



**Universidad**  
Zaragoza

## Trabajo Fin de Grado

**LA APLICACIÓN TEÓRICO-PRÁCTICA DEL  
ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN  
ESPAÑOLA.**

**THE THEORETICAL AND PRACTICAL  
APPLICATION OF ARTICLE 155 OF THE  
SPANISH CONSTITUTION.**

Autor

**RAÚL PÉREZ LOZANO.**

Director/es

**D. MANUEL CONTRERAS CASADO.  
CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL.**

**DERECHO  
2018**



## **ÍNDICE.**

### **I. INTRODUCCIÓN..... (6-7).**

1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO.
2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS.
3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO.

### **II. LA COACCIÓN ESTATAL..... (8-12).**

1. PLANTEAMIENTO GENERAL.
2. LA COACCIÓN ESTATAL COMO ELEMENTO DE CONTROL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

### **III. LA COACCIÓN ESTATAL EN EL DERECHO COMPARADO..... (14-22).**

1. LA COACCIÓN ESTATAL EN LOS PAÍSES COMUNITARIOS.
  - 1.1 Análisis del artículo 37 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania y su relación con el artículo 155 de la Constitución española de 1978.
  - 1.2 Capacidad de la Unión Europea para activar mecanismos tendentes al empleo de la coacción federal o estatal, similares a los que disponen sus Estados miembros.
2. LA COACCIÓN ESTATAL EN ESTADOS EXTRACOMUNITARIOS.

### **IV. EL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA..... (24-41).**

1. PRESUPUESTOS.
2. PROCEDIMIENTO.
3. MEDIDAS A ADOPTAR.

4. IMPUGNACIÓN DE LAS MEDIDAS ACORDADAS.
5. LAS NUEVAS FACULTADES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO SUSTITUTIVO DE LOS MECANISMOS DE COERCIÓN ESTATAL.

## **V. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN..... (42-54).**

1. SUPUESTOS EN LOS QUE SE AMENAZÓ CON SU APLICACIÓN.

- i. Canarias (1989).
  - ii. País Vasco (2003)

### **2. CATALUÑA.**

5.2.1 Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña.

5.2.2 Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 9 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República» .

5.2.3 La respuesta del Estado ante una hipotética independencia de Cataluña.

*A) La aplicación del artículo 155 de la Constitución.*

*B) Las medidas adoptadas por el Gobierno central al amparo de la coacción estatal.*

*C) El mantenimiento del artículo 155 de la Constitución tras las elecciones autonómicas del 21 de diciembre de 2017.*

## **VI. CONCLUSIÓN..... (56-57).**

## **LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS.**

- CE: Constitución española.
- CCAA: Comunidades Autónomas.
- TC: Tribunal Constitucional.
- LFB: Constitución alemana.
- TCF: Tribunal Constitucional Federal alemán.
- TGC: Tribunal de Garantías Constitucionales.
- CA: Comunidad Autónoma.
- UE: Unión Europea.
- TUE: Tratado de la Unión Europea.
- TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- LOTC: Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- RS: Reglamento del Senado.
- LO 15/2015: Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- CEE: Comunidad Económica Europea.
- TS: Tribunal Supremo.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
- EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco.
- EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- BOE: Boletín Oficial del Estado.
- DOGC: Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña.



## **I. INTRODUCCIÓN.**

### **1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO DE FIN DE GRADO.**

El objeto de este Trabajo Fin de Grado responde al estudio y análisis de una figura que, pese a estar contemplada en nuestro texto constitucional, siempre ha sido observada con una gran cautela. Una figura, la coacción estatal, que se introduce en el ordenamiento jurídico español en la Constitución de 1978, y que busca dar una respuesta firme y eficaz frente aquellas actuaciones realizadas por las Comunidades Autónomas que supongan un ataque directo a la propia esencia del Estado, que descansa sobre los principios de autonomía y unidad.

El Trabajo no solamente se basa en la concepción teórica de la coacción estatal como un mecanismo excepcional de control a las Comunidades Autónomas, sino también en su aplicación práctica, haciendo especial hincapié en las actuaciones que la fundamentan, los principios que rigen su aplicación, su tramitación parlamentaria y procedimiento de autorización y las distintas medidas que puede adoptar el Gobierno central en su uso.

### **2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS.**

El proceso iniciado por las instituciones catalanas en el año 2012, que amenazaba con la declaración de Cataluña como estado independiente si no se atendían sus reclamaciones en materia fiscal y territorial, suscitó un profundo debate en la opinión pública sobre el uso que debía de hacer el Gobierno del artículo 155 de la Constitución. Una parte de la misma, encabezada por los principales representantes políticos del País Vasco y Cataluña, consideraba que la activación de las medidas contempladas en el precepto constitucional constituían un ataque directo a la autonomía de las nacionalidades y regiones consagrada en nuestro texto constitucional. Mientras, el resto de fuerzas y formaciones políticas optaban por esperar y guardar cautela ante las actuaciones de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña. Finalmente, como consecuencia de la radicalización del proceso iniciada en 2015 y con la celebración del referéndum del 1 de octubre y la Declaración Unilateral de Independencia, se procedió a la activación de la coacción estatal y a la intervención de la autonomía catalana.

Frente a esa «demonialización» del artículo 155 de la Constitución resulta interesante analizar, en primer lugar, cómo hemos llegado a esta situación y, en segundo lugar, aclarar que la coacción estatal constituye un mecanismo de control a las Comunidades Autónomas tan legítimo como el resto de instrumentos que permiten fiscalizar su actividad.

### 3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO.

Para la elaboración del trabajo, ha resultado de gran importancia la consulta de artículos de Revista y libros de distintos autores que han profundizado en el estudio de la coacción estatal. La existencia de distintos puntos de vista encontrados entre la doctrina ha resultado muy enriquecedora a la hora de elaborar una fundamentación y opinión propia.

La consulta de la legislación (de la Constitución, del Reglamento del Senado, y de algunos Estatutos de Autonomía), ha sido necesaria para el análisis de cuestiones relativas al procedimiento en la activación del precepto, así como los títulos en los que algunas Comunidades Autónomas se han amparado para tratar de otorgar legitimidad a actos claramente contrarios a nuestro marco constitucional.

Esencial ha resultado la consulta de jurisprudencia del Tribunal Constitucional y como, sin mencionar la necesidad de activar la coacción estatal, han analizado y justificado la concurrencia del supuesto de hecho contemplado en el artículo 155 de la Constitución y, a su vez, instado al Gobierno para su aplicación.

## II. LA COACCIÓN ESTATAL.

### 1. PLANTEAMIENTO GENERAL.

La coacción estatal o federal es un mecanismo propio de los Estados compuestos, de carácter excepcional, cuya finalidad consiste en el cese de determinadas actuaciones llevadas a cabo por parte de los entes territoriales que lo integran. Dichas actuaciones no solo desafían y vulneran el marco jurídico por el que se rigen, sino que además, ponen en riesgo la propia existencia de la federación. En su uso, las medidas adoptadas por los órganos centrales del Estado tienen como finalidad la imposición de una serie de medidas tendentes al cumplimiento, por parte de la entidad territorial correspondiente, de sus obligaciones constitucionales.

Por lo que respecta a su necesidad, considero especialmente relevantes las palabras del expresidente del Tribunal Constitucional, P. Cruz Villalón, el cual determina que «Ningún Estado federal ni, por extensión, ni ningún Estado “compuesto” puede subsistir si no dispone de la posibilidad de imponer a las unidades territoriales autónomas que lo integran, si es preciso por la fuerza, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento general del Estado»<sup>(1)</sup>.

La coacción estatal es una institución que siempre ha de actuar en última circunstancia. Por tanto, antes del empleo de la misma, los Estados compuestos cuentan con una serie de «poderes de vigilancia», en el incumplimiento de las obligaciones legales o constitucionales por parte de un ente territorial. MUÑOZ MACHADO, S., determina un orden en las actuaciones en el que «se obtiene información, se apercibe, se impugna, se ordena la corrección de las desviaciones en la medida que los poderes de vigilancia lo permitan, y ante la ineeficacia de las medidas anteriores se aplica la coacción federal». No obstante, el empleo de las medidas debe tener siempre como principio rector la proporcionalidad<sup>(2)</sup>.

---

<sup>1</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, nº73, enero-abril 2005, p.59.

<sup>2</sup> MUÑOZ MACHADO, S., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t.I, Iustel, Madrid, 2007, p. 593.

## 2. LA COACCIÓN ESTATAL COMO ELEMENTO DE CONTROL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

El artículo 2 de la Constitución española (en adelante, CE) dispone que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». De este precepto, se derivan dos principios indispensables en nuestro orden constitucional: el principio de autonomía y el principio de unidad.

En palabras de MUÑOZ MACHADO, S., «El artículo 2 podrá ser por ello el fundamento primero y básico de los poderes autonómicos y de los poderes generales del Estado y sus restricciones, pero su contenido no da mucho más de sí para explicar las reglas del sistema. Ilustra, que tan capital es para la Constitución el mantenimiento de la unidad como la consagración efectiva de la autonomía, de aquí que el artículo 2 pueda constituir una orientación general de la actuación de los poderes públicos y justificar la reprobación constitucional de cuantas medidas puedan afectar a cualquiera de aquellas dos reglas básicas de orden»<sup>(3)</sup>.

En cuanto al primero de ellos, el principio de autonomía, considero importante la alusión a varios autores de la doctrina italiana. Para la misma, la autonomía consiste en la posibilidad de que entidades menores puedan dictar sus propias normas, integrándose en el ordenamiento jurídico estatal y equiparándose al mismo. Sin embargo, esta noción se ha ido desvirtuando, en tanto que no se trata meramente de dictar normas, sino de establecer «reglas legales y extralegales, principios y vivencias jurídicas que disciplinan la vida de una organización [...] un ordenamiento entero y propio»<sup>(4)</sup>.

Principal exponente de esta noción es uno de los autores más influyentes de la doctrina italiana, Santi Romano, para quien la autonomía es inherente a la creación de un ordenamiento jurídico como tal, que no se base en la mera enunciación de normas. Sin embargo, la doctrina mayoritaria, erróneamente, consideraba que una entidad menor

<sup>3</sup> MUÑOZ MACHADO, S., «Los principios generales de ordenación de las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978», en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., p. 196.

