales de otros Estados compuestos como el español, puede ser de utilidad a la hora de comprender la idea que tenía en mente el constituyente español, así como para analizar las distintas formas de entender la legítima coerción estatal que existen en los ordenamientos jurídicos.

Va a dividirse el análisis en función de las características que definen el sistema utilizado por los diferentes países, partiendose de aquellos que presentan rasgos más diferentes a

²CRUZ VILLALÓN, P., «La Protección Extraordinaria del Estado», cit., p.714.

los españoles, para terminar con el caso de Alemania, extremadamente similar a la previsión de nuestra Constitución.

En primer lugar, países como Estados Unidos, Canadá, Australia o México; que no cuentan con ninguna solución auténticamente equivalente al art. 155 CE, disponiendo en cambio un instrumento en el que es el propio ente territorial el que ha de solicitar su intervención por parte del Estado.

Por otro lado, países que, sí que prevén en su Constitución una figura de coerción estatal como tal, aunque planteada de forma diferente a la que tasa el art. 155 CE; generalmente, con medidas más drásticas. Es el caso de Portugal, Italia o Austria, que legitiman al Estado central a disolver los órganos de la entidad territorial que atente gravemente contra la Ley, la Constitución o la Seguridad Nacional.

Suiza también recoge un artículo semejante en su Constitución, pero lo cierto es que, la diferente configuración del Estado cantonal suizo en comparación con el Estado de las Autonomías hace imposible una comparación fidedigna entre ambos sistemas. A fin de cuentas, el Consejo Federal tiene competencias muy amplias sobre los cantones, no habiendo en su caso una auténtica descentralización política y administrativa como la que recoge el Título VIII de nuestra Ley Fundamental.

Para concluir, el caso de Alemania, que como ya se ha introducido, es el más relevante por su mayor semejanza con el texto del art. 155 CE. En ese sentido, resulta destacable la intervención en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de José Pedro Pérez Llorca sobre la necesidad buscar un referente externo a la hora de definir el alcance y significado del art. 155 CE. Decía que, «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 produzcan, pero la historia conoce que se han producido»³.

El referente utilizado por el constituyente español fue sin duda el art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn, del que la doctrina coincide en afirmar que es inspiración casi literal de la redacción del art. 155 CE. Lo que nos interesa es ver en qué puntos no coinciden la regulación española y la alemana.

La primera diferencia sustancial tiene que ver con los presupuestos habilitantes. Como se expondrá más adelante, el art. 155 CE se activa ante incumplimientos graves de la Constitución y las leyes, pero también se activa ante cualquier actuación autonómica que atente gravemente contra el interés general de España; y es en este último punto donde se encuentra la primera de las diferencias, puesto que, en Alemania, en ningún momento el interés general puede ser causa de activación del art. 37 LFB.

La segunda diferencia, se encuentra en una de las fases del procedimiento, que, si bien no existe en el texto alemán, en la redacción española la necesidad de un requerimiento previo al presidente de la CA es imperativa, no siendo válido el acuerdo que adopte la Cámara si antes no se ha efectuado ese requerimiento, y este ha sido desatendido por el órgano requerido.

³PÉREZ-LLORCA RODRIGO, J.P., Diario de Sesiones del Congreso, Comisión de Asuntos const. y libertades públicas, 12.5.1978, nº.66, p. 2304.
https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_066.PDF (Consultado el 30-04-2022).

La tercera de las diferencias tiene que ver no tanto con la redacción, sino con la configuración de las cámaras. Mientras que el Senado español, se configura en base a una mayoría parlamentaria, por lo que su composición suele asemejarse a la del Congreso de los Diputados, el *Bundesrat*, cámara de representación territorial en Alemania, que se compone únicamente de representantes designados directamente por cada uno de los Gobiernos de los *Länder*. Esta diferente composición de la cámara que ha de aprobar las medidas es relevante, puesto que, mientras que en el caso español los entes territoriales no cumplen ninguna función en el procedimiento del art. 155 CE, en el caso alemán, son absolutamente fundamentales en la activación del art. 37 LFB⁴.

Por tanto, podemos concluir que en efecto es Alemania el país compuesto con un sistema más similar al español, lo cual es interesante (o al menos lo fue antes de que el TC se pronunciara en las STC 89/2019 y STC 90/2019 sobre el art. 155 CE) para utilizar también la doctrina alemana a la hora de tratar de concretar el alcance de la coerción estatal. Aunque su estudio pueda ser interesante, dada la escasez de doctrina española anterior a los hechos de octubre de 2017, hay que ser cautos, pues las diferencias expuestas entre el art. 155 CE y el art. 37 LFB han de ser tenidas en cuenta, así como ahora, la existencia de pronunciamientos de nuestro TC, que recordemos, es el «Intérprete Supremo de la Constitución» (art. 1 LOTC), que tendrán un alcance cualificado a la hora de configurar los elementos constitutivos de la coerción estatal en nuestro país; objeto de este trabajo.

2.2 La gestación del artículo 155 CE.

En la elaboración del precepto de nuestra Carta Magna, numerosos fueron los aspectos de su redacción que fueron sometidos a debate, y que incidieron de manera decisiva en la configuración definitiva del instituto. Merecen consideración aspectos tales como la inclusión del «interés general» como causa de activación, el requerimiento previo, o la expresa previsión de la posibilidad de que la CA recurra al TC la decisión del Senado. Si bien, los dos primeros serían parte de la versión definitiva del texto, las enmiendas del PNV primero, y de UCD después en relación con el tercero de los aspectos mencionados serían desestimadas.

Otro aspecto interesante, y que, años después, ha servido a autores críticos con la aplicación del art. 155 CE en Cataluña como argumento, ha sido el rechazo del constituyente a la introducción en el texto de las enmiendas planteadas por AP y UCD en las que se pretendía habilitar al Gobierno central para disolver los Órganos autonómicos. La idea detrás de esa línea argumental es, que, si el constituyente debatió la posibilidad de incluir esta previsión en el texto, y no lo hizo, se podría entender que estaba negando la posibilidad de disolver las Cámaras a través del art. 155 CE; como si la omisión de su introducción fuera una negación de la posibilidad de disolver las Cámaras. A lo largo del trabajo se desarrollará como la interpretación del TC, en línea con la doctrina predominante anterior a las STC 89/2019 y 90/2019, considera conforme al ordenamiento la suspensión temporal de la actividad de las cámaras.

⁴ALBERTÍ ROVIRA, E., «Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña», en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n.º. 27, 2018, pp. 4 - 5.

3. LOS SUPUESTOS DE HECHO DE LA COERCIÓN ESTATAL.

Tras estudiar los motivos por los que la Constitución debía contar con un mecanismo como este, y el proceso que llevo a su inclusión en la Carta Magna, se va a centrar el análisis en la concreta fórmula de coerción estatal que prevé el art. 155 CE desgranando sus elementos, y comenzando por los presupuestos que deben darse para que siquiera se plantee la posibilidad de activar el citado mecanismo.

La redacción literal del precepto dice lo siguiente:

«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 [...]».

Autores como Cruz Villalón, Vírgala Foruria o García Roca, han manifestado que el añadido del «interés general» con respecto al art. 37 LFB no es una cuestión baladí, sino que prevé la posibilidad de una actuación que sea contraria al interés general además de contraria a la CE y a las leyes. Es esta la línea en que se pronuncia el TC que considera que, ante situaciones que constituyan un incumplimiento de las leyes que no sea notoriamente claro, pero que supongan un grave atentado al interés general de España, cabe la aplicación del art. 155 CE (STC 89/2019). La doctrina coincide mayoritariamente en afirmar que nos encontramos ante dos supuestos de hecho diferenciados; por un lado, el incumplimiento de la CE y las leyes, y por otro, la amenaza del interés general de España.

En cuanto al incumplimiento de la CE y las leyes, cabe preguntarse si cualquier grado de incumplimiento es suficiente, y ante el incumplimiento de que leyes se puede activar el mecanismo coercitivo.

Respecto a la primera cuestión, no basta cualquier grado de incumplimiento. Para evaluar el incumplimiento de las leyes por parte de una CA, el art. 153 CE prevé unos mecanismos ordinarios de control, lo que parece llevar a la conclusión de que el 155 CE existe con el fin de evaluar incumplimientos tan sumamente graves que escapen de las facultades de control ordinario. Debe entenderse pues que la aplicación del art. 155 CE, además de excepcional, es subsidiaria de los controles ordinarios del art. 153 CE.⁵

Si se analiza ante el incumplimiento de que leyes puede operar el art. 155 CE, la respuesta no es tan clara, habiendo discrepancias en la doctrina. Aunque sí que hay consenso en relación a la posibilidad de que las normas incumplidas sean o bien estatales o bien incluso autonómicas, parece en cualquier caso minoritaria la corriente que indica que el incumplimiento debe serlo del bloque de constitucionalidad, aunque podemos destacar autores como Álvarez Álvarez⁶ o Iglesias Báñez⁷, que defienden que al afectar a la «eficacia misma del principio autonómico del art. 2 CE» como consecuencia de la

⁵GARCÍA ROCA, J., «Diez tesis sobre la intervención extraordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas (artículo 155) tras su aplicación en Cataluña», en *El artículo 155 de la Constitución*, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, CEPC, Madrid, 2019, p. 183.

⁶ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., «La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del estado autonómico», en *Teoría y realidad constitucional*, nº. 38, 2016, pp. 281-282.

⁷IGLESIAS BÁÑEZ, M., «El artículo 155: teoría y práctica de la coerción estatal», en *Ars Iuris Salmanticensis*, nº. 6, junio 2018, p. 370.

gravedad de la infracción, esta ha de serlo de una norma del bloque de constitucionalidad, que son las que suponen «el contenido constitucionalmente más adecuado del deber dirigido a las CCAA en el art. 155 CE».