<sup>4</sup> MUÑOZ MACHADO, S., «Los principios generales de ordenación de las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978», en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., p. 198.

nunca podía dotarse de autonomía en tanto que la misma solo es posible asociarla al ordenamiento estatal. En realidad, estaban haciendo referencia al concepto de soberanía. Por tanto, tal y como expone este importante autor «A los ordenamientos originarios es el concepto de soberanía y no el de autonomía el que debe aplicarse, ordenamiento soberano y ordenamiento originario sí que son la misma cosa, identificación que no se da en el de ordenamiento autónomo que es condición normal de los ordenamientos secundarios»<sup>(5)</sup>. Asimismo, determina que los ordenamientos secundarios deben estar siempre subordinados al ordenamiento originario, lo cual no limita la defensa de los intereses de la Comunidad.

Otros autores, como Giannini, han defendido que el principal exponente de la autonomía es la dirección política ejercida por los órganos de gobierno de la comunidad, elegido por sus ciudadanos. Y es, precisamente, ese ejercicio de la acción política, lo que posibilita la existencia de posiciones distintas y discrepantes con los poderes centrales del Estado. Este planteamiento es propio de Estados en los que rige el pluralismo político como principio fundamental, como es el caso de España.

En nuestra Constitución, el artículo 137 reconoce la autonomía en la gestión de los intereses de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) y de las Entidades Locales. El Tribunal Constitucional (en adelante, TC) se ha pronunciado, en reiteradas ocasiones, sobre el alcance de la autonomía de las nacionalidades y regiones. En concreto, la Sentencia de 2 de febrero de 1981, enuncia que la unidad de la nación española tiene como base una organización en el que el Estado no ejerce la totalidad del poder. Ahora bien, incide en que «la autonomía hace referencia a un poder limitado, y en ningún caso, el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza el verdadero sentido»<sup>(6)</sup>.

Por ello, será la Constitución y la Ley la que determine el grado de autonomía de los municipios, provincias y CCAA que permita cumplir a las mismas con el cometido constitucional, basado en la gestión de sus propios intereses. No obstante, esos intereses siempre han de estar subordinados a la unidad y a la supremacía del interés de la nación.

---

<sup>5</sup> MUÑOZ MACHADO, S., “Los principios generales de ordenación de las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978”, en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., p. 200.

<sup>6</sup> MUÑOZ MACHADO, S., “Los principios generales de ordenación de las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978”, en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., p. 205

La existencia de distintos niveles de decisión política ha tenido como consecuencia la proliferación de conflictos entre los distintos niveles organizativos, que en absoluto pueden considerarse como negativos, en tanto que han permitido avanzar en la consolidación del Estado autonómico y determinar los límites de actuación tanto del Estado como de otras entidades. Tal y como determina González Hernández, E., «nuestro sistema autonómico ha sido capaz de resolver los conflictos por la intervención del Tribunal Constitucional, sin que, hasta el momento, su autoridad se haya puesto en cuestión. Sus decisiones han sido aceptadas por las partes en conflicto, y se ha reconocido la calidad técnica de la argumentación de sus sentencias»<sup>(7)</sup>.

El artículo 153 de la CE no determina un único instrumento de control a la actividad de los órganos de las CCAA, enumerando de forma incompleta una serie de mecanismos. Sosa Wagner, F., se refiere a los mismos como «control jurisdiccional y control de tipo administrativo», mientras que Alberti Rovira, E., habla de «controles jurisdiccionales o extrajurisdiccionales»<sup>(8)</sup>. En la mayor parte de los casos, salvo para las competencias delegadas que es competente el Gobierno previo Dictamen del Consejo de Estado, la competencia radica en los tribunales: En el TC, cuando se quiere constatar la constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley, mediante instrumentos como la interposición del recurso de inconstitucionalidad, o bien por vía del conflicto de competencia. La Jurisdicción Contencioso-administrativa es competente para conocer de las normas reglamentarias aprobadas por la administración autonómica, y sobre el Tribunal de Cuentas, recae el control económico y presupuestario.

Los controles jurisdiccionales se manifiestan en torno a la actividad ordinaria de las CCAA, mientras que los controles de tipo administrativo o extrajurisdiccionales, hacen referencia al llamado «derecho de crisis»<sup>(9)</sup>, siendo empleado en circunstancias

---

<sup>7</sup> GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El control estatal sobre las Comunidades Autónomas: la reforma estatutaria y el supuesto de control extraordinario del artículo 155 CE. La fiscalización subsidiaria del Tribunal Constitucional», en *Parlamento y Constitución. Anuario*, nº11, 2008, p. 163.

<sup>8</sup> GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El control estatal sobre las Comunidades Autónomas: la reforma estatutaria y el supuesto de control extraordinario del artículo 155 CE. La fiscalización subsidiaria del Tribunal Constitucional», en *Parlamento y Constitución*, ob. cit., p. 165.

<sup>9</sup> GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El control estatal sobre las Comunidades Autónomas: la reforma estatutaria y el supuesto del control extraordinario del artículo 155 CE. La fiscalización subsidiaria del Tribunal Constitucional», en *Parlamento y Constitución*, ob. cit., p. 167.

excepcionales, y siempre como último recurso, habiendo agotado la vía jurisdiccional previa.

En definitiva, el TC ha reconocido y avalado el derecho del Estado a controlar la actividad de las CCAA, haciendo referencia a un «procedimiento de verificación o fiscalización que puede llevar, en su caso, a instar la actuación de los controles constitucionales establecidos en relación con las Comunidades Autónomas [...] sin que ese control suponga colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues no resulta compatible con el principio de autonomía»<sup>(10)</sup>. Por tanto, para garantizar la supremacía del interés de la nación, el principio de unidad, y el propio principio de autonomía, será necesario acudir a los mecanismos expuestos y determinar la conveniencia de los mismos en función de las circunstancias del caso concreto.

---

<sup>10</sup> GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El control estatal sobre las Comunidades Autónomas: la reforma estatutaria y el supuesto de control extraordinario del artículo 155 CE. La fiscalización subsidiaria del Tribunal Constitucional», en *Parlamento y Constitución*, ob. cit., pp. 167-168.



### III. LA COACCIÓN ESTATAL EN EL DERECHO COMPARADO.

#### 1. LA COACCIÓN ESTATAL EN LOS PAÍSES COMUNITARIOS.

1.1 Análisis del artículo 37 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, y su relación con el artículo 155 de la Constitución española de 1978.

En Alemania, la figura de la coacción federal se remonta a los inicios del Estado liberal. Prueba de la existencia de esta figura son los artículos 19 y 31 a 34 del Acta Final del Congreso de Viena de 1815, el artículo 19 de la Constitución de la Confederación alemana del Norte, y el artículo 19 de la Constitución imperial de 1871, el cual establecía la competencia del Bundesrat para su aprobación, y las medidas pertinentes eran ejecutadas por el Kaiser, no existiendo limitación en cuanto a la adopción de las mismas.

Especialmente importante resultaba el artículo 48 de la Constitución de Weimar de 1919 <sup>(11)</sup>. Este precepto, contemplaba el uso del ejército como única solución posible frente al incumplimiento de un Lander de sus obligaciones constitucionales y legales. Pese al no planteamiento en el texto constitucional de medios alternativos que tuvieran como objetivo la no aplicación de la coacción federal, gran parte de la doctrina consideraba que el principio de lealtad federal constituía un mecanismo que podría evitar la aplicación de medidas desproporcionadas, permitiendo abrir una vía de negociación entre la Federación y Lander. Ahora bien, la solución propuesta por la doctrina únicamente resultó satisfactoria en el caso de Baviera, en 1923.

Su apartado segundo contemplaba una cláusula de plenos poderes, o también denominada como “Dictadura constitucional” (*Diktatur competenz*) <sup>(12)</sup>, permitiendo

---

<sup>11</sup> Este precepto dispone: “Si un País no cumple los deberes que le impone la Constitución o las leyes del Imperio el Presidente de éste podrá obligarle a ello, con ayuda de la fuerza armada. Cuando se hayan alterado gravemente o estén en peligro la seguridad y el orden públicos en el Imperio, el Presidente puede adoptar las medidas indispensables para el restablecimiento de los mismos, incluso en caso necesario con ayuda de la fuerza armada. Con este fin puede suspender temporalmente en todo o en parte los derechos fundamentales fijados en los artículos 114, 115, 117, 118, 123, 124 Y 153.”.

<sup>12</sup> MUÑOZ MACHADO, S., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., pp. 596-600.

que, de forma discrecional, el Presidente pudiese adoptar las medidas indispensables para el restablecimiento de la seguridad y del orden público.

En cuanto a los antecedentes en su aplicación, encontramos la Ordenanza de 22 de marzo de 1920 sobre Turingia, con designación de Comisario del Reich con facultades para remover a los miembros del Gobierno y a las autoridades del Land, para reprimir y sofocar un movimiento revolucionario que contaba con la participación de su Gobierno, la Ordenanza de 10 de abril de 1920 sobre Sajonia-Gotha, con designación de Comisario del Reich con facultades para remover a miembros del Gobierno y a las autoridades del Land, para reprimir un movimiento revolucionario, y la Ordenanza de octubre de 1923 contra Sajonia, para acabar con lo que denominaron «maquinaciones comunistas».

El episodio más importante fue la Ordenanza de julio de 1932 sobre Prusia. Como consecuencia del condicionamiento de la vida política alemana, antesala de la llegada al poder del NSDAP (Partido Nazi), el Canciller Von Papen logró que el Presidente del Reich, Hindenburg, pusiese en funcionamiento los mecanismos previstos en el apartado primero y segundo del artículo 48 de la Constitución, frente a la supuesta imposibilidad por parte del Parlamento prusiano de designar nuevo Gobierno y, debido en parte, al apoyo del KPD (Partido Comunista) al Gobierno socialdemócrata en funciones. El nombramiento de Papen como Comisario del Reich supuso la destitución del Gobierno prusiano incluyendo a su Presidente, Braun, así como la proclamación del estado de emergencia, la suspensión de los derechos fundamentales y el fin de la burocracia prusiana.