Otros autores, en cambio, se inclinan por considerar que el incumplimiento puede serlo de cualquier norma, no necesariamente de aquellas que integran el bloque de constitucionalidad, sino que podría activarse la coerción estatal ante normas que se encuentren fuera del bloque de constitucionalidad. No obstante, parece lógico que en la mayoría de los casos un incumplimiento tan grave como el que debe darse, deba serlo de una norma del bloque, pero, «donde la Constitución no distingue, no debe hacerlo el intérprete». Se oponen pues a la interpretación restrictiva del alcance de las normas afectadas por el precepto autores como Virgala Foruria⁸ o García Roca⁹

En cuanto a la cláusula del interés general de España, a lo que se refiere es a una actuación que no solo infrinja algún principio de rango constitucional, sino también los valores constitucionalmente protegidos, pese a su indeterminación normativa. La STC 89/2019 que más adelante se estudiará en profundidad, es clave en este sentido, pues juridifica en cierta manera este concepto tan ambiguo. Descarta la posibilidad de que el art. 155 CE pueda dar paso a «la dictadura constitucional» reconociendo el carácter extraordinario del procedimiento y descartando que el interés general de pie a incluir entre los supuestos de activación cuestiones derivadas de un oportunismo político. A esto contribuye que el TC sea el que en último término debe resolver sobre la concurrencia o no del supuesto de hecho que desencadena la acción coercitiva en el caso de que se interponga un recurso de inconstitucionalidad.

4. LA TITULARIDAD DEL PODER DE COERCIÓN ESTATAL.

De la redacción literal del art. 155 CE se deduce que hay tres sujetos que participan en el procedimiento, que son el Presidente de la Comunidad Autónoma que haya incurrido en algún supuesto de activación, el Gobierno, y el Senado. La participación del primero de ellos en el procedimiento se tratará más adelante cuando se estudie la fase de requerimiento previo, siendo ahora relevante el papel del Gobierno y el Senado como titulares de la coerción.

En la STC 89/2019 el Supremo Interprete reconoce al Gobierno y al Senado como los órganos en que descansa el poder de articular la coerción sobre las Comunidades Autónomas, siendo pues los encargados de garantizar la supervivencia del Ordenamiento Jurídico del Estado. También establece la diferencia entre las distintas funciones de cada uno.

Por un lado, corresponde al Gobierno «tanto iniciar el procedimiento mediante el previo requerimiento, como, en su caso, la propuesta de las medidas que considere necesarias». Por otro, el papel del Senado consistirá en tomar «la decisión final sobre si procede aprobar las medidas propuestas por el Gobierno y en qué términos». Se analizarán en más

⁸VIRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista española de Derecho constitucional*, N.º.73, 2005, p. 86.

⁹GARCÍA ROCA, J. «Diez tesis sobre la intervención extraordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas (artículo 155 CE) tras su aplicación en Cataluña», *cit.*, p.187.

profundidad los roles de cada uno de los órganos en el próximo epígrafe en el que se van a analizar las distintas fases del procedimiento.

5. EL PROCEDIMIENTO DE ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 155 CE.

5.1 El requerimiento del Presidente del Gobierno de la Nación

Como se ha enunciado ya, corresponde al Gobierno formular el requerimiento previo. A grandes rasgos, esta primera fase del procedimiento consiste en la petición al Presidente de la Comunidad Autónoma que está ejercitando una actuación contraria a la CE, a las leyes o al interés general de España, de que cese en el ejercicio de dicha actuación. Concluimos pues que esta fase persigue dos objetivos: por un lado, delimitar el presupuesto constitucional habilitante (STC 6/1982, FJ 9), pero por otro, y más importante, otorgar la posibilidad de que en la CA requerida se vuelva al cauce del respeto al Ordenamiento Constitucional.

Es llegados a este punto, cuando es clave la actuación del Presidente de la CA requerida, en tanto la continuación del procedimiento depende de si persiste en su actitud de desafío al Ordenamiento. Si el requerimiento es correctamente atendido, ya no hay incumplimiento de las leyes ni actuación contraria al interés general, por lo que no cabe la coacción; en cambio, si el requerimiento es desatendido, se estará persistiendo en la actitud desafiante, y por ello, cabe que el Gobierno continúe con el procedimiento. Respecto al requerimiento, el Tribunal ha dejado claro que por parte del Presidente de la CA solo cabe la aceptación o el rechazo, sin que pueda entenderse como una invitación al diálogo entre instituciones, ya que no cabe buscar una solución negociada a un desafío de tamaña magnitud al Ordenamiento Constitucional. Sería minusvalorar la fuerza de obligar misma de la Constitución.

Una vez el requerimiento ha sido desatendido, si el Gobierno decide continuar con el procedimiento está legitimado para hacerlo, aunque, respetando el contenido del requerimiento en relación con la delimitación del supuesto de hecho. Las medidas que pretenda imponer habrán de ser trasladadas al Senado para que valore si son susceptibles de ser aceptadas.

No debe confundirse que el requerimiento previo fije el supuesto de hecho, con la necesidad, que no es tal, de que las medidas que se planteen al Senado vengan introducidas en el requerimiento. La argumentación del Tribunal en ese sentido es clara, cuando diferencia ambas fases del procedimiento y condiciona la imposición de las medidas a la desatención del requerimiento: no es preciso introducir las medidas antes de su traslado al Senado, pues la CA aún tiene una oportunidad de restablecer el respeto a la CE por sus propios medios si atiende el requerimiento. Es una vez se ha desatendido este, cuando tiene sentido plantearse que medidas debe el Gobierno central adoptar para obligar al cumplimiento.

5.2 La propuesta gubernamental de medidas necesarias y su autorización por el Senado.

Desatendido el requerimiento previo, el Gobierno tiene ante sí la facultad de continuar con el procedimiento del art. 155 CE. Si así lo decide, su rol en este momento será el de diseñar unas medidas concretas que sirvan para el objetivo de restablecer el orden constitucional en la CA en la que se entiende vulnerado. Esas medidas necesarias deberán

ser trasladadas al Senado para que valore su adopción. También deberá en este momento el Gobierno certificar ante el Senado el fracaso del requerimiento previo.

Una vez el Gobierno propone al Senado unas medidas concretas, comienza la segunda fase del procedimiento. En ella, si bien una interpretación literal del art. 155 CE nos llevaría a creer que el Senado solo tiene ante sí la posibilidad de aprobar o rechazar las medidas que le propone el Gobierno, el Intérprete Supremo parece otorgar a la Cámara Alta una importancia mucho mayor, permitiéndole modificarlas¹⁰. En el caso del Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017, cabe reseñarse que, el hecho de que, con pequeñas modificaciones, se aprobara el Acuerdo del Gobierno, y se remitiera a él, ha hecho que el Tribunal no viera necesario entrar a valorar en qué medida las propuestas del Gobierno pueden modularse por el Senado.

En esta fase segunda, es de especial interés analizar el art. 189 RS, que nos desarrolla como se deben producir las relaciones del Senado con las CCAA ante un supuesto de activación del art. 155 CE. En el primer apartado se otorga al Gobierno, como ya se ha introducido, el papel de requerir al Gobierno para que apruebe unas medidas. La forma de hacerlo será mediante un escrito en el que se «manifieste el contenido y alcance de las medidas», además de la justificación de que el Gobierno ha efectuado «el correspondiente requerimiento» y la desatención de este.

Relevante es también el art. 189.3 RS que encomienda al Presidente del Senado la labor de requerir al Presidente de la Comunidad Autónoma requerida todos los datos y alegaciones que considere necesarios para que la Comisión General de las Comunidades Autónomas disponga de elementos de juicio para emitir una propuesta razonada sobre las medidas planteadas por el Gobierno, misión que le encomienda el art. 189.4 RS. Sobre esta propuesta de la Comisión, será sobre la que se articule el debate del Senado en los términos previstos en el art. 189.5 RS.

Una vez termine el debate, se someterá la propuesta a votación siendo precisa mayoría absoluta de senadores para que se aprueben las medidas propuestas por el Gobierno. En caso contrario finalizaría el procedimiento en esta fase.

5.3 La intervención estatal.

Una vez se hayan aprobado las medidas por parte del Senado, el procedimiento del art. 155 CE empieza a desplegar sus efectos. La publicación en el BOE del acuerdo del Senado, desencadenará que el Gobierno empiece a adoptar las medidas enmarcadas dentro de ese acuerdo, momento en el cuál la CA se podrá considerar intervenida por el Gobierno del Estado, es decir, momento desde el que el Gobierno de la CA está sufriendo la coerción estatal.

El TC ha reiterado la importancia de que esta fase no tenga una duración indeterminada. La acotación en el tiempo de la intervención es fundamental para garantizar que no se está suprimiendo de facto la autonomía. Más adelante, en el comentario de las STC 89/2019 y 90/2019 se hará hincapié en esta cuestión.

¹⁰CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.M., «Estado autonómico y resiliencia constitucional: las singularidades del art. 155 CE y la experiencia de su control», en *Revista española de Derecho constitucional*, N.º.120, 2020, p. 303.

6. LOS EFECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS DE LA ACTIVACIÓN DE LA COERCIÓN ESTATAL.

La principal consecuencia de la aplicación del art. 155 CE es la adopción de unas medidas concretas al amparo de los acuerdos del Gobierno y del Senado. La determinación de que medidas cabe incluir entre las legitimadas por la Carta Magna es una cuestión que el legislador dejó abierta; sin concretar. Incluso autores críticos con la aplicación de esta previsión constitucional, como es el caso de Ridao Martín¹¹, son conscientes de la necesidad de que un precepto como este otorgue al Estado una flexibilidad que se antoja imprescindible ante casos tan graves y difícilmente previsibles como los que desencadenan la aplicación de este instrumento.

Ahora bien, que el legislador constituyente no tasara unas medidas concretas que quepa utilizar al amparo del art. 155 CE, no significa que este se convierta en una carta blanca, un instrumento que legitime al Estado a tomar cualquier decisión sin ningún límite. En este sentido las STC 89/2019 y STC 90/2019 van a ser fundamentales para comprender que es aquello que un Gobierno estatal puede tratar de hacer para devolver una autonomía al orden constitucional.

A grandes rasgos y sin entrar en profundidad todavía en lo resuelto posteriormente por el TC en las sentencias objeto de este trabajo, puede constatarse que existía consenso a la hora de considerar que las medidas habrán de ser las necesarias para solucionar el conflicto. También era totalmente rechazada la posibilidad de suprimir la autonomía o de hacer uso de las Fuerzas Armadas. Las dudas se planteaban fundamentalmente en relación con la posibilidad de disolver o suprimir los órganos de las CCAA, con la posibilidad de sustituir la actividad de la CA o de aplicar medidas de presión económica; en definitiva, un desconocimiento casi total del alcance y de las consecuencias que una intervención estatal podía tener en el funcionamiento de una CA¹². Esta cuestión será objeto de estudio en el análisis que posteriormente se hará respecto de las STC 89/2019 y 90/2019.

Respecto a la posibilidad ya enunciada de utilizar a las Fuerzas Armadas en el conflicto, resulta oportuno hacer consideraciones aparte. Posiblemente sea Fernández Rodera¹³ la única voz autorizada que entiende que si cabe hacer uso de las Fuerzas Armadas para desatascar el conflicto si es que es necesario. Lo cierto es que, en el resto de la doctrina española, así como en el caso del art. 37 LFB en Alemania, se descarta la facultad de uso del Ejército al amparo del art. 155 CE. En el caso particular de Alemania, en el que cuentan en su LFB¹⁴ con instrumentos equivalentes a los previstos por el art. 116 CE, excluyen en la Ley expresamente esa posibilidad, cosa que España no hace. En cualquier caso, parece que, ante un caso tan grave que aconsejara el uso del Ejército, el Gobierno tendría ante sí la posibilidad de declarar el Estado de Sitio, y nunca el art. 155 CE.

¹¹RIDAO i MARTÍN, J., «La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña: un examen de su dudosa constitucionalidad», en *Revista Vasca de la Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Nº. 111, 2018, p.189.

¹²IGLESIAS BÁREZ, M., «El artículo 155 CE: teoría y práctica de la coerción estatal», *cit.*, p. 371.

¹³FERNÁNDEZ RODERA, J.A., «A vueltas con el artículo 155 de la Constitución. Su relación con los estados excepcionales», en *Actualidad jurídica Aranzadi*, nº603, 2003, p. 2.

¹⁴VIRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *cit.*, p. 105.

Otra consecuencia relevante del uso del precepto en cuestión es conocer que actos son recurribles, y por qué vía. Se verá en el análisis de la STC 90/2019 como el Tribunal resuelve una situación que planteaba dudas antes de la interpretación del TC, y que sigue siendo controvertida después. A modo de síntesis, y en consonancia con lo que autores como Virgala Foruria ya proponían con anterioridad a la citada Sentencia, se resuelve que lo recurrible por la vía del Recurso de Inconstitucionalidad es el Acuerdo del Senado, puesto que solo este tiene Fuerza de Ley, mientras que los actos del Gobierno deberán someterse a la jurisdicción ordinaria por no tener esa Fuerza de Ley.

Esto es relevante, puesto que la Fuerza de Ley de las disposiciones normativas estatales es el criterio que el art. 27.2 LOTC fija para que sean estas recurribles a través de un Recurso de Inconstitucionalidad. El TC en ocasiones anteriores ya se había reiterado en esta idea¹⁵, por lo que es evidente la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad ante un Acuerdo del Senado de aprobación de las medidas del art. 155 CE.

IV. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA COERCIÓN ESTATAL EN ESPAÑA.

En este apartado se va a analizar en primer lugar, a título introductorio, el único supuesto en el que se ha hecho uso de la coerción estatal antes de la Constitución de 1978, así como aquellos casos en que, una vez en vigor la Constitución de 1978, se ha planteado el uso del art. 155 CE. Una vez hecha esta introducción, se procederá a analizar la puesta en práctica de la coerción estatal en octubre de 2017, que es la primera vez en que se ha aplicado el precepto objeto de este trabajo.

1. LA COERCIÓN ESTATAL EN LA II REPÚBLICA Y LA POSIBLE ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 155 CE EN EL PERIODO 1978-2017.

Decía en 2002 Solé Tura¹⁶, cuando se planteaba la posibilidad de que el art. 155 CE se aplicara en el País Vasco como consecuencia del Plan Ibarretxe, que «durante años casi nadie se ha preguntado» por él, y que «lo mejor sería que el artículo 155 regresase a su vieja y silenciosa guarida y nos olvidásemos de él», pero al mismo tiempo reconocía que su inclusión en la Constitución obedecía a la necesidad de contar ante determinadas situaciones con «un factor de equilibrio». Lo asimila García Roca¹⁷ a «una espada de Damocles o severa advertencia para los enemigos de la Constitución». La idea que subyace detrás de todo esto, es que, si bien lo deseable sería no tener que recurrir al mecanismo del art. 155 CE, su existencia es fundamental para conservar el orden constitucional. Al fin y al cabo, el uso de la coerción no es sino una forma de reconocer un fracaso del funcionamiento normal del Estado descentralizado¹⁸ al mismo tiempo que la herramienta para devolver ese Estado descentralizado a su forma habitual.

¹⁵CRUZ VILLALÓN, P., «Experiencia y jurisprudencia de la coerción estatal», cit., p. 33.

¹⁶SOLÉ TURA, J., «El presidente Aznar y el artículo 155 de la Constitución», en *diario El País*, 2002. https://elpais.com/diario/2002/10/05/espana/1033768811_850215.html (consultado el 05-05-2022)

¹⁷GARCÍA ROCA, J., «Diez tesis sobre la intervención extraordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas (artículo 155 CE) tras su aplicación en Cataluña», cit., p. 175.

¹⁸GARCÍA TORRES, J., «El artículo 155 paso a paso», en *El artículo 155 de la Constitución*, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, CEPC, Madrid, 2019, p. 163.

Pues bien, aunque en la introducción del trabajo se haya hecho referencia a la «activación del instrumento tras décadas de normalidad», lo cierto es que, pese a que la única ocasión en que el art. 155 CE se ha activado ha sido en 2017 en Cataluña, no ha sido esta la primera vez en que se ha planteado su activación en los más de cuarenta años de vida de la Constitución, y se dio el uso en épocas anteriores de una ley similar a los acuerdos del Gobierno y Senado en este procedimiento.

Ya se ha hecho mención al ejercicio de la coerción estatal en la II República. Sin duda, la proclamación el 6 de octubre de 1934 del Estado Catalán como parte de una República Federal Española por parte del Presidente de la Generalitat, Companys, pese a no declarar la independencia del territorio catalán, sí que constituye una ruptura del orden constitucional establecido en 1931. La diferencia fundamental con la Constitución de 1978 reside en que en aquella no había un precepto que pudiéramos asimilar a el art. 155 CE, por lo que el uso de la coacción estatal no estaba previsto¹⁹.

La reacción del Gobierno, en aquel momento presidido por Lerroux, fue declarar el Estado de guerra. Además de la detención de Companys y de algunos consejeros del Gobierno de la Generalitat, y de un número importante de muertos y heridos como consecuencia de la actuación del Ejército, por Ley de 2 de enero de 1935 se suspendió el régimen autonómico catalán. El Tribunal de Garantías Constitucionales declararía inconstitucional esta ley y restablecería la situación anterior al conflicto, pero lo cierto es que, tras estos graves acontecimientos, ya se había vivido en España una situación que precisará del uso de un instrumento que legitimara al Gobierno a lograr el acatamiento forzoso de la Constitución.

Ya en la época democrática posterior al régimen franquista, se han dado dos acontecimientos que hicieron que se planteara la posibilidad de hacer uso de la facultad del art. 155 CE.

En primer lugar, en 1989 en Canarias, el Gobierno autonómico se negó a aplicar un desarme arancelario del 15% sobre las mercancías europeas, incumpliendo con ello las obligaciones fiscales que para España derivaban de la entrada en la Comunidad Económica Europea. En este caso, el Gobierno de Felipe González inició el trámite del requerimiento previo, en el que se daba a Canarias un plazo de un mes para cumplir con la obligación ya expuesta. La negociación entre el Gobierno central y el autonómico se saldó con un acuerdo antes de que venciera el plazo por lo que no fue necesario llevar más allá el procedimiento²⁰.

El otro caso que merece consideración, lo encontramos en el País Vasco, con el Plan Ibarretxe como origen del conflicto. No hizo falta acudir al recurso de la coacción estatal, puesto que la tramitación en el Congreso de la Propuesta Ibarretxe fue rechazada por mayoría, por su manifiesta inconstitucionalidad²¹. La Propuesta incluía elementos como la identificación de un Pueblo Vasco con derecho a decidir, o la invalidación en el territorio vasco de elementos coactivos como el propio art. 155 CE, que de haberse

¹⁹VIRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *cit.*, p. 73.

²⁰MATEO RUÍZ-GALVEZ, J.J., «Canarias: el artículo 155 que no fue», en diario El País, 2017. https://elpais.com/politica/2017/10/20/actualidad/1508481079_647952.html (consultado el 05-05-2022).

²¹VIRGALA FORURIA, E., «La reforma territorial en Euskadi: los Planes Ibarretxe I (2003) y II (2007)», en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º. 54/55, 2006, p. 168.

llevado a la práctica habrían sido presupuestos habilitantes para la activación de los mecanismos de coerción del Estado. Como no se llevaron a la práctica, no fue necesario incoar su activación.

Estos son en definitiva los casos que tenemos en España en los que se aplicaron medidas coercitivas o se planteó la posibilidad de aplicarlas, antes de que se activara en 2017 el art. 155 CE en Cataluña; punto de partida del resto del trabajo.