Prusia, considerando manifiesta la infracción del principio de lealtad federal, acudió al *Staatsgerichtshof*, emitiendo sentencia el 25 de octubre de 1932. El tribunal entendió que no había motivo alguno para el empleo de la coacción federal en Prusia, al no quedar acreditado el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales o legales. Sin embargo, respaldó las medidas adoptadas en la Ordenanza y la aplicación del artículo 48.2, determinando la existencia del supuesto de hecho requerido, basado en la alteración grave de la seguridad y del orden público. El tribunal determinó que el Presidente «podía, según su juicio discrecional, llegar a la conclusión de que era necesario para la realización de tal acción no tanto poner en las manos del Reich las

fuerzas de policía de Prusia, sino reunir en una sola mano todos los instrumentos estatales del Reich y de Prusia y reunir

en un solo binario la política del Reich y de Prusia. Y nada cambiaría si la argumentación de Prusia demostrara que la situación de peligro, al menos en parte, había sido causada por medidas de política interna del Gobierno del Reich».

En definitiva, se manipularon los motivos que este mecanismo permite para la puesta en práctica de la coacción federal para acabar y reducir a un Gobierno ideológicamente opuesto al del Estado. Y así se constató mediante la emisión de una nueva Ordenanza por parte de Hindenburg, el 6 de febrero de 1933, privando de toda competencia al Gobierno prusiano y disolviendo, más tarde, su Parlamento.

Este precedente supuso una reformulación de este mecanismo coactivo en la vigente Constitución alemana (en adelante, LFB), regulándose la coacción federal en el artículo 37. Este precepto dispone que «Si un Estado no cumpliera las obligaciones federales que le incumben con arreglo a la Ley Fundamental o a otra Ley Federal, podrá el Gobierno Federal, con el asentimiento del Consejo Federal, adoptar las medidas necesarias para imponer a dicho Estado el cumplimiento de sus deberes mediante la coerción federal. Para el ejercicio de la coerción federal tendrá el Gobierno Federal o, eventualmente, su comisionado el derecho de impartir directrices frente a todos los Estados regionales y sus órganos».

En cuanto al inicio del procedimiento, es el Gobierno federal quien determina su inicio. Es, por tanto, una decisión política y no susceptible de recurso. Posteriormente, se determina la obligación federal o legal incumplida, tomándose la decisión de aplicar este medio coactivo. Es aquí cuando el Land puede cuestionar el incumplimiento de dicha obligación, recurriendo ante el Tribunal Constitucional Federal Alemán (en adelante, TCF). El derecho al recurso surge, incluso, antes de la aprobación de las medidas por parte del Bundesrat, por mayoría absoluta tanto sobre la decisión de aplicar el artículo 37 de la LFB como sobre las medidas a adoptar, pudiendo más adelante retirar dicha autorización y obligar al Gobierno a modificar las medidas inicialmente impulsadas. La autorización por parte de la cámara de representación territorial alemana no es susceptible de recurso.

Como medidas a adoptar por el Gobierno federal, se contemplan «instrucciones a las autoridades del Land, las medidas de presión financiera, la ejecución sustitutoria de la actividad tanto legislativa como ejecutiva del Land, el secuestro del poder ejecutivo o legislativo del Land a través de un Comisario federal, la retorsión de las obligaciones federales del Land afectado, la intervención de la policía federal o de la de otros Lander bajo la dirección del Gobierno federal. Se descartan, la liquidación del Land, la colocación bajo la dirección del Gobierno federal de los votos del Land en el Bundesrat, cualquier intervención en el poder judicial del Land o la intervención del ejército»<sup>(13)</sup>.

Pese a la influencia del artículo 37 de la LFB en la redacción del artículo 155 de la CE, en nuestro país, la coacción federal constituye un mecanismo incorporado a la Constitución de 1978, inexistente en anteriores textos constitucionales. Especialmente relevante constituye, como antecedente en la aplicación del mecanismo coactivo en nuestro país, la proclamación del Estado Catalán el 6 de octubre de 1934 por parte del Gobierno de la Generalitat, presidido por Companys. Los poderes centrales del Estado adoptaron medidas urgentes tendentes a reprimir el movimiento revolucionario producido, pero la más importante fue la aprobación de la Ley de 2 de enero de 1935, de suspensión del Estatuto de Cataluña, suspendiendo las competencias del Parlamento catalán y nombrando a un Gobernador federal que ejerciese las funciones encomendadas al gobierno autonómico. Estas medidas fueron suspendidas en marzo de 1936, mediante Decreto-Ley de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El Presidente en funciones del Parlamento de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de 1935 ante el Tribunal de Garantías Constitucionales (en adelante, TGC), alegando la infracción del principio autonómico consagrado en la Constitución de 1931. El TGC, órgano similar al actual TC, estableció que «Si bien los Estatutos de Autonomía no son leyes de categoría constitucional, lo es el principio de autonomía de que nacen e impone al Estado la obligación de reconocerlos y ampararlos como parte integrante de su ordenamiento jurídico»<sup>(14)</sup>. La sentencia emitida supone que la autonomía constituye un principio fundamental del

---

<sup>13</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., pp. 62-70.

<sup>14</sup> GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El control estatal sobre las Comunidades Autónomas: la reforma estatutaria y el supuesto de control extraordinario del artículo 155 CE. La fiscalización subsidiaria del Tribunal Constitucional», en *Parlamento y Constitución*, ob. cit., p. 183.

ordenamiento jurídico y no puede detraerse al interés general, y mucho menos, mediante el establecimiento de fórmulas no previstas constitucionalmente, porque ello vulnera la propia Constitución.

Ahora bien, coincido plenamente con Vírgala Foruria, E., cuando reafirma las palabras de Cruz Villalón, P., determinando que «Una declaración unilateral de independencia y de incumplimiento explícito del Ordenamiento constitucional como el del 6 de octubre de 1934 ha de conducir en un Estado compuesto a la aplicación de la ejecución estatal y al sometimiento de los órganos autonómicos hasta el restablecimiento de la situación. La ejecución está en la lógica misma del Estado compuesto [...] se deriva de la misma radicación de la soberanía y de la consiguiente competencia de garantía de la seguridad interior, dejando en caso de ausencia constitucional, abierta la puerta al estado de necesidad»<sup>15</sup>.

La ausencia de elementos de control a las Regiones autónomas en la Constitución de 1931 y el debate posterior en cuanto a la constitucionalidad de las acciones emprendidas por el Gobierno, hacía necesario el establecimiento de mecanismos similares previstos en la Constitución alemana de Weimar de 1919.

Tras la aprobación, promulgación y ratificación de la CE de 1978, el mecanismo de la coacción estatal queda establecido en el artículo 155 con el siguiente tenor «1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas».

La influencia del artículo 37 de la LFB en el artículo 155 de la CE es innegable. España, sin constituirse como un estado federal, establece un mecanismo impropio de los

---

<sup>15</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p.75.

estados regionales, que busca garantizar la autonomía de la que gozan las CCAA, compatibilizándola con la indisoluble unidad de la nación española.

La referencia al texto alemán se hizo evidente en los primeros inicios de la elaboración de la CE, especialmente en varias intervenciones en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados. En su sesión celebrada el 16 de junio de 1978, el Grupo Vasco alertó sobre la existencia de este mecanismo en nuestro texto constitucional, considerando que la alusión al interés general podía dar lugar a una actuación desproporcionada por parte del gobierno estatal. El diputado, Pérez-Llorca R., expone que la introducción de este mecanismo establecido en la República Federal Alemana busca un objetivo completamente distinto a las palabras pronunciadas por el representante del Grupo Vasco, asegurando que es, precisamente, la autorización del Senado concedida por mayoría absoluta a las medidas planteadas, lo que da mayor garantía y seguridad a los entes autonómicos<sup>16</sup>.

Por lo que respecta a las diferencias existentes en estos preceptos, es conveniente indicar que, tanto el artículo 155 de la CE como el artículo 37 de la LFB prevén la intervención de dos cámaras parlamentarias: El Bundesrat y el Senado. Es, en este punto, cuando apreciamos una primera distinción, pues el Bundesrat constituye una auténtica cámara territorial de representación de los Lander.

Al Bundesrat se le denomina «órgano eterno»<sup>17</sup>, al no estar vinculado a la duración de la legislatura. Compuesto, a decisión del propio Lander, por los Ministros Presidentes y Ministros de los Lander, los Alcaldes de las ciudades-Estado de Berlín, Bremen y Hamburgo, y los Secretarios de Estado cuando tengan voz y voto en el gabinete del Gobierno, cuenta con un total de 69 votos siendo la mayoría absoluta de 35 votos para

<sup>16</sup> [www.congreso.es/est\\_consti/](http://www.congreso.es/est_consti/). El diputado Pérez-Llorca, Rodrigo expone que «El precepto que nos ocupa es traducción casi literal de un precepto de la Constitución de la República Federal Alemana; por tanto, una mínima cautela de tipo federal que viene además aumentada, y ésta es la segunda parte de mi intervención, porque hay una enmienda "in voce" que será presentada cuando proceda, añadiéndose que la aprobación del Senado tendrá que ser por mayoría absoluta. Se trata, por tanto, del típico caso de intervención federal aprobada por el Senado, que será órgano fundamentalmente de representación territorial y estamos aquí precisamente dentro de un Estado que no se organiza como federal, introduciendo como garantía no la técnica de suspensión de acto o de intervención directa del Gobierno, que sería la propia de un Estado puramente autonómico, sino introduciendo, para mayor garantía y seguridad de las Comunidades Autónomas, una técnica típica del Estado federal y tomada, además, de un precepto de una Constitución federal moderna». 12 de abril de 2018.

<sup>17</sup> [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1.12](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?__blob=publicationFile&v=1.12) de abril de 2018.

ratificar la decisión de poner en marcha el mecanismo de la coacción federal, así como las medidas propuestas por el Gobierno.

El Senado, en cambio, no actúa como una auténtica cámara de representación territorial. Constituye un órgano vinculado a la duración de la legislatura y es elegido directamente por los ciudadanos. De ello deriva que, normalmente y hasta la fecha, el grupo o grupos parlamentarios que sostienen al Gobierno en el Congreso de los Diputados, gozan de mayoría en la Cámara Alta. Ello posibilita que decisiones de este tipo, como la aprobación de las medidas propuestas por el Gobierno a tenor del artículo 155 de la CE, sean adoptadas con mayor facilidad<sup>18</sup>.