2. PUESTA EN PRÁCTICA DE LA COERCIÓN ESTATAL EN OCTUBRE DE 2017.

En este apartado de la exposición, se va a estudiar de manera breve los hechos que desencadenaron en la activación del mecanismo de coerción estatal, para pasar a continuación a examinar como el Estado ejerció dicha coerción siguiendo el procedimiento establecido por el art. 155 CE.

El caso que se desarrolla constituye un supuesto eficaz de activación de la coerción estatal, que no es lo mismo que deseable, pues en ningún caso supone la solución definitiva al conflicto. Su eficacia no debe analizarse en función de su capacidad de resolver el conflicto, sino en la capacidad de frenar la hoja de ruta del independentismo, que seguía un curso claramente pautado que culminaba con la independencia del territorio de Cataluña y por tanto con el quebrantamiento de la Constitución.

2.1 El incumplimiento reiterado y grave de la Generalitat y el Parlament de Cataluña de sus obligaciones constitucionales y legales.

Sin pasar a detallar los motivos que han podido llevar a Cataluña a acometer un desafío a la Constitución de magnitud tal que seguramente solo el intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981 lo supere, reseñar que el contexto que desencadena los hechos que vamos a detallar viene marcado por una tensión constante entre el Estado central y el Govern de Cataluña, por el ánimo de este último de celebrar un referéndum por la independencia del territorio catalán.

Así pues, se puede apreciar una acción continuada de desprecio de la legalidad vigente en el hecho de que tras ignorar en reiteradas ocasiones pronunciamientos del TC, el Parlament de Cataluña aprobó la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referèndum de autodeterminación con vistas a celebrar un referéndum de autodeterminación vinculante, fijando las consecuencias en función de cuál fuera el resultado. De nuevo, el 7 de septiembre, el TC suspendería cautelarmente dicha Ley, y el 17 de octubre la declararía inconstitucional.

Es en este marco, cuando el 1 de octubre de 2017 se celebra en Cataluña un referéndum ilegal de autodeterminación en Cataluña. Tras ello, el 10 de octubre Carles Puigdemont, President de la Generalitat, proclama la independencia de Cataluña del territorio español, suspendiéndola posteriormente, aunque supeditada al establecimiento de negociaciones con el Gobierno de España. Llegados a este punto, el Gobierno de España, con Mariano Rajoy a la cabeza, decide iniciar la activación del mecanismo del art. 155 CE, cuya vigencia una vez activado, se extenderá durante 218 días.

2.2 La activación de la coerción estatal por el Gobierno de la Nación tras la declaración unilateral de independencia.

Anteriormente se ha hecho mención a la configuración definitiva del art. 155 CE. El propósito ahora es el de trasladar a la práctica esa fórmula de coerción estatal que prevé la Constitución, tomando como referencia el caso de la intervención de Cataluña en 2017.

Lo primero es confirmar que la situación de hecho que se requiere para iniciar el procedimiento se da. En este caso, el Acuerdo del Senado de 27 de octubre reseñaría «la extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actividades gravemente contrarias al interés general por parte de la Generalitat de Cataluña», sin hacerse mayor precisión al respecto. Cabe reseñar que el Acuerdo del Senado no es más que una constatación de que se da esa situación de hecho previa a la activación, por lo que cabe que el Senado reproduzca aquí la propuesta trasladada por la comisión conjunta creada al amparo del art. 189.4 RS.

Una vez el Gobierno se entiende legitimado para iniciar el procedimiento del art. 155 CE, esto es, considera que hay una actuación que encaja dentro de los supuestos de activación de la coerción estatal, tiene ante sí la facultad de requerir al Presidente de la Generalitat que restituya el cumplimiento del orden constitucional. Así pues, el Gobierno de Mariano Rajoy, formuló requerimiento a Carles Puigdemont para que confirmara si él o alguna autoridad de la Generalitat habían declarado la independencia de Cataluña, y en caso de que la respuesta no fuera negativa, requerirle para que cesara en las acciones dirigidas a configurar Cataluña como un Estado independiente.

El Presidente de la Generalitat, emitió dos cartas de respuesta con fechas de 16 y 19 de octubre. En ellas, simplificando mucho su contenido, Carles Puigdemont insta a solucionar el conflicto de manera negociada; suspendiendo la independencia, pero, buscando una vía que acabe con el problema a través del dialogo entre instituciones. Se verá que esta respuesta al requerimiento, que no consistía en una simple negación a la pregunta formulada, no va a ser aceptada como una válida atención al requerimiento, por lo que no concluirá aquí el procedimiento del art. 155 CE. Además, estas cartas pueden interpretarse como una invitación al Gobierno de España a negociar una salida al conflicto, algo que autores como Albertí Rovira²² entienden que forma parte de la naturaleza del requerimiento, pero que el TC se va a encargar de aclarar argumentando que el requerimiento solo cabe que sea aceptado o rechazado, sin que pueda ser entendido como «un cauce para el diálogo político».

2.3 El Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017

Tras la respuesta al requerimiento, si el Gobierno de España lo entiende desatendido, podrá optar por continuar con el procedimiento. Así lo hizo el Gobierno de Rajoy, llegando a un acuerdo en Consejo de Ministros el 21 de octubre de 2017. En él, además de dejar constancia de que no se contempla la respuesta al requerimiento como válida, se va a solicitar al Senado la autorización para adoptar una serie de medidas.

²²ALBERTÍ ROVIRA, E., «Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña», cit., p. 14.

Es importante reseñar que la solicitud al Senado, aunque formalmente deba realizarla el Gobierno, debe entenderse que la realiza el Gobierno entendido como Consejo de Ministros, algo que la doctrina previa al caso analizado ya respaldaba, pudiéndose citar por ejemplo a Calafell²³ o Foruria²⁴. En ese sentido, el procedimiento continúa siendo el correcto, puesto que lo que se publica el 21 de octubre de 2017 en el BOE revestido en forma de Orden, no es sino un Acuerdo del Consejo de Ministros a modo de órgano colegiado.

El Acuerdo estudiado tiene una estructura claramente diferenciada, en la que, además de una breve exposición sobre la garantía que el art. 155 CE supone para el conjunto del sistema, el Gobierno justifica diversos aspectos.

En primer lugar, y en línea con lo antes expuesto, el cumplimiento de los presupuestos habilitantes para la aplicación del precepto en cuestión. En ese sentido, se aprecia que el Gobierno entiende incumplidas las obligaciones constitucionales, así como vulnerado el interés general de los españoles. Entiende el Gobierno que la actitud secesionista que mantiene la Generalitat, y que lleva viendo anuladas actuaciones por el TC desde 2014, supone junto a las infracciones de la soberanía nacional (art. 1.2 CE) y la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2 CE) motivo suficiente para considerar un incumplimiento grave de las obligaciones impuestas por la Constitución o las leyes. Asimismo, la lesión grave al interés general, la aprecia el Gobierno en el deterioro social y económico que se estaba produciendo en los últimos años como consecuencia del proceso separatista.

En segundo lugar, la desatención del requerimiento previo. El Acuerdo destaca en su argumentario, que si bien existen dos cartas del President de la Generalitat, no hay en ellas una respuesta afirmativa o negativa en relación con la pregunta que se le formuló en el requerimiento. Así es como el Gobierno entiende justificada la desatención del mismo, no considerando válida, como ya se ha expuesto, la invitación a la solución negociada por la vía del diálogo para interrumpir el procedimiento.

En tercer lugar, el objetivo y necesidad de las medidas a adoptar. Aquí el Gobierno detalla que es lo que pretende con sus medidas, una vez justificada su necesidad. Esto último se hace aludiendo a los supuestos de hecho ya expuestos de activación del art. 155 CE. Una vez desarrollado por qué entiende el Gobierno que hay un incumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales, y una actividad contraria al interés general, se esfuerza en el Acuerdo en definir los objetivos que persigue con la intervención.

El Consejo de Ministros plantea aquí cuatro objetivos diferenciados, y que deberán ser la base de las medidas que se adopten en el marco del procedimiento. En primer lugar, «restaurar la legalidad constitucional y estatutaria en Cataluña». Se busca preservar el autogobierno como garantía de protección de la autonomía. En segundo lugar, alinear la actuación de las instituciones catalanas con los intereses de los catalanes, y que sea este interés general el que guíe la política. En tercer lugar, garantizar los servicios públicos y una recuperación económica, que se habían visto desplazados por el proceso soberanista como prioridades del Gobierno. Por último, restituir los derechos de todos los catalanes, entendiéndose por derechos todos aquellos que las leyes les confieren, que, en un contexto

²³CALAFELL FERRÁ, V.J., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución Española», en *Revista de Derecho Político*, nº. 48-49, 2000, p. 120

²⁴VIRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *cit.*, p. 96.

irrespetuoso con el Estado de Derecho y sus principios, no van a verse garantizados, sino sometidos a la arbitrariedad de las instituciones.

Por último, el Gobierno entra ya en el planteamiento de las medidas concretas a adoptar en el caso de que se aplique efectivamente el art. 155 CE, y que deberán ir en línea con los objetivos fijados, y ser eficaces para corregir única y exclusivamente las situaciones de «incumplimiento grave y contumaz» que se hayan dado en la CA afectada. El citado Acuerdo divide las medidas en cinco bloques en los que se profundizará cuando se analice la STC 89/2019 y se estudie su constitucionalidad.

Más adelante, en el comentario de la STC 90/2019, se hará alusión al hecho de que este acuerdo, a ojos del TC no goza de fuerza de ley, y las implicaciones que ello conlleva.

2.4 La Comisión Conjunta de las CCAA

Siguiendo con lo dispuesto en el art. 189 RS, en concreto en el apartado segundo, la Mesa del Senado constituyó con fecha de 24 de octubre de 2017 la Comisión General de Comunidades Autónomas. Esta es una Comisión que, al amparo del art. 56 bis 2 RS, permite la presencia del Presidente de la Comunidad Autónoma afectada, o de un representante del Gobierno autonómico²⁵. El especial interés de la constitución de esta Comisión, es la posibilidad que tiene el Presidente de la Comunidad Autónoma de formular alegaciones. Así lo hizo Carles Puigdemont, que, si bien remitió al Senado sus alegaciones, no compareció personalmente y nombró como representante a Ferran Mascarell, delegado del Gobierno de la Generalitat en Madrid, representación que fue rechazada por los portavoces de la Comisión, para acabar siendo las alegaciones defendidas por los senadores Miquel Àngel Estradé y Josep Lluís Cleries, en lo que algunos autores como Ridao i Martín²⁶, han interpretado como vulneración del derecho de defensa del Govern. Se verá que el Tribunal rechaza esta interpretación del art. 189 RS entendiendo que el derecho de defensa pretendidamente vulnerado, se ve garantizado con la sola posibilidad de que el President de Catalunya presentara sus alegaciones por escrito ante el Senado; cosa que efectivamente pudo hacer e hizo. Además, no se puede entender que el concepto de representante sea algo abierto e indeterminado, y que cualquiera pueda representar los intereses de la CA afectada ante el Senado; motivo este por el que la Mesa del Senado denegó la presencia de Ferran Mascarell.

La sesión de la Comisión se produjo efectivamente el 26 de octubre, en la que se debatió y se votó la propuesta del Congreso. Tras ella, ya solo quedaría el Pleno del Senado del día siguiente en el que se tomaría una decisión definitiva en torno a la aceptación o no de las medidas.

²⁵VIRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *cit.*, p. 96

²⁶RIDAO i MARTÍN, J. «La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña: un examen de su dudosa constitucionalidad», *cit.*, p. 189.

2.5 El Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017

En este apartado se va a tratar el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno. Constituye una fase necesaria, en la que el Senado debate el Acuerdo sobre el que se trabajó el día anterior en la sesión de la Comisión de las Comunidades Autónomas.

El Acuerdo en cuestión (en concreto su apartado II), se limita a aprobar las medidas planteadas por el Consejo de Ministros, con algunas modificaciones. Básicamente, se atribuye al Gobierno la designación del sustituto del President de la Generalitat y el resto de miembros del Gobierno cesados, se excluye del texto toda previsión referida al servicio público audiovisual de la Generalitat, y se elimina el control previo de los actos del Parlamento catalán por parte del Gobierno español por ser contrario a la CE. Además de estas modificaciones, alguna cuestión más de redacción de algún párrafo del Acuerdo del Gobierno es modificada, aunque con menor entidad que los cambios anunciados.

Un aspecto al que se hará referencia en el comentario de la STC 90/2019, es la técnica legislativa empleada en este Acuerdo, claramente diferente a la habitual, y susceptible de generar un problema en relación con la tutela jurisdiccional de las medidas concretas. Si bien la misión del texto del Senado consiste en aprobar, modificar y denegar medidas propuestas en el Gobierno, considero que en la redacción del articulado debieron transcribirse las medidas planteadas por el Gobierno en su configuración definitiva, dejando la reflexión sobre las modificaciones para los anexos. Como se expondrá, el Acuerdo lo único que contiene son las modificaciones que se efectúan sobre el texto del Gobierno aprobando lo restante. Por tanto, el Acuerdo del Senado no sirve por sí solo para conocer las medidas adoptadas al amparo del art. 155 CE, sino que es precisa la lectura de los Acuerdos de ambos órganos (Gobierno y Senado) para conocer las medidas a aplicar.

En relación con este Acuerdo, su fuerza de Ley no es cuestionada en ningún caso, ni siquiera por los recurrentes ante el TC, por lo que, ante él, como ya se había expuesto antes, cabe claramente interponer recurso de constitucionalidad.

3. COMENTARIO SOBRE LAS SENTENCIAS DEL TC

Se van a analizar las Sentencias resultantes de los recursos de constitucionalidad interpuestos contra el Acuerdo del Senado. Estas sentencias tienen especial interés, puesto que suponen la única vez que el TC se ha pronunciado respecto al sentido del art. 155 CE, los supuestos de activación, o las medidas que caben al amparo del precepto. En definitiva, ha configurado la forma de entender la coerción estatal a los ojos de la CE.

A modo de introducción, señalar que se plantearon tres recursos de inconstitucionalidad derivados de la aplicación del art. 155 CE, y que van a estudiarse por separado, aunque uno de ellos va a resultar poco relevante, pues no va a dar lugar a pronunciamiento sobre el fondo del Interprete Supremo de la Constitución. En cambio, los otros dos recursos van a permitir al TC pronunciarse en relación con la naturaleza, con el procedimiento y con el contenido sustantivo del art. 155 CE.

3.1 ATC 142/2017, de 31 de octubre de 2017.

Se trata de un recurso planteado por el Gobierno de la Generalitat en el que se reclamaba la inconstitucionalidad del Acuerdo del Senado, así como la suspensión cautelar de su aplicación. El Tribunal resuelve desestimando por Auto la tramitación del recurso por una cuestión procesal que va a exponerse a continuación.

El recurso se interpuso ante el TC el 27 de octubre de 2017 a las 14:23 horas, contra el Acuerdo del Senado. Aquí radica la cuestión objeto de interés en este recurso, y es que el Acuerdo recurrido, fue publicado a lo largo de esa tarde; evidentemente más tarde de las 16:00 horas, momento en el que el Pleno aprobó autorizar las medidas propuestas por el Gobierno. Por tanto, el recurso se interpuso antes de la publicación oficial del Acuerdo, incluso antes de que el Acuerdo siquiera se hubiera alcanzado.

El art. 31 LOTC prevé expresamente que solo puede plantearse un recurso de inconstitucionalidad contra los actos con fuerza de Ley «a partir de su publicación oficial». Como en el momento en que se plantea el recurso, ni siquiera existe el acto pretendidamente recurrido, el TC inadmite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat.

3.2 STC 89/2019, de 2 de julio de 2019

Esta sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017 interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos - En Comú Podem - En Marea del Congreso de los Diputados contra el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017 por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del art. 155 CE. El recurso se plantea contra la totalidad del Acuerdo, aunque subsidiariamente, para el caso en que no se atiende dicha petición, se procede contra las medidas concretas adoptadas. En este epígrafe se va a estudiar el pronunciamiento del TC respecto de todo el Acuerdo, incluyendo los bloques de medidas mencionados.

La relevancia del estudio de esta resolución radica, en que es la única vez que el TC se ha pronunciado en relación con la admisibilidad de determinadas medidas dentro del marco de actuación permitido por el art. 155 CE. El Tribunal va a resolver estimando parcialmente el recurso, aunque esta afirmación pueda llevar a engaño, pues es únicamente una medida la que va a ser declarada inconstitucional, considerándose válidos el procedimiento y el resto del contenido del Acuerdo.

Ninguna de las partes discute la fuerza de Ley a la vista del art. 27.2 b) LOTC del Acuerdo impugnado. El TC ya se había pronunciado en relación con la vía procesal adecuada para impugnar un Acuerdo como este en los ATC 114/1991 y ATC 7/2012, y en la STC 83/2016, que no es otra que la vía del recurso de inconstitucionalidad.

Una cuestión interesante respecto al desencadenamiento de la acción coercitiva lo constituye la norma que se incumple por parte de la CA objeto del procedimiento. Antes del pronunciamiento del Tribunal, había opiniones diversas al respecto, habiendo autores que creían que el incumplimiento debía serlo de las leyes que integran el bloque de constitucionalidad, y otros que por el contrario estimaban que el incumplimiento de cualquier ley podía dar luz verde al uso del art. 155 CE. Así pues, el TC sigue la línea

marcada por ejemplo por Virgala Foruria²⁷ de apreciar que las normas incumplidas no han de ser necesariamente las que integran el bloque de constitucionalidad, sino de cualquier incumplimiento grave o que afecte al interés general.

Una vez comprobado que el planteamiento del recurso es el correcto, se va a proceder al examen de la Sentencia del TC sin entrar a valorar todos los aspectos que el Tribunal recoge en ella, centrándose el estudio en aquellos aspectos que sean más relevantes a la hora de definir el sistema español de coerción estatal.

El recurso en cuestión se plantea contra la totalidad del Acuerdo del Senado, que hace suyas las medidas planteadas por el Gobierno con algunas modificaciones, solicitando que se declare su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad. Subsidiariamente, se pide la nulidad de las medidas concretas aprobadas por el Senado, a citar, la disolución del Parlament, el cese del Presidente y del Gobierno de la Generalitat, el régimen de comunicación y autorización previa de los actos de la Administración de la Generalitat, o la sustitución de la policía autonómica. Se alega por parte de los recurrentes que el Acuerdo vulnera el procedimiento, excede del contenido del art. 155 CE, y contiene medidas que no son adecuadas ni proporcionales.

Entrando ya en lo resuelto por el Tribunal, una cuestión sin duda interesante es la técnica legislativa adoptada por el Senado, que podría catalogarse como deficiente, lo que supondría a priori una infracción del principio de seguridad jurídica que recoge el art. 9.3 CE. Aducen los recurrentes que esto constituiría por sí solo un vicio de nulidad del Acuerdo. No obstante, el TC ya se ha pronunciado al respecto en ocasiones anteriores, y la respuesta ha sido que «no se puede encontrar una conexión entre un determinado modo de legislar y la necesaria producción causal de una invalidez constitucional» (STC 136/2011 FJ 9). Lo que se va a cuestionar en relación con la técnica legislativa, y que tendrá relevancia cuando se estudie la STC 90/2019, es la redacción del Acuerdo del Senado, que se limita a aprobar el del Gobierno, señalando en su contenido las modificaciones que introduce, cuando sería más apropiado que hubiera optado por incluir en el Acuerdo todo el contenido, y en el Anexo reseñar las modificaciones que se introducen.