Vírgala Foruria, E., enumera otras diferencias destacables como la necesidad del requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma que exige el artículo 155 de la CE, y no prevista en el caso de los Lander. Mientras que el artículo 37 de la LFB hace referencia a las leyes federales, el artículo 155 presenta una clara indeterminación, pues meramente se limita a hacer referencia al cumplimiento de obligaciones derivadas de la Constitución y otras leyes. Por último, en aplicación de la coacción estatal, es el Gobierno español quien da las instrucciones pertinentes para garantizar la ejecución de las medidas, no un Comisariado nombrado por el mismo, a diferencia del ejercicio de la coacción federal alemana. Asimismo, la CE añade la actuación que atentara contra el interés general, cuestión que será analizada posteriormente<sup>19</sup>.

Por último, y brevemente, considero importante como tratan esta cuestión las constituciones de algunos estados de nuestro entorno que no han adoptado el modelo federal, aplicando soluciones mucho más drásticas. Es el caso de, por ejemplo, Austria (artículo 100), Italia (artículo 126) o Portugal (artículo 234), posibilitan la disolución directa de los órganos regionales, incluyendo al Gobierno y su Presidente, por parte del Presidente de la República, previa determinación del Parlamento o de sus principales órganos consultivos.

---

<sup>18</sup> MUÑOZ MACHADO, S., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., p. 594.

<sup>19</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., pp.78-80.

## 1.2 Capacidad de la Unión Europea para activar mecanismos tendentes al empleo de la coacción federal o estatal, similares a los que disponen sus Estados miembros.

Díez-Picazo, L.M., determina la imposibilidad de que la Unión Europea (en adelante, UE) pueda poner en marcha medidas similares a las previstas en ejercicio de la coacción estatal o federal previstos por las constituciones de los Estados miembros, ni medidas de coacción sobre los particulares debido a que no tiene naturaleza estatal<sup>20</sup>. Ello se debe a que la UE constituye una organización supranacional cuyo principal objetivo es la regulación, no la ejecución.

No obstante, si que es de destacar la existencia de un poder de vigilancia basado en el respeto a los principios inspiradores de la organización (la democracia, la libertad, los derechos humanos, el Estado de Derecho...). El artículo 7 del TUE confiere la posibilidad de que el Consejo de la Unión suspenda determinados derechos, incluso el derecho de voto al representante del Gobierno en el Consejo<sup>21</sup>. Un ejemplo del mismo fue la amenaza de la UE de iniciar este mecanismo ante las reformas operadas por el gobierno de Polonia, que ponían en duda la independencia de su poder judicial, y por ende, de la separación de poderes.

---

<sup>20</sup> DÍEZ-PICAZO, L.M., «La naturaleza de la Unión Europea», en *Revista para el análisis del Derecho (Indret)*, octubre de 2008, pp.48-49.

<sup>21</sup> El artículo 7 TUE dispone que «1. A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.

El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos. 2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones. 3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado. 4. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición. 5. Las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

## 2. LA COACCIÓN ESTATAL EN ESTADOS EXTRACOMUNITARIOS.

Como mero apunte, las constituciones de otros países no contemplan la puesta en marcha de mecanismos similares a los de la coacción federal o estatal frente al incumplimiento de las obligaciones legales o constitucionales de sus respectivas regiones o Estados, pero sí la intervención federal <sup>22</sup>. Es el caso de la Constitución de Estados Unidos, estableciendo su artículo 4.4 la intervención a propuesta del Parlamento o, en su defecto, del Gobierno para hacer frente a actos como «inversiones, así como disturbios internos». De forma casi idéntica se pronuncia la Constitución de México en su artículo 119, así como el artículo 119 de la Constitución australiana.

---

<sup>22</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p.60.



## IV. EL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

### 1. PRESUPUESTOS.

El artículo 155 de la CE determina los supuestos de hecho en los que concurren su aplicación. De forma genérica, el Gobierno estatal podrá poner en marcha el mecanismo de la coacción estatal, cuando una Comunidad Autónoma (en adelante, CA) incumpla sus obligaciones legales y constitucionales, así como en una actuación por parte de la misma contraria al interés general de España.

Antes de comenzar, es necesario plantear **cómo ha de ser la actuación de la CCAA**. Prácticamente, la totalidad de la doctrina entiende que su actuación «se concreta en una actuación positiva o negativa, esto es, en una acción u omisión»<sup>23</sup>. Ahora bien, el requisito imprescindible es la efectividad de dicha actuación, no siendo suficientes para considerar la aplicación del artículo 155, la mera intencionalidad por parte del ente autonómico.

Por lo que respecta a la **imputabilidad de la actuación**, hay unanimidad en cuanto a la imputación de la CA como ente, pero se ha podido apreciar cierta división en la doctrina en lo relativo al momento en el que la actuación se imputa. Por un lado, Albertí Rovira, E., señala que «la conducta incumplidora debe poder ser imputada a la Comunidad Autónoma como tal, no solo a alguno de sus órganos, es decir, que sólo se utilizaría cuando el incumplimiento no pueda o no quiera ser corregido internamente»<sup>24</sup>. Sin embargo, coincido con Vírgala Foruria, E., en la dificultad de constatar la voluntad por parte de los órganos autonómicos de querer o poder corregir dicho incumplimiento. Por tanto, de acuerdo con la doctrina alemana y trasladándola a nuestro país, «en España, el incumplimiento ha de ser tolerado o asumido por los órganos superiores de la Comunidad Autónoma»<sup>25</sup>, es decir, por el Presidente de la Comunidad, el Consejo de Gobierno y el Parlamento cuando no cumpla con la función legislativa.

---

<sup>23</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, nº 48-49, 2000, p. 105.

<sup>24</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., pp. 88-89.

<sup>25</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p. 89.

Ahora bien, por lo que respecta al incumplimiento de la función legislativa por parte de las Asambleas legislativas autonómicas, «más que acudir al artículo 155 de la Constitución, deberá considerarse la posibilidad plantear un recurso de inconstitucionalidad, o bien la aplicación supletoria del Derecho estatal»<sup>26</sup>. Ahora bien, la aplicación del derecho estatal solo cabe en aquellos en los que la Comunidad Autónoma no ostente competencia exclusiva en la materia. En ese caso, solo cabría la impugnación judicial de la actuación autonómica<sup>27</sup>.

En cuanto al primer supuesto, relativo al **incumplimiento por parte de una CA de sus obligaciones legales y constitucionales**. La no calificación por parte del constituyente del tipo legal del que derivan las obligaciones que, en caso de incumplimiento, pueden dar lugar a la aplicación de la compulsión estatal ha generado un gran debate en la doctrina. Por un lado, un sector doctrinal considera que se hace referencia a las normas que forman parte del bloque de la constitucionalidad, que dotan de unidad y validez a dos sistemas jurídicos parciales, el del Estado central y el de las CCAA, que regulan «los órganos, los procedimientos y las competencias sobre las que pueden actuar válidamente cada uno de dichos sujetos. Esas normas [...] son: Los Estatutos de Autonomía (147,1), las previstas en los artículos 150,1,2 y 3 CE y las de delimitación competencial (arts. 148.1, 22º, 149,1,29º, 152,1)<sup>28</sup>.

Sin embargo, otro sector doctrinal, considera que el ámbito de aplicación no puede restringirse a las normas relativas al bloque de constitucionalidad, sino que resultará de aplicación el mecanismo de la coacción estatal, cuando el incumplimiento derive de obligaciones dispuestas en las leyes propias de la Comunidad Autónoma. García Torres, J., considera que no resulta procedente aplicar el artículo 155 de la CE en ese sentido, ya que el Gobierno respondería ante el Parlamento autonómico. Ahora bien, es en el Parlamento donde radica la mayoría parlamentaria que sustenta al Gobierno autonómico y que, por tanto, ampararía su actuación. No hay que confundir «la valoración política

---

<sup>26</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p. 106.

<sup>27</sup> STC 61/1997,

<sup>28</sup> ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., «La coerción estatal del artículo 155 CE en la estructura del estado autonómico», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº38, 2016 pp. 281-282.

del comportamiento de un Gobierno con su enjuiciamiento a través de mecanismos jurídicos previstos en el Ordenamiento»<sup>29</sup>.

Incluso hay quien va más allá y considera la aplicación del artículo 155 de la CE en caso de incumplimiento de las leyes de otra CA. En principio, no cabría dicha aplicación por ser contrario al principio de territorialidad, pero «existen algunos supuestos de aplicación extraterritorial de las leyes de una Comunidad Autónoma –por ejemplo, las relativas al estatuto personal– en los que tal vez cabría la posibilidad de poner en marcha los mecanismos del artículo 155»<sup>30</sup>. Asimismo, la mayor parte de la doctrina excluye la aplicación de la coacción estatal en el caso de incumplir las disposiciones reglamentarias o previstas en Acuerdos o Convenios.

También resultará de aplicación la compulsión estatal por incumplimiento de una CA del derecho comunitario, así como por el incumplimiento de las obligaciones que deriven del Derecho internacional (Tratados internacionales). En este sentido, el artículo 149.3º de la CE determina la competencia exclusiva del Estado en las relaciones internacionales, pero dicha competencia no puede alegarse frente a toda norma procedente de entidades supranacionales, en tanto que ello, podría suponer una «verdadera reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias»<sup>31</sup>.

En las constituciones de varios países europeos como Italia (artículo 120), Austria (artículo 23.d.5) y Bélgica (artículo 169), se dispone un poder de sustitución de los órganos regionales frente al incumplimiento de sus obligaciones derivadas de las organizaciones internacionales al que el estado en cuestión pertenece, o de la propia Unión Europea, como por ejemplo, su aplicación frente a la no ejecución de sentencias dictadas por el TJUE. Con ello, no han sido pocos los autores doctrinales que consideran necesaria la inclusión, ya sea en la propia Constitución o en una ley, de mecanismos alternativos y menos lesivos, como los ya existentes en estos países. De hecho, el Consejo de Estado, en su informe sobre modificaciones de la Constitución en

---

<sup>29</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p. 87.

<sup>30</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p. 108.

<sup>31</sup> STC 175/1995.

el año 2006, determinó «incluir en la Constitución la remisión expresa a una ley estatal que desarrolle los supuestos de responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario que sean imputables a una Comunidad Autónoma y el procedimiento para repercutir dicha responsabilidad en ella»<sup>32</sup>.

La excepcionalidad del mecanismo de coacción estatal hace que su adopción no se fundamente en la discrecionalidad política, «sino que tiene que existir previamente una decisión judicial firme de la existencia de tal incumplimiento»<sup>33</sup>. Ello, comporta la inaplicación del artículo 155 frente a incumplimientos leves que serían objeto de impugnación y resolución por medios menos gravosos, quedando reservado para «incumplimientos de las Comunidades Autónomas en cuanto partes del Estado»<sup>34</sup>.

Por tanto, frente a una ley autonómica cabrá, en primer lugar, la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad con suspensión de la misma, en base al artículo 161.2 de la CE y el artículo 76 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC). Frente al ejercicio indebido de una competencia o frente a la inactividad por parte de una CA, cabrá interponer el correspondiente conflicto positivo o negativo de competencias, en base al artículo 161.1.c) de la CE y los artículos 71 y 72 de la LOTC. Si la actuación impugnada es un acto administrativo o un reglamento, cabrá interponer recurso contencioso-administrativo o impugnar directamente la disposición de la Comunidad (artículo 161.2 de la CE). Frente a una ley orgánica de delegación, el Estado podrá recuperar de nuevo la competencia por medio de otra ley orgánica (artículo 150.2 de la CE)<sup>35</sup>.

La sentencia firme que pone fin al procedimiento deberá ser ejecutada y en defecto de la misma, cabrá la activación del artículo 155, siempre y cuando se manifieste la intencionalidad del ente autonómico de no cumplir con dichos pronunciamientos, requiriéndose por tanto dolo o culpa.

---

<sup>32</sup> GÓMEZ ORFANEL, G., «Alcance del artículo 155 de la Constitución», en *Diario La Ley*, nº9049, 26 de septiembre de 2017, sección documento on-line, p.4.

<sup>33</sup> VIRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p. 88.

<sup>34</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p. 111.

<sup>35</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p. 88.

El segundo supuesto, es el relativo a la **actuación que atente gravemente al interés general de España**. Frente a ello, varios autores se preguntan «¿Puede ser objeto de la coerción estatal una Comunidad Autónoma que a pesar de cumplir correctamente sus obligaciones constitucionales, legales e internacionales, considere el Gobierno de la Nación, que aun así, ha atentado gravemente contra el interés general de España?»<sup>36</sup>. Inicialmente, puede plantearse que el legislador constitucional ha introducido un elemento de discrecionalidad política que permite, tanto al Gobierno como al Senado, su apreciación. Sin embargo, coincido en que todo incumplimiento u actuación que motive la aplicación del artículo 155 debe estar motivada y fundada en una resolución judicial.

En realidad, el legislador constituyente no ha establecido dos supuestos de hecho distintos para proceder a la activación de la coacción estatal. No puede haber atentado grave contra el interés general de la nación sin incumplir algún precepto constitucional, por lo que nos encontramos ante un tipo agravado de incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales<sup>37</sup>.

Por ello, dicha agravación se verá fundada cuando una CA actúe, incumpliendo, de forma reiterada y consciente, sus obligaciones constitucionales o legales, basando su objetivo en quebrar el marco constitucional vigente y rompiendo el reparto competencial del poder entre el Estado y las CCAA. Por ello, el principio de lealtad constitucional previsto por el ordenamiento alemán, es extrapolable a nuestro Derecho. Incluso, hay quienes afirman que solo cabrá la aplicación de la compulsión estatal en supuestos tan graves como los descritos, en tanto que «la reiteración o gravedad exigible en aquella infracción de la Constitución y de las leyes, acabaría por afectar a la eficacia misma del principio autonómico del artículo 2 de la Constitución, esto es, al interés general de España»<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> GÓMEZ ORFANEL, G., «Alcance del artículo 155 de la Constitución», en *Diario La Ley*, ob. cit., p.5.

<sup>37</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p. 109.

<sup>38</sup> ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., «La coerción estatal del artículo 155 CE en la estructura del estado autonómico», en *Teoría y Realidad Constitucional*, ob. cit., p. 286.

## 2. PROCEDIMIENTO.

La activación del artículo 155 de la CE, pasa por la realización de una serie de actuaciones por parte del Gobierno y del Senado. Por ello, diferenciamos entre «fase gubernamental y fase senatorial»<sup>39</sup>. La primera se sustancia en constatar la actuación incumplidora del ente autonómico y del requerimiento a su Presidente. Por el contrario, la fase senatorial enuncia el procedimiento legislativo preciso para la puesta en marcha de la coacción estatal, regulado en el artículo 189 del Reglamento del Senado (en adelante, RS).

En cuanto a la **fase gubernamental**. El Gobierno debe legitimar la aplicación del artículo 155 de la CE por medio de una decisión judicial que constate el incumplimiento de la CA de sus obligaciones constitucionales y legales, o bien, una actuación que suponga una actuación grave al interés nacional, que no ha logrado ser resuelta por medio de los mecanismos constitucionales ya enunciados en esta memoria.

Como paso previo a la aplicación del artículo 155, el Gobierno de la nación ha de acordar y emitir un requerimiento al Presidente de la CA en cuestión. Como contenido del mismo, el Gobierno debe detallar cómo los órganos superiores del ente autonómico han desobedecido las resoluciones judiciales a las que he hecho referencia en el párrafo anterior, valiéndose de dicha información por medio de la Comunidad Autónoma o del Delegado del Gobierno. Coincido con varios de los autores, en la necesidad de solicitar un Dictamen previo del Consejo de Estado que permita sustanciar dicho requerimiento en términos jurídicos y lo aleje de todo trasfondo político<sup>40</sup>. Calafell Ferrá, V., dispone que la comunicación del mismo deberá de sustanciarse por medio del Delegado del Gobierno en la Comunidad, en calidad de representante del Gobierno en dicho territorio y como órgano de conexión entre ambas administraciones<sup>41</sup>.

En cuanto al plazo y su forma, tanto la CE como el artículo 189 del Reglamento del RS, guardan silencio. Este último precepto, en su apartado primero, se limita meramente a

<sup>39</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p. 114.

<sup>40</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p. 94.

<sup>41</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p. 117.

enunciar la necesidad de que el Gobierno presente el correspondiente justificante, tanto de la comunicación del requerimiento, como de su incumplimiento por parte del ente autonómico<sup>42</sup>. Por lo que respecta al plazo, el mismo deberá aparecer concretado en el requerimiento, y será establecido en función de las circunstancias del caso concreto<sup>43</sup>.

El requerimiento no ha de verse como una amenaza a la CA, sino que constituye una invitación a reconsiderar su posición a través de la adopción de las medidas propuestas, pero también una advertencia, para el caso de que el mismo se incumpla. El incumplimiento por parte del Presidente autonómico o el silencio del mismo, motiva al Gobierno para solicitar la autorización del Senado<sup>44</sup>.

Ahora bien, coincido plenamente con Vírgala Foruria, E., en que la negativa u omisión a cumplir el requerimiento no obliga al Gobierno a solicitar al Senado la aprobación de las medidas de compulsión estatales. Debe agotarse, siempre y cuando exista dicha posibilidad, toda negociación política entre los distintos entes. Incluso llega a plantearse la efectividad del requerimiento en tanto que «en algunas Comunidades Autónomas gobiernan partidos independentistas que impugnan el marco constitucional adoptado en 1978 [...]. Llegados el momento de aplicar el artículo 155 CE veo con escepticismo que el requerimiento sirviera para modificar la conducta de los órganos rectores de una Comunidad Autónoma dispuestos a no aceptar las decisiones jurisdiccionales pertinentes»<sup>45</sup>.

Constatado el incumplimiento del requerimiento y el fracaso de toda negociación política, el Gobierno puede acudir al Senado para solicitar la autorización de las medidas, dando lugar al inicio de la **fase senatorial**.

La intervención de la Cámara Alta comienza con un escrito del Gobierno. El artículo 189.1 del RS, determina que en dicha solicitud, se deberán concretar las medidas propuestas y se deberá acompañar del justificante que acredite, tanto la comunicación,

<sup>42</sup> El artículo 189.1 del Reglamento del Senado dispone que «El Gobierno [...] deberá presentar [...] la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta».

<sup>43</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p. 118.

<sup>44</sup> GÓMEZ ORFANEL, G., «Alcance del artículo 155 de la Constitución», en *Diario La Ley*, ob. cit., p.5

<sup>45</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., pp. 94-95.

como el incumplimiento del requerimiento por parte del Presidente de la CCAA. Es conveniente señalar, que la presentación de esta solicitud debe ser acordada por el Consejo de Ministros, por lo que deberá acompañarse «una certificación del acta de la sesión [...] en que se haya tomado el referido acuerdo»<sup>46</sup>. Además, se contempla la posibilidad de que el Gobierno pueda retirar la propuesta una vez presentada.

Una vez admitido a trámite el escrito presentado por el Gobierno se remite, junto con la documentación pertinente a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, o bien, a la Comisión conjunta que se constituya<sup>47</sup>. La doctrina estima más conveniente la sustanciación del escrito por medio de la primera, en tanto que permite la presencia del Presidente autonómico o de los miembros que lo conforman su Gobierno, así como la intervención del Gobierno del Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 56 bis.2 del RS<sup>48</sup>.

Posteriormente, la Comisión otorgará al Presidente de la CCAA trámite de audiencia para que remita la información y alegaciones que justifiquen su actuación<sup>49</sup>. Este trámite es muy necesario, pues la intervención del ente autonómico en un procedimiento que culminará con la intervención del Gobierno en su ámbito competencial, es acorde al principio de autonomía comprendido en el artículo 2 de la CE. Importante es el debate que plantea Calafell Ferrá, V., planteando que frente a la infrarrepresentación de las autonomías en el Senado, los senadores autonómicos, designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, intervengan durante el desarrollo de la Comisión, e incluso, asuman la representación a la que alude el apartado tercero del artículo 189 del RS<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p.120.

<sup>47</sup> El artículo 189.2 del Reglamento del Senado, dispone: «La Mesa del Senado remitirá dicho escrito y documentación aneja a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, o bien procederá a constituir una Comisión conjunta en los términos previstos en el artículo 58 del presente Reglamento».

<sup>48</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p. 96.

<sup>49</sup> En su apartado tercero, el artículo 189 del Reglamento del Senado determina que «La Comisión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67, requerirá, por medio del Presidente del Senado, al Presidente de la Comunidad Autónoma para que en el plazo que se fije remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que se designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos».

<sup>50</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., pp. 121-122.

Una vez realizados los trámites intermedios, la Comisión General de las Comunidades Autónomas o la Comisión conjunta, procede a emitir propuesta de resolución<sup>51</sup>. En primer lugar, indicar la capacidad plena de esta comisión para pronunciarse sobre la solicitud presentada por el Gobierno. Por lo que respecta a la propuesta emitida, la misma deberá motivar los motivos por los que la Comisión admite en su totalidad las medidas solicitadas por el Gobierno, o bien la admite parcialmente y somete a modificación algunas de las medidas, o por último, desestima la solicitud y el contenido de la misma<sup>52</sup>.

Por último, la propuesta emanada de la Comisión General de las Comunidades Autónomas o de la Comisión conjunta, es sometida a debate en el Pleno del Senado. Tal y como dispone el apartado quinto del artículo 189 del RS, se establecerán dos turnos a favor y dos en contra, con veinte minutos de duración cada uno. Además, podrán intervenir los portavoces de los grupos parlamentarios que lo soliciten, por el mismo tiempo. La defensa de la aprobación de la autorización debe ser encomendada al Gobierno o al grupo parlamentario que lo sostiene pero, como hemos visto antes, la Comisión puede modificar las medidas propuestas en la solicitud inicial. El Gobierno, puede manifestarse en contra de dicha modificación, por lo que resultaría más convenientes que la defensa fuera ejercida por los miembros de la Comisión que avalaron la propuesta emitida por ésta<sup>53</sup>.

Del propio tenor literal del precepto, se excluye la posibilidad de que los distintos grupos parlamentarios puedan presentar enmiendas o modificaciones a la propuesta emitida por la Comisión. Al respecto Vírgala Foruria, E., se muestra contrario a que el debate en el Senado se limite a una mera valoración política<sup>54</sup>. El debate concluye con

---

<sup>51</sup> El apartado cuarto del artículo 189 del Reglamento del Senado establece que «La Comisión formulará propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas».

<sup>52</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p. 97.

<sup>53</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p. 123.

<sup>54</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p. 98. Determina que no debería ser obstáculo la expresión citada a que pudieran presentarse y debatirse enmiendas a la propuesta surgida de la Comisión de forma que los senadores no se vean obligados a tomar una decisión única o desfavorable a la propuesta sin introducir modificaciones, lo que carecería de sentido pues el Pleno siempre ha de tener la última palabra y no puede verse condicionado por una Comisión.

la votación de la propuesta, resultando la autorización emitida con la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara Alta.

La doctrina, prácticamente unánime, parece coincidir en la posibilidad de revocar la autorización emitida por el Senado ante un cambio en el contexto o circunstancias que motivaron su adopción. Sin embargo, parecen existir discrepancias en la forma. Calafell Ferrá, V., considera que la revocación deberá realizarse por medio del artículo 189 del RS, «lo que incluye la exigencia de mayoría absoluta del Pleno»<sup>55</sup>. Mientras, Vírgala Foruria, E., considera que la activación del mecanismo del artículo 155 de la CE compete al propio Gobierno, por lo que no sería preciso recabar del Senado el consiguiente permiso<sup>56</sup>. Asimismo, el Gobierno podrá solicitar al Senado la autorización para poner en marcha medidas adicionales, que deberán seguir los cauces procedimentales expuestos.

Por último, la grave situación que motiva la coacción estatal requiere que, tanto el Gobierno como el Senado se encuentren en el ejercicio pleno de sus funciones y facultades. Es por ello, por lo que se exime la emisión de la autorización por parte de la Diputación Permanente del Senado cuando la Cámara Alta esté disuelta. Algunos autores han defendido este supuesto, tratando de establecer una analogía entre el artículo 155 y el artículo 116 de la CE relativo a los estados de alarma, excepción y sitio. La diferente naturaleza de estos procedimientos y el silencio normativo, hacen incompatible dicha subsunción<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p. 125.

<sup>56</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p. 98.

<sup>57</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p. 126.

### 3. MEDIDAS A ADOPTAR.

El artículo 155 de la CE guarda silencio acerca de las medidas que debe adoptar el Gobierno ante el incumplimiento, por parte de una CA, de sus obligaciones constitucionales o frente a una actuación que atente gravemente contra el interés general de España. Esa indeterminación por parte del constituyente, supone que en función de las circunstancias y del contexto que dé lugar a la activación de la coacción, las medidas serán distintas<sup>58</sup>.

Las medidas solicitadas por el Gobierno y posteriormente autorizadas por el Senado se someten a una serie de principios rectores. Las medidas que se adoptan han de ser las necesarias (**principio de necesidad**), no debiendo adoptar las más graves cuando, para reconducir la situación, existan medidas menos lesivas para la CA incumplidora (**principio de proporcionalidad**). Las medidas adoptadas deben ser provisionales y transitorias, de tal manera que su aplicación cesa al poner fin el incumplimiento o la actuación de la CA (**principio de provisionalidad**). Además, han de fijar y delimitar su contenido (**principio de concreción**) y afectar, lo menos posible, al ámbito de sus competencias (**principio de menor intervención en la autonomía**)<sup>59</sup>. Por último, es importante recordar que las medidas son aplicadas a la CA en su conjunto, no a sus habitantes, ni a sus órganos.

Calafell Ferrá V., enumera de forma idónea las distintas medidas que el Gobierno podría proponer en su solicitud al Senado<sup>60</sup>.

En primer lugar, se propone la **«disolución o suspensión de una Comunidad Autónoma»**. En la doctrina existe unanimidad en determinar la nulidad de esta medida, extrapolando a nuestro ordenamiento constitucional, la sentencia del TGC frente a la suspensión del Estatuto de Cataluña en 1935. Dicho pronunciamiento determinaba la imposibilidad de que el Gobierno activase una figura no prevista en la Constitución.

---

<sup>58</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p. 99.

<sup>59</sup> GÓMEZ ORFANEL, G., «Alcance del artículo 155 de la Constitución», en *Diario La Ley*, ob. cit., p.6.

<sup>60</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., pp. 129-135.

Actualmente, se considera que la Constitución española protege, de la misma forma, tanto el principio de autonomía como la unidad del Estado, por lo que la activación de esta medida supondría la vulneración de la propia Constitución.

En segundo lugar, se propone la **«disolución o suspensión de algunos de los órganos de una Comunidad Autónoma»**. En este ámbito parece haber mayor división entre la doctrina. Por una parte, autores como Cruz Villalón, P., admiten la posible disolución o suspensión de los órganos autonómicos. Otros autores como Vírgala Foruria, E., defienden la disolución del Parlamento autonómico y del Gobierno del ente autonómico, aunque por tiempo limitado, que no debería exceder del año<sup>61</sup>. Sin embargo, otros autores niegan la adopción de esta medida y consideran que la actuación del Gobierno debe basarse en instar a las autoridades autonómicas al cumplimiento de sus obligaciones.

En tercer lugar, se propone la **«ejecución sustitutiva o subsidiaria de la actividad de la Comunidad Autónoma»**. Por un lado, un sector minoritario de la doctrina determina que el artículo 155 limita al Estado a dar órdenes e instrucciones a las actividades que desempeñe la CA en cuestión, sin producirse sustitución alguna. Sin embargo, para el sector mayoritario, la sustitución de la actividad de la CA no supone la afectación de su ámbito competencial, sino que las circunstancias requieren el ejercicio de la misma mediante los órganos estatales. Para ello, podrán designarse Delegados o Comisarios, o incluso, a través del Delegado o Subdelegado del Gobierno<sup>62</sup>. Se exime de sustitución el Parlamento autonómico, por representar la voluntad política de la ciudadanía de dicha región.

En cuarto lugar, se habla de **«medidas de presión o bloque económico»**. Este tipo de medidas, consistentes en la suspensión de transferencias del Estado a la autonomía incumplidora y de participaciones de la misma en los ingresos del Estado, no están previstas en nuestra Constitución. Coincido con Cruz Villalón, P., en que «este tipo de actuaciones parece, sin embargo, más propio de relaciones entre Estados, pudiendo

---

<sup>61</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., pp. 103-104.

<sup>62</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p. 100.

encontrar una justificación histórica en el caso de los Estados federales, pero no en el nuestro»<sup>63</sup>.

En quinto lugar, se hace referencia a la «**impartición de instrucciones**». Las instrucciones, previstas en el apartado segundo del artículo 155, consisten en dar órdenes, directrices a los órganos inferiores y superiores de la autonomía incumplidora. Se le somete, por tanto, a una relación de jerarquía al Estado, como excepción al modo en el que se desarrollan las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>64</sup>.

Por último, la doctrina es unánime en descartar el «**empleo de las Fuerzas Armadas o de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad**». Es cierto que en base al artículo 8 de la Constitución<sup>65</sup>, se puede pensar en una posible subsunción del mismo en una actuación gravemente contraria al interés general de España, como es el intento de secesión<sup>66</sup>. No obstante, «la coacción estatal no tiene objeto represivo» y la intervención de las fuerzas armadas se subsumiría en la declaración del Estado de Sitio, contemplado en el artículo 116 de la Constitución y equivalente a la intervención federal alemana<sup>67</sup>.

Ello no significa que, frente a una determinada actuación, se produzca una alteración del orden público que imposibilita la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante, FFCCSS), sino que su intervención se motivará conforme a la normativa aplicable.

---

<sup>63</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p.132.

<sup>64</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p. 100.

<sup>65</sup> El artículo 8 de la Constitución comprende la actuación de las Fuerzas Armadas para garantizar la integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

<sup>66</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p. 134.

<sup>67</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p. 104.

#### 4. IMPUGNACIÓN DE LAS ACTUACIONES ACORDADAS.

La excepcionalidad de la coacción estatal ha suscitado el debate de la doctrina en cuanto a la impugnación de las actuaciones que derivan del artículo 155 de la CE. La importancia del control judicial del procedimiento se hace evidente durante la etapa constituyente. Varios grupos parlamentarios, como el Vasco, Socialistes de Catalunya y Entesa dels Catalans, presentaron enmiendas que permitieran incluir en el texto constitucional la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad frente a la decisión del Gobierno de proceder a la activación del artículo 155, así como ante la autorización del Senado al Gobierno para proceder a adoptar las medidas solicitadas por éste<sup>68</sup>. El rechazo de dichas enmiendas no desechó la posibilidad de impugnar algunos de los actos procedimentales y de las medidas adoptadas.

Frente al **requerimiento al Presidente de la CA**, discrepo con la doctrina mayoritaria que admite la interposición de un conflicto positivo de competencias ante el TC, alegando la falta de «legitimidad de la inmisión estatal en su esfera interna»<sup>69</sup>. Ante esta actuación considero que no cabe control judicial, en tanto que dicho acto no produce efecto jurídico alguno. Además, el hecho de que se inste al Presidente autonómico a corregir su actuación, no implica la activación de la coacción estatal<sup>70</sup>.

Tampoco cabe instar un conflicto positivo de competencias frente a la **solicitud emitida por el Gobierno al Senado, para que autorice las medidas al amparo del artículo 155**. La solicitud del Gobierno no supone la afectación del ámbito competencial de la CA, ni genera efectos inmediatos sobre la misma. Es importante recordar de nuevo, que la Comisión General de las Comunidades Autónomas o la Comisión conjunta puede validar, modificar o estimar que no procede la autorización solicitada, y el Pleno del Senado puede rechazar la propuesta que emita la Comisión<sup>71</sup>. Algunos autores

---

<sup>68</sup> GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El control estatal sobre las Comunidades Autónomas: la reforma estatutaria y el supuesto de control extraordinario del artículo 155 CE. La fiscalización subsidiaria del Tribunal Constitucional», en *Parlamento y Constitución*, ob. cit., pp. 186-187.

<sup>69</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p.141.

<sup>70</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p.106.

<sup>71</sup> GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El control estatal sobre las Comunidades Autónomas: la reforma estatutaria y el supuesto de control extraordinario del artículo 155 CE. La fiscalización subsidiaria del Tribunal Constitucional», en *Parlamento y Constitución*, ob. cit., p. 188.

contemplan la posibilidad de acudir a la vía contencioso-administrativa si existiesen defectos formales<sup>72</sup>.

En cuanto a la **autorización del Senado**, una parte de la doctrina considera la posibilidad de instar un conflicto positivo de competencias, al considerarse un acto no legislativo del Senado que condiciona el ámbito competencial de la autonomía en cuestión<sup>73</sup>. Sin embargo, otra parte de la doctrina, considera que «esta rebaja en la admisibilidad de los conflictos de competencias no debe ser de tal intensidad como para recurrir a él ante cualquier diferencia de opinión entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas»<sup>74</sup>.

Frente a las **medidas ejecutadas por el Gobierno**, cabe interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo frente a actos y disposiciones adoptados por éste, así como instar un conflicto positivo de competencias ante el TC, alegando la invasión de competencias autonómicas en base al uso de la coacción estatal. Estas medidas, pese a ir dirigidas en su integridad a la Comunidad Autónoma como ente, podrían producir la vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas de sus habitantes, cabiendo por parte de éstos interponer el correspondiente recurso de amparo<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p.106.

<sup>73</sup> CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, ob. cit., p. 138. Reproduce el contenido del F.J 2º de la STC 11/1984 de 2 de febrero. Dispone que, en el conflicto entre entes, no resulta indispensable que el ente que plantea el conflicto recabe para sí la competencia ejercida por el otro; basta con que entienda que una disposición, resolución o acto emanados de otro ente no respeta el orden de competencias establecido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas correspondientes y, en el caso de las Comunidades Autónomas, además, que tal disposición, resolución o acto afecten a su propio ámbito de autonomía.

<sup>74</sup> GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El control estatal sobre las Comunidades Autónomas: la reforma estatutaria y el supuesto de control extraordinario del artículo 155 CE. La fiscalización subsidiaria del Tribunal Constitucional)», en *Parlamento y Constitución*, ob. cit., p. 189.

<sup>75</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., p.107.

## 5. LAS NUEVAS FACULTADES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO SUSTITUTIVO DE LOS MECANISMOS DE COERCIÓN ESTATAL.

El incumplimiento de varias resoluciones del TC y, por ende, el cuestionamiento de su autoridad como intérprete supremo de la Constitución, motivó la aprobación de la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional (en adelante, LO 15/2015).

En relación con la figura objeto de este trabajo, la coacción estatal, es relevante comentar las letras b) y c) del apartado cuarto del artículo 92 de la LOTC, y que son introducidos en nuestro ordenamiento por medio de la mencionada reforma <sup>76</sup>.

Por lo que respecta a la **suspensión de autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento**, para un sector de la doctrina su constitucionalidad es cuestionable. En primer lugar, considera que la suspensión de autoridades o empleados públicos como medida de compulsión no está prevista en nuestro ordenamiento jurídico, añadiendo que el único fin que se pretende no es garantizar la eficacia de la resolución incumplida, sino preservar la autoridad del máximo intérprete de la CE prevista en el artículo 87.1 de la LOTC. Se cuestiona su utilidad en tanto que la actuación contraria a la resolución del Tribunal Constitucional ya se ha producido, con lo que se mantendría el menoscabo a la eficacia de la resolución.

Incluso, hay autores que consideran que la reforma efectuada atenta contra los derechos de los parlamentarios previstos en el artículo 23 de la CE, ni tampoco cabría cesar a los Presidentes de las CCAA en tanto que las causas de cese ya están tasadas en su correspondiente ley. Afecta al principio de autonomía, no solo de las CCAA sino del resto de entidades (municipios, provincias e islas), consagrados en los artículos 2,137 y 140 de la CE. Junto con ello, se produce la alteración del modelo de «justicia

---

<sup>76</sup> El apartado b) dispone: «Acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento, durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal».

El apartado c) dispone: «La ejecución sustitutoria de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales. En este caso, el Tribunal podrá requerir la colaboración del Gobierno de la Nación a fin de que, en los términos fijados por el Tribunal, adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones».

constitucional», que se fundamenta en la constitucionalidad de las normas, y no para «enjuiciar la compatibilidad con la Constitución de conductas personales y determinar las correspondientes responsabilidades»<sup>77</sup>.

Para justificar la inconstitucionalidad de la medida, Ridao Martín, J., se basa en la identidad de hecho existente entre el artículo 155 de la Constitución y el apartado analizado, determinando que el procedimiento de coacción estatal previsto en nuestra Carta Magna prevé la emisión de instrucciones a las autoridades autonómicas en cuestión, pero no la suspensión de las mismas<sup>78</sup>.

En cuanto a la **ejecución sustitutoria**, del artículo 92.4.c) de la LOTC caben dos interpretaciones. Por un lado, el Gobierno estatal sería competente para aprobar las medidas pertinentes que tendieran a la eficacia de las resoluciones que, en un principio, han sido incumplidas por la autoridad pertinente. Sin embargo, dicha potestad debería ejecutarse «en los términos previstos por el Tribunal», lo que exige una clara delimitación en aras de preservar el principio de división de poderes. Por otro lado, es el TC quien ejecuta el contenido de la resolución incumplida, con el apoyo del Gobierno, lo que podría fundamentarse en aplicación supletoria del artículo 108 de la LJCA. Sin embargo, varios autores dudan de la constitucionalidad de esta letra, considerando que establece un control jerárquico sobre las CCAA que no prevé el artículo 153 de la CE, siendo empleado como instrumento de cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales, guardando una identidad de hecho con el artículo 155 de la CE<sup>79</sup>.

Otros autores afirman que con la LO 15/2015 se ha modificado el artículo 155 de la CE. Ello se fundamenta en que el TC puede adoptar medidas (como la suspensión de autoridades y empleados públicos), que antes podían ser adoptadas por el Gobierno con la autorización previa del Senado. Es por ello por lo que la naturaleza política de la coacción estatal queda judicializada, acudiendo el Gobierno al Tribunal Constitucional

---

<sup>77</sup> RIDAO MARTÍN J., «Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *R.V.A.P.*, nº106, septiembre-diciembre 2016, pp. 166-170.

<sup>78</sup> RIDAO MARTÍN J., «Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *R.V.A.P.*, ob. cit., p. 171.

<sup>79</sup> RIDAO MARTÍN J., «Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *R.V.A.P.*, ob. cit., pp. 173-174.

para que le auxilie y le avale a la hora de adoptar medidas derivadas del incumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte del ente autonómico, o bien, por una actuación que atenta gravemente contra el interés general de España. Por tanto, la reforma ha venido a concretar las medidas a adoptar en aplicación del artículo 155 de la CE, siendo precisa la autorización del Senado para otras medidas a adoptar<sup>80</sup>.

Frente a estas actuaciones, y al **cumplimiento de las resoluciones que acuerdan la suspensión del artículo 161.2 de la CE** (artículo 92.5 de la LOTC), el Gobierno vasco interpuso recurso de inconstitucionalidad alegando la equivalencia de estas medidas con las que podrían derivarse del artículo 155. En primer lugar, el TC determina que las medidas contempladas de la LO 15/2015 afectan a todos los poderes públicos, y no pueden considerarse un mecanismo de control sobre las CCAA, siendo su principal objetivo garantizar la eficacia y el cumplimiento de sus resoluciones<sup>81</sup>. Por tanto, la adopción de estas medidas dependerá de la efectividad de la resolución, no pudiendo alterar la posición del Estado y de las CCAA. Por todo ello, procedió a la desestimación del recurso de inconstitucionalidad planteado.

---

<sup>80</sup> GONZÁLEZ HERNÁNDEZ E., «El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso?», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº37, 2016, pp. 541-542.

<sup>81</sup> STC 185/2016 (F.J. 17): «Las contempladas en el art. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC, que también pueden llegar a adoptarse en relación con el Estado y a cuya finalidad y fundamento constitucionalmente legítimo ya nos hemos referido, en modo alguno constituyen mecanismos de control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, estando exclusivamente orientadas a garantizar la efectividad y el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, al que, es preciso insistir de nuevo, están obligados todos los poderes públicos. En otras palabras, el art. 155 CE regula una vía específica de coerción directa para el cumplimiento de obligaciones constitucionales y legales y para la protección del interés general de España, que se diferencia nítidamente de la regulación de las medidas de ejecución de que pueda disponer el Tribunal Constitucional en orden a la efectividad de sus resoluciones, que encuentra cobertura en la reserva de ley orgánica del art. 165 CE».

## V. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN.

El Gobierno dirige la política externa e interna del Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 97 de la CE. Asimismo, ya hemos comentado, que la Constitución sitúa en un plano igualitario el principio de autonomía de las nacionalidades y regiones y la unidad de la nación española. En un Estado compuesto, como España, es frecuente la existencia de conflictos entre el Estado y las CCAA. Como solución a los mismos, se aboga por la vía jurisdiccional. En el caso que nos ocupa, el TC declarará la inconstitucionalidad de una resolución autonómica, y en caso de incumplimiento de su pronunciamiento, el Gobierno puede optar por una solución de tipo político: la activación del artículo 155 de la CE<sup>82</sup>.