En relación con la naturaleza del procedimiento, el Tribunal deja claro que lo que configura el art. 155 CE no es un mecanismo de naturaleza competencial, sino una última garantía de supervivencia de los principios de autonomía y unidad. Dice el tribunal que el principio de autonomía no es contrario al de unidad, sino que es dentro de este último donde el primero tiene sentido, haciendo mención a doctrina anterior del propio TC. Respecto a la cláusula del perjuicio grave al interés general de España como supuesto de activación, señala que «no habría nunca de denunciarse al margen del Derecho», lo que deja abierta la cuestión de discernir si estamos ante dos posibles supuestos de activación de la coerción, o si el incumplimiento de las leyes conlleva un perjuicio del interés general y viceversa; en cualquier caso, sí que deja claro que no se trata de conceptos excluyentes. Por último, en este sentido, señalar la importancia que el TC da a la necesidad de que haya un límite temporal a la aplicación del procedimiento como única forma de garantizar que no haya una suspensión de la autonomía; el límite temporal ha de ser expresamente determinado o determinable, sin que quede al libre arbitrio del Gobierno del Estado, y

²⁷VIRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *cit.*, p. 86.

será el Senado el que aprobando o modificando la propuesta del Consejo de Ministros lo fije.

En cuanto a los vicios procedimentales alegados por los recurrentes, deben estudiarse dos grandes bloques diferenciados; por un lado, el requerimiento previo, y por otro la tramitación de la propuesta del Gobierno en el Senado.

El requerimiento previo cumple una doble función, identificando el presupuesto constitucional habilitante, y dando la oportunidad de cumplir con las obligaciones constitucionales incumplidas voluntariamente. Partiendo de esta base, es función del Senado vigilar el escrito en el que conste que ha habido requerimiento y este ha sido desatendido, pero también debe verificar que concurre el presupuesto habilitante. La respuesta del Presidente de la Generalitat al requerimiento, denota una clara intención de este de utilizarlo como una invitación al diálogo entre instituciones, dejando claro el Tribunal que «el requerimiento no es un cauce para el diálogo político». Por otro lado, el TC también acota el concepto de la congruencia del requerimiento con las medidas posteriores, entendiendo que, si bien debe haber congruencia, el Gobierno no está obligado a exhibir en el requerimiento las medidas concretas, puesto que, dependiendo de la respuesta al requerimiento, las medidas que proponga al Senado serán unas u otras. Así pues, el Presidente autonómico no tiene derecho a la predeterminación de las medidas, predeterminación que, de darse, podría operar como un incentivo a desafiar al Gobierno y a no restablecer el orden constitucional, lo que claramente sería contrario al espíritu del art. 155 CE.

La tramitación de la propuesta del Gobierno en el Senado plantea problemas en relación con la posible presencia de un representante de la CA en el debate de la Comisión, tal como se prevé en el art. 189.3 RS. En la redacción de hechos, ya se ha expuesto que, ante la negativa del Pleno al representante designado por Carles Puigdemont, acudieron dos senadores en defensa de las alegaciones que por escrito había presentado la Generalitat, lo que entienden los recurrentes como un impedimento a la facultad tasada de defenderse en el procedimiento. El TC interpreta el precepto del RS en el sentido de que la defensa de los intereses autonómicos se ve salvaguardada con la simple posibilidad de presentar alegaciones, puesto que con ellas se garantiza que el Senado disponga de todos los elementos necesarios para tomar una decisión. Por ello, no cualquier representante puede ser designado por la Generalitat, y, de hecho, la Comisión acordó dirigirse a Puigdemont y mostrarse favorable a que interviniera en la sesión personalmente dada la trascendencia del procedimiento. Lo que queda patente, es que el rechazo a la intervención del representante en ningún caso tuvo como consecuencia una alteración del proceso de formación de voluntad de la Cámara²⁸. Además, el TC considera admisible ese rechazo en tanto «se debió a un criterio fundado del Senado».

Continúa el Tribunal analizando los pretendidos motivos sustantivos de inconstitucionalidad. En este punto, recalca que el art. 155 CE no constituye un elenco de medidas tasadas, y que la actuación no se debe limitar a la simple posibilidad de dictar instrucciones al Gobierno autonómico, sino que debe supeditarse a la fórmula que sea necesaria para garantizar su eficacia, que a fin de cuentas es la única garantía de supervivencia del Estado de las Autonomías ante una situación de tamaña gravedad.

²⁸NIETO JIMÉNEZ, J.C., *Gobierno, Senado y Tribunal Constitucional ante la coerción estatal. El procedimiento del artículo 155 de la Constitución Española*, CEPC, Madrid, 2020, p. 208.

Así pues, define el alcance y los límites a los que se somete la coerción estatal. La limitación temporal vuelve a ser tenida en consideración como única forma de garantizar la supervivencia de la CA, pero se une a este límite la imposibilidad de derogar el Estatuto de Autonomía. Del mismo modo se pronuncia en relación con el test de proporcionalidad de las medidas, al que en ocasiones se ha hecho referencia como límite, pero que a ojos del TC no es tal, puesto que las medidas habrán de ser las necesarias para la consecución del fin, lo que no puede entenderse en términos equivalentes a que las medidas sean las menos gravosas.

En ese sentido, contradice el TC a la doctrina mayoritaria que estimaba que las medidas debían analizarse en base al principio de proporcionalidad. Dice el Tribunal, que, en caso de entrar a analizar la proporcionalidad de las medidas, estaría ocupando el lugar que en el procedimiento ha otorgado la CE a Gobierno y Senado (STC 89/2019, FJ 11). Lo que debe entrar a analizar el TC es el análisis realizado por el Gobierno y Senado de la necesidad de aplicar esas medidas, una comprobación de si las medidas son eficaces en la consecución de los objetivos que se persiguen con la intervención. Además, recordar que las medidas a la luz de lo establecido por el art. 155 CE serán aquellas que sean necesarias para restituir el orden constitucional, y eso se traduce (STC 89/2019, FJ 4) en que han de servir precisamente a la consecución de los objetivos mencionados.

En cuanto a las medidas concretas, tenemos bloques diferenciados, que va a ser interesante estudiar por separado dado su diferente contenido, y el hecho de que aquí el TC sí que va a estimar en un caso una de las alegaciones de la parte recurrente.

Las medidas dirigidas al President de la Generalitat, al Vicepresidente, y al Consejo de Gobierno, básicamente consistían en su cese y sustitución en el ejercicio de sus funciones por los órganos o autoridades que creara el Gobierno del Estado a tal efecto. El TC declara que el art. 155 CE no excluye en ningún caso este tipo de medidas, y que son perfectamente válidas siempre y cuando garanticen la supervivencia de la autonomía, es decir, que no la suspendan directamente, ni de facto al no fijar un límite temporal. Por ello, para el Tribunal se trata de una medida totalmente regular y constitucional, puesto que en el caso que se analiza, no existe esa supresión de la autonomía. Deja claro el TC que la medida ha sido debidamente justificada por el Gobierno, comprobada y aprobada por el Senado, y en un contexto en que el Govern ha sido responsable de desencadenar una grave crisis constitucional, que podría haber acabado con el Estado Constitucional de no haber sido atajada de este modo. Respecto a la facultad de convocar elecciones en Cataluña que se otorga al Gobierno del Estado, es una medida totalmente admisible a los ojos del Tribunal que dice que «el Senado puede autorizar al Gobierno para disolver una asamblea autonómica, siempre que tal medida se presente como necesaria»; añadir al respecto que el Tribunal valora como requisito para la admisibilidad de esta medida que se hayan convocado las elecciones atendiendo a la legislación aplicable en la propia autonomía, algo que en el caso en cuestión sí que se cumple.

Una cuestión interesante, en el FJ 12 de la STC 89/2019, es como el Tribunal argumenta que la medida entra dentro del marco de lo admisible constitucionalmente. A ojos del TC, los representantes autonómicos, que tienen su autoridad legitimada por la Ley, se ven privados de esta autoridad cuando han decidido apartarse de la legalidad intencionadamente en actitud de desafío al Estado. Se había alegado por parte de los recurrentes que se vulneraba la previsión del art. 23.2 CE al privar a la ciudadanía de los representantes elegidos por el pueblo, pero la respuesta del Interprete Supremo es clara al respecto, puesto que no puede un sujeto ampararse en el respeto de las leyes para

conseguir un propósito concreto seleccionando en que momentos le resulta oportuno cumplir la Ley y en qué momentos dejar de lado el respeto de la Ley. Además, aunque la medida consiste en una privación del ejercicio de su cargo a los representantes electos, la medida no es el objetivo como tal, sino la consecuencia del uso ilegítimo de esa facultad de representación.

La administración de la Generalitat, quedó sometida al control y autorización previa del Gobierno nacional. El hecho de que esta medida sea aprobada por el Acuerdo del Senado le dota de fuerza de Ley, y es esta circunstancia la que legitima al amparo del art. 155 CE que se desplacen o excepcionen leyes y que se sustituyan por otras de carácter temporal. Dice el Tribunal además que esta medida podrá ser considerada como necesaria para restablecer la legalidad, pues supone una forma eficaz de limitar la autonomía de una Administración que se ha apartado del respeto al Ordenamiento Jurídico.

Las llamadas por el Acuerdo del Senado «medidas de carácter transversal», son medidas dirigidas a garantizar la efectividad del resto de medidas. Así pues, en el Acuerdo impugnado se incluye una cláusula de nulidad de aquellos actos y disposiciones que contravengan las medidas aprobadas en el marco del art. 155 CE o los requisitos fijados por el citado precepto. El TC desestima el recurso en este punto, puesto que es una regla específica a la que puede recurrir el Gobierno con la finalidad de garantizar la eficacia de sus actos. Con ella el Gobierno lo que esta es añadiendo una nueva causa de nulidad, además de las ya existentes en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A lo que el TC no va a dar el visto bueno, por ser inconstitucional es a la falta de validez que el Acuerdo del Senado otorga a todos los documentos publicados en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña o en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña. El argumento que utiliza el Tribunal es que esta medida contraviene la seguridad jurídica que aporta la publicidad de las normas con arreglo al art. 9.3 CE. El ciudadano, gracias a la publicación de las normas en los canales oficiales, las conoce y las presume de aplicación por lo que debe obedecerlas. La falta de validez de una norma presumiblemente aplicable a tenor de lo publicado en un Boletín Oficial, constituye esa infracción de la seguridad jurídica que el TC considera inadmisibles. Este constituye el único punto del Acuerdo que fue declarado inconstitucional, y que por tanto podemos considerar que no cabe dentro del marco de las medidas aplicables al amparo del art. 155 CE.

En relación con las medidas adoptadas sobre actos administrativos, la clave es comprender si hay alteración competencial en la sustitución del mando de los Mossos d'Esquadra por los efectivos de las FCSE. El Tribunal declara que lo que se está haciendo es colocar a las FCSE como un mando superior a los Mossos de manera provisional, para dictar instrucciones; entendiéndose como una redistribución administrativa de los recursos para la correcta coordinación de los mismos. No se está habilitando al Gobierno para suspender la policía autonómica, sino que se persigue que se pueda desplegar a la policía estatal en caso de ser necesario y garantizar la colaboración de los Mossos al respecto. Tampoco cabe desestimar la medida por la vía de considerarla una alteración del orden competencial, puesto que el Gobierno puede a través del instrumento del art. 155 CE alterar el orden competencial en tanto sea necesario, y la medida además respeta el principio de intervención mínima al no reemplazar a los Mossos y contar con ellos en régimen de colaboración.

Las medidas dirigidas al Parlament, por su parte, condicionan la relación fiduciaria entre la cámara y sus miembros. Respecto a la suspensión de la autonomía propiamente dicha hasta la convocatoria y disolución de la cámara por parte del Gobierno, aunque la convocatoria fuera anterior a la fecha del recurso, y efectivamente se celebraran elecciones en un breve periodo de tiempo, el TC resuelve a favor de la aplicabilidad de la medida. En el mismo sentido se pronuncia, cuando trata el seguimiento y control de las actuaciones de la Generalitat, o la afectación a la voluntad electoral de los ciudadanos alegada por el recurrente. Al final, la voluntad del ciudadano se ve reflejada en un Parlamento que ha vulnerado la Norma Fundamental de manera contundente, por lo que no puede considerarse que la convocatoria de elecciones o la sustitución del President de la Generalitat generen un problema de constitucionalidad por la vía del derecho de participación política.

Consiste en una fórmula más para conseguir que la autonomía intervenida efectivamente no pueda persistir en su desafío del orden constitucional sin afectar a la configuración de la Cámara. La intervención gubernamental no puede entenderse como una libertad absoluta no sujeta a control; la Comisión General de las Comunidades Autónomas constituida al amparo del art. 189.2 RS será la encargada del control de la ejecución de la medida (apartado g del Acuerdo del Senado), que irá encaminada a la más rápida constitución de una Cámara que represente los intereses de los ciudadanos, pero en respeto de la Ley. Del mismo modo, respecto a esta medida, el Tribunal valora como un elemento indispensable el que esté acotada en el tiempo la facultad de disolver las Cámaras y convocar elecciones, de forma que el Gobierno del Estado no puede atribuirse la facultad indeterminada en el tiempo de disolver el Parlament para convocar elecciones.

En definitiva, el TC resuelve estimando prácticamente la totalidad del Acuerdo del Senado con la sola excepción de la medida relativa a la ausencia de validez de los Actos de la Generalitat publicados en Boletín Oficial contraviniendo el Acuerdo senatorial por ser contraria al principio de seguridad jurídica. Lo expuesto en este epígrafe constituye una síntesis de muchos de los aspectos que pueden caracterizar cualquier uso futuro de la coerción estatal en base a la Constitución de 1978. El hecho de que ya se disponga de una interpretación del TC de las medidas que caben al amparo del art. 155 CE, así como de aspectos procedimentales de suma importancia en un procedimiento que ha de ser especialmente garantista por la magnitud de los principios afectados por la intervención; supone un punto de partida cargado de muchas más certezas de las que existían antes de 2019, año en el que se dicta esta Sentencia, de cara a la desafortunada posibilidad de que un Gobierno estatal tuviera que recurrir de nuevo al mecanismo de la coerción estatal.

3.3 STC 90/2019, de 2 de julio de 2019

Esta Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad 143-2018 interpuesto por el Parlamento de Cataluña. La diferencia con el anterior recurso reside en la delimitación del objeto del mismo, y va a ser lo único que se estudie en relación con esta sentencia en este epígrafe pues en lo demás es sustancialmente idéntica a la anterior.

En este caso el recurso no se plantea únicamente contra el Acuerdo del Senado, sino que la parte recurrente afirma que el Acuerdo del Gobierno y las disposiciones de desarrollo del Acuerdo también tienen fuerza de Ley y, por tanto, junto con el Acuerdo del Senado constituyen una unidad normativa. Esta pretendida unidad normativa, se fundamenta en que hay un Acuerdo principal que es el del Senado, y el resto son disposiciones que contienen las medidas y las desarrollan, en tanto que se complementan y crean una situación normativa excepcional única. El TC en STC 83/2016, y ATC 7/2012 reconoció esta unidad normativa en relación con la declaración de los estados excepcionales (arts. 55 y 116 CE). Además, se sostiene que estos actos del Gobierno son susceptibles de control constitucional en tanto el Gobierno no actúa como un simple órgano administrativo. Lo que si que carecería de fuerza de ley sería la aplicación de las medidas, caso en el que el Gobierno si que está actuando como órgano administrativo y por tanto, susceptible de control por la jurisdicción ordinaria, y no a través de un recurso de inconstitucionalidad.

Resulta esta una cuestión claramente polémica, pues el TC resuelve en esta Sentencia que lo aprobado en sede parlamentaria no tiene fuerza de Ley, lo que se traduce en que no es objeto de impugnación por la vía del recurso de inconstitucionalidad y habrá de ser recurrido ante la jurisdicción ordinaria. El Acuerdo del Gobierno no tiene fuerza de ley por sí solo, y, de hecho, no solo es que necesite de la autorización del Senado, sino que el Acuerdo senatorial tiene ante sí la facultad de modificarlo, por lo que el Tribunal argumenta que esa incapacidad de obligar por sí solo es un argumento que ayuda a descartar la fuerza de ley del Acuerdo del Gobierno. La diferencia con el planteamiento anterior reside en que, además de la aplicación de las medidas, el Acuerdo del Gobierno y las disposiciones de desarrollo del Acuerdo del Senado tampoco tienen fuerza de ley, y por tanto también habrán de ser recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Las disposiciones de desarrollo son actos a través de los cuales se hace efectiva la aplicación de una Ley, por lo que tampoco es viable su impugnación a través de un recurso de inconstitucionalidad porque no pueden ser consideradas asimilables a una Ley.

Además, el hecho de que la impugnación se refiriera, además de contra los Acuerdos del Senado y del Gobierno, contra las disposiciones normativas que los desarrollan, supone una indeterminación del objeto del recurso que el Tribunal ya ha considerado inadmisibles (STC 207/2013, FJ 1). Se descarta pues la posibilidad de que el recurrente impugne en abstracto, sin concretar las disposiciones contra las que lo hace. Por ello, al final se configura el objeto del recurso como idéntico al de la sentencia anterior; motivo por el que en este apartado del trabajo no se va a entrar en el fondo, porque el Tribunal resuelve lo mismo que en la STC 89/2019 a la que se remite.

Si que se va a insistir en la naturaleza del Acuerdo del Gobierno, porque la doctrina no termina de dar una respuesta unánime en torno a la fuerza de Ley del mismo. El Tribunal no ahonda en el hecho alegado por la parte recurrente de que, aunque se trate de un

Acuerdo alcanzado en sede parlamentaria, el Gobierno lo aprueba actuando como órgano político y no como órgano administrativo.

Por otra parte, el Parlamento catalán apreciaba que el Acuerdo del Senado constituía una unidad normativa con el Acuerdo del Gobierno y las disposiciones dictadas para establecer las medidas del art. 155 CE. El TC niega esa unidad normativa, diciendo que los actos del Gobierno, sin importar en condición de qué actúa, ya sea dictando medidas ejecutorias del art. 155 CE como operando en sustitución del Gobierno de la Generalitat, no tienen fuerza de ley, sino la fuerza de lo dictado en aplicación de una ley, y por tanto no es recurrible por la vía del recurso de inconstitucionalidad.

Respecto a la naturaleza del Acuerdo del Consejo de Ministros y de las medidas que se adoptan por el Gobierno, que al final es la cuestión que resulta de interés en este apartado, reseñar que no existe acuerdo en la doctrina sobre si se debería entender que tiene fuerza de ley o no. Autores como Cruz Villalón o Nieto Jiménez se muestran claramente favorables al reconocimiento de la fuerza de ley de estos, diciendo que al fin y al cabo el Acuerdo del Gobierno es el único que tiene eficacia ad extra, por ser este el que contiene las medidas concretas, eficacia que le sería concedida, no obstante, por el posterior Acuerdo del Senado.

Otros autores, con Caamaño Domínguez posiblemente como ejemplo más paradigmático, exhiben la propuesta contraria, negando la eficacia ad extra del Acuerdo del Gobierno dada su «finalidad principal de iniciar un procedimiento excepcional de relación entre el Gobierno y el Senado», y es que, sin la aprobación del Senado, el Acuerdo, como se ha mencionado no tendría ninguna eficacia, por lo que no puede tener fuerza de ley ni ser por tanto impugnado ante el TC. Esta es la postura del TC que entiende que solo el Acuerdo del Senado es susceptible de recurso de inconstitucionalidad.