### 1. SUPUESTOS EN LOS QUE SE PLANTEÓ SU APLICACIÓN.

#### 1.1 Canarias (1989).

Frente a la activación del artículo 155 de la CE frente a incumplimientos por parte de las CCAA del derecho comunitario, una parte de la doctrina sostiene que su aplicación solo procede cuando exista una declaración de incumplimiento del mismo por las instituciones comunitarias. Otra, sostiene que la aplicación de la coacción estatal por esta vía resulta prácticamente inviable, salvo que nos encontremos ante crisis políticas graves.

Frente a la manifiesta voluntad del gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias de no cumplir con determinadas obligaciones fiscales y aduaneras derivadas de la firma del Acta de Adhesión a la por entonces, CEE, el Gobierno del Estado amenazó al ente autonómico con la aplicación del artículo 155 si persistía en su voluntad de no cumplir. Finalmente, la coacción estatal no fue activada y la cuestión fue saldada mediante la negociación política entre ambos gobiernos.

---

<sup>82</sup> CARRETERO PÉREZ, A., «Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las demás instituciones públicas», en *Diario La Ley*, tomo I, 1989, p. 1071.

En no pocas ocasiones, es precisa la colaboración de las CCAA para el cumplimiento de las disposiciones comunitarias por parte del Estado. Por tanto, «no resulta inverosímil una actitud negativa por parte de aquéllas [...] sino una cuestión de interés esencial para el futuro próximo»<sup>83</sup>.

En el caso que nos ocupa, es evidente que la amenaza emitida por el Gobierno español fue utilizada como mero instrumento para forzar la negociación política con el gobierno autonómico. Es preciso, recordar de nuevo, que la coacción estatal es un mecanismo extraordinario que exige agotar toda vía previa, incluida la negociación política.

Por último, el control del cumplimiento del derecho comunitario por parte de las CCAA, compete en exclusiva al Estado. «El artículo 93 CE convierte al Gobierno en garante de su cumplimiento; esto es, respalda y obliga a un mismo tiempo la actuación del Gobierno central, cuando el asunto sea de su competencia y no de las Cortes Generales»<sup>84</sup>.

## 1.2 País Vasco (2003).

Los acontecimientos desarrollados tras la llegada al Gobierno vasco en 1999 del ex-Lehendakari Ibarretxe hicieron que, desde la opinión pública, surgiese el debate de aplicar el artículo 155 de la CE. Dicho debate tuvo su origen en la firma del Pacto de Estella en 1998, así como por las continuas descalificaciones a las altas instancias judiciales del Estado y a los continuos incumplimientos de varias sentencias del TS por parte de los miembros de la Mesa del Parlamento, conformada por los partidos que sustentaban a un Gobierno que carecía de los apoyos parlamentarios suficientes (PNV, EA, e Izquierda Unida)<sup>85</sup>.

El momento de mayor desafío al Estado se produjo con la aprobación, con el respaldo de los partidos de corte independentista, de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27

---

<sup>83</sup> SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L., «El artículo 93 CE y el bloque de la constitucionalidad: algunos problemas», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, t.I, Civitas, Madrid, 1991, p. 243.

<sup>84</sup> SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L., «El artículo 93 CE y el bloque de la constitucionalidad: algunos problemas», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, ob. cit., p. 244.

<sup>85</sup> VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, ob. cit., pp. 55-57.

de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política. Dicha disposición fue impugnada ante el TC mediante la presentación de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno.

En respuesta al recurso de inconstitucionalidad interpuesto, la STC 103/2008 consideró que la consulta convocada constituía un referéndum, siendo precisa la autorización del Estado, al ser consultado el conjunto del pueblo vasco y ser la Ley del Parlamento Vasco 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco, la norma por la que se regirá el desarrollo de la consulta. Además, «los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (caso de la reforma constitucional por la vía del artículo 168 CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutaria previstos en los arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE) o a aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras»<sup>86</sup>.

Certifica que el Gobierno vasco no puede amparar la autorización otorgada por el Parlamento autonómico para la celebración de la consulta en títulos inexistentes. El artículo 8 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (en adelante, EAPV), prevé la celebración de un referéndum para la integración de territorios o municipios, y el artículo 46 y 47 EAPV, solo lo prevé para supuestos de reformas estatutarias, debiendo contar siempre dichas consultas con la autorización del Estado. Asimismo, el artículo 9.2.e) EAPV se limita a fomentar, por parte de los poderes públicos vascos, la participación de sus ciudadanos en la vida política, social, económica y cultural en el ámbito de las competencias que le son reconocidas, y no en la que nos ocupa, siendo exclusiva del Estado (artículo 149.1.32 de la CE)<sup>87</sup>.

Por último, el objeto de la consulta convocada pretendía consultar únicamente a una parte del pueblo español, constituyendo «la reconsideración de la identidad y unidad del

---

<sup>86</sup> STC 103/2008 (F.J. 2).

<sup>87</sup> STC 103/2008 (F.J. 3).

pueblo soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas»<sup>88</sup>, vulnerando el artículo 1.2 y el artículo 168 de la CE, pues es mediante un proceso de reforma constitucional, donde tendrían cabida las pretensiones de la norma impugnada.

Finalmente, el fallo del TC fue acatado por el Gobierno vasco, evitando toda confrontación entre los poderes estatales y autonómicos, y alejando la posibilidad de aplicar el artículo 155 en la región.

## 2. CATALUÑA

La senda independentista de Cataluña tiene su origen en el año 2012. Frente a la crisis económica y el efecto de las medidas de control y sostenibilidad financiera aprobadas, la Generalitat de Cataluña exigió que Cataluña dispusiese de un nuevo régimen fiscal que le permitiese obtener los mismos beneficios de los que disponían (y disponen) el País Vasco y Navarra. La reunión celebrada entre el, expresidente del Gobierno, Mariano Rajoy y el expresidente de la Generalitat, Artur Mas, finalizó sin acuerdo. Frente a ello, la Generalitat de Cataluña anunció el inicio de un proceso que culminaría con la celebración de un referéndum sobre la independencia de Cataluña. El Gobierno acudió en varias ocasiones al TC para evitar su consumación pero finalmente, tuvo lugar (aunque sin efectos legales) el 9 de noviembre de 2014<sup>89</sup>.

El Gobierno catalán, al igual que sucedió con la Ley del Parlamento Vasco 9/2008 de 27 de junio, afirma ostentar la competencia para la celebración de la consulta en base al artículo 122 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC). Sin embargo, en el mismo sentido que se ha expuesto en el anterior punto, resulta necesario hacer mención a la STC 31/2010. Dicho pronunciamiento señala que la autorización y celebración de consultas por parte de la propia CA solo cabrá respecto al ámbito de sus competencias<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> STC 103/2008 (F.J. 4).

<sup>89</sup> GONZÁLEZ HERNÁNDEZ E., «El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso?», en *Teoría y Realidad Constitucional*, ob. cit., pp. 543-544.

<sup>90</sup> STC 31/2010 (F.J. 69).

Tras la celebración de elecciones autonómicas anticipadas, Carles Puigdemont tomó posesión como nuevo Presidente de la Generalitat. Es a partir de dicha convocatoria electoral, el 27 de septiembre de 2015, cuando el proceso se radicaliza. A continuación, se procederá a analizar los actos adoptados por el ejecutivo catalán que motivaron la adopción del artículo 155 de la CE.

2.1 Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación y Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña.

La Ley 19/2017, de 6 de septiembre, regula la celebración del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña, cuyo resultado será vinculante. A esos efectos, el Parlamento de Cataluña se erige como representante de la soberanía catalana, que reside en su población. Además, se fija la celebración del referéndum para el día 1 de octubre de 2017, convocándose por Decreto 139/2017, de 6 de septiembre.

Ambas disposiciones fueron objeto de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, remitiéndose la STC 122/2017 (relativa a la impugnación de la disposición reglamentaria), a lo argumentado por el Tribunal en la STC 114/2017, mediante la cual se impugna la norma autonómica<sup>91</sup>.

Por lo que respecta a la naturaleza del referéndum convocado, nos encontramos ante una institución que canaliza el derecho a la participación directa en los asuntos públicos que el artículo 23.1 de la CE reconoce a los ciudadanos. Al ser un derecho fundamental, su desarrollo solo puede venir de la aprobación y promulgación de una Ley Orgánica, tal y como prevé el artículo 81.1 de la Constitución. La regulación del referéndum por vía de Ley Orgánica viene encomendada de forma directa en el artículo 92.3 de la CE, aprobándose la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de las distintas modalidades de

---

<sup>91</sup> STC 122/2017 (F.J. ÚNICO): «Para resolver lo planteado en este proceso resulta determinante lo fundamentado y resuelto en la STC 114/2017, de 17 de octubre, que ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de la ya mencionada Ley 19/2017. Es obligado constatar, sobre la base de lo anteriormente decidido por este Tribunal, que el Decreto 139/2017 aquí impugnado, incurre en los mismos vicios de inconstitucionalidad ya declarados en la STC 114/2017, en particular en sus fundamentos jurídicos 3 a 5, a los que ahora procede remitirse *in toto*».

referéndum. Es por ello, por lo que el Estado es el único sujeto competente para la regulación de esta institución.

El referéndum convocado no cuenta con la preceptiva autorización del Estado dispuesta en el artículo 149.1.32 de la CE. Además, la autodeterminación de Cataluña no puede sustanciarse por medio de una consulta en la que se exprese únicamente una parte de la soberanía nacional. Es el pueblo español en su conjunto quién ha de pronunciarse sobre el destino del conjunto de la nación por medio del referéndum contemplado en el artículo 168.3 de la CE<sup>92</sup>.

La norma impugnada atenta contra los principios que fundamentan nuestro ordenamiento jurídico. La atribución al pueblo catalán de ente soberano, su representación por parte del Parlamento de Cataluña, la convocatoria y regulación de un referéndum del cual carece de competencia, y la pretendida prevalencia de esta norma sobre las restantes con las que pudiera entrar en conflicto, constituyen una «vulneración flagrante y gravísima