Pese a la postura del Tribunal y de autores como Caamaño Domínguez, parece razonable defender la fuerza de ley del Acuerdo gubernamental, a la vista al menos de la deficiente técnica legislativa empleada en el Acuerdo del Senado. La conclusión que pretende exponerse consiste en razonar que ante la posibilidad de que el texto del Acuerdo senatorial se limite a incluir las modificaciones que introduce en el Acuerdo del Gobierno, dejando para los Anexos el contenido del Acuerdo propiamente dicho, debe poder considerarse que el Gobierno que es quién va a decidir y ejecutar las medidas sea capaz de redactar un Acuerdo que disponga de fuerza de ley, y no que un acto del Senado sea el que disponga de esa fuerza de ley a la vista de la posibilidad de que el contenido del último acuerdo sea tan indeterminado y dependa de lo puesto en el primero.

V. CONCLUSIONES

El art. 155 CE es un instrumento del que dispone el Estado de manera excepcional para hacer frente a situaciones de incumplimiento del Ordenamiento de tal gravedad, que no baste con los controles ordinarios para solventarlas. Su aplicación supone limitar la autonomía de una CA, y por el camino, se debe ser cuidadoso al definir las medidas porque se pueden vulnerar derechos de la ciudadanía, cuando lo que se pretende es precisamente proteger a la población de los intereses de una institución en posición desafiante con la Ley.

Es por otra parte un ejercicio de tiranía absoluta disociar el principio democrático de los principios de legalidad y constitucionalidad, idea que acertadamente apunta el Tribunal en la STC 259/2015, FJ 6. No puede, como pretendía el Gobierno de Cataluña, reivindicarse la democracia como un valor superior a la Ley o a la Constitución, que son precisamente las que conforman nuestro sistema democrático y nuestro Estado de Derecho.

Precisamente esto último es lo que da la importancia tan grande que tienen a las sentencias del TC estudiadas, pues ayudan a concretar, aunque no de manera totalmente precisa, unos límites a las facultades de que dispone el Gobierno central en aplicación del precepto objeto del trabajo. Así pues, pretendo hacer en este punto una precisión respecto a la labor del TC a la hora de definir la coerción estatal, y una cuestión procedimental que sí que considero que sería relevante añadir al art. 155 CE por una cuestión de coherencia sistémica. Del mismo modo, intentaré reseñar mi parecer sobre la naturaleza del Acuerdo del Gobierno, que como se ha expuesto, no dispone de la fuerza de ley de la que si dispone el del Senado.

Por un lado, en relación con las decisiones sobre el fondo adoptadas por las Sentencias objeto de estudio, estas son las que nos permiten determinar qué medidas son admisibles al amparo del art. 155 CE, de cara a futuras e indeseadas utilizaciones de este. La necesidad de aprobación por parte del Pleno del Senado, la imposibilidad de suspender la autonomía, o la necesidad de que las medidas tengan un límite temporal determinado o fácilmente determinable a la luz de los hechos, son los principales límites que fija el TC.

Respecto a la cuestión procedimental que no termino de considerar congruente con la importancia que tiene y que se le da en el Ordenamiento a un precepto como este, es la ausencia de necesidad de dictamen del Consejo de Estado. Dice el art. 2.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado que la consulta al Consejo de Estado puede ser preceptiva cuando así lo establezca la Ley, y considero la aplicación del art. 155 CE un asunto de suficiente relevancia, como para que la solicitud del dictamen sea preceptiva. Parte de la doctrina ha señalado en ocasiones que sería conveniente que se solicitara dicho dictamen, dada la excepcionalidad y urgencia de la activación de este instrumento.

En cuanto la ausencia de fuerza de ley del Acuerdo del Gobierno, reiterar mi postura contraria a la misma, puesto que en un contexto en el que el Tribunal admite una técnica normativa como la que se utilizó en el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017 en el que el texto de la norma se limita a recalcar las modificaciones que efectúa sobre el Acuerdo del Gobierno, considero que el Acuerdo del Gobierno, que es el que

efectivamente contiene las medidas a adoptar debería tener valor equivalente, y por tanto ser recurrible ante el TC.

Decir, por último, que la utilización de los mecanismos coercitivos únicamente consigue restituir la legalidad constitucional; nada más. Esto quiere decir que sirve para apagar un fuego, para solucionar un grave problema a corto plazo, pero no para solucionar el conflicto que subyace de fondo. Si bien, ya se ha reseñado que el requerimiento del art. 155 CE no es en ningún caso una invitación al diálogo entre instituciones, sí que debe haber una voluntad activa y razonable por solucionar un conflicto que, tras el fin de la coerción, sigue latente.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTI ROVIRA, E., «Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña» en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 27, 2018, pp. 1-23.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., «La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del estado autonómico», en *Teoría y realidad constitucional*, n.º. 38, 2016, pp. 277-304.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.M., «Estado autonómico y resiliencia constitucional: las singularidades del art. 155 CE y la experiencia de su control», en *Revista española de Derecho constitucional*, N.º.120, 2020, pp. 289-312.
- CALAFELL FERRÁ, V.J., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución Española)», en *Revista de Derecho Político*, n.º. 48-49, 2000.
- CARRILLO LÓPEZ, M., «El procedimiento de la coerción estatal: del requerimiento del Gobierno a la aprobación por el Senado», en *Revista española de derecho constitucional*, n.º. 120, 2020, pp. 313-343.
- CAVERO GÓMEZ, M., «La aplicación por el Senado del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º. 103, 2018, pp. 653-678.
- 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», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º. 107, 2019, pp. 507-519.
- CRUZ VILLALÓN, P., «Experiencia y jurisprudencia de la coerción estatal», en *Revista española de derecho constitucional*, n.º. 120, 2020, pp. 15-41.
- CRUZ VILLALÓN, P., «La Protección extraordinaria del Estado», en *La Constitución española de 1978*, García de Enterría et al. (coord.), 1981, pp. 689-720.
- DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNANDEZ DEL CASTILLO, T., «Reflexiones sobre el artículo 155 de la Constitución y la protección del interés general de España», en *Revista española de derecho administrativo*, n.º.191, 2018, pp. 25-76.
- FERNANDEZ RODERA, J.A., «A vueltas con el artículo 155 de la Constitución. Su relación con los estados excepcionales», en *Actualidad jurídica Aranzadi*, n.º. 603, 2003, pp. 1-5.
- GARCÉS URZAINQUI, J., «Consideraciones sobre el artículo 155 de la Constitución Española como instrumento de coerción estatal», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º. 18, 2019, pp. 42-66.

- GARCÍA ROCA, J., «Diez tesis sobre la intervención extraordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas (artículo 155 CE) tras su aplicación en Cataluña», en *El artículo 155 de la Constitución*, CEPC, Madrid, 2019, pp. 173-242.
- GARCÍA TORRES, J. «El artículo 155 paso a paso», en *El artículo 155 de la Constitución*, CEPC, Madrid, 2019, pp. 105-172.
- GÓMEZ ORFANEL, G., «Las medidas y la aplicación del artículo 155 CE a Cataluña», en *Revista española de derecho constitucional*, nº. 120, 2020, pp. 345-375.
- IGLESIAS BÁREZ, M., «El artículo 155: teoría y práctica de la coerción estatal», en *Ars Iuris Salmanticensis*, nº. 6, junio 2018, pp. 367-371.
- MATEO RUIZ-GALVEZ, J.J. «Canarias: el artículo 155 que no fue», en diario El País, 2017.
https://elpais.com/politica/2017/10/20/actualidad/1508481079_647952.html
(consultado el 05-05-2022).
- NIETO JIMÉNEZ, J.C., «Gobierno, Senado y Tribunal Constitucional ante la coerción estatal. El procedimiento del artículo 155 de la Constitución Española», en *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 2020.
- PÉREZ-LLORCA RODRIGO, J.P., Diario de Sesiones del Congreso, Comisión de Asuntos const. y libertades públicas, 12.5.1978, nº.66, p. 2304.
https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_066.PDF
(Consultado el 30-04-2022).
- REQUEJO PAGÉS, J.L., «Consideraciones generales en torno a las sentencias del Tribunal Constitucional 89/2019 y 90/2019, de 2 de julio», en *Revista española de derecho constitucional*, nº. 120, 2020, pp. 231-257.
- RIDAO i MARTÍN, J., «La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña: un examen de su dudosa constitucionalidad», en *Revista Vasca de la Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Nº. 111, 2018, pp. 169-203.
- SARTRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., «Artículo 155», en *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018: libro homenaje a Luis López Guerra*, Carmen Montesinos Padilla (coord.), España, 2018, pp. 2107-2116.
- SOLÉ TURA, J., «El presidente Aznar y el artículo 155 de la Constitución», en *diario El País*, 2002.
https://elpais.com/diario/2002/10/05/espana/1033768811_850215.html
(consultado el 05-05-2022)
- TORRES GUTIÉRREZ, A., «Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española a raíz de la Declaración de Independencia por el Parlamento de Cataluña: estudio de las STC 89 y 90/2019, de 2 de julio», en *Civitas Europa: revue juridique sur l'évolution de la nation et de l'Etat en Europe*, nº. 43, 2019, pp. 131-151.

-URÍAS MARTÍNEZ, J., «El artículo 155 CE: alcance y límites de una excepción constitucional», en *Revista catalana de dret públic*, nº. extra 2, 2019, pp. 101-114.

-VIRGALA FORURIA, E., «La reforma territorial en Euskadi: los Planes Ibarretxe I (2003) y II (2007)», en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº. 54/55, 2006, pp.159-187.

- VIRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista española de Derecho constitucional*, Nº.73, 2005, pp. 55-109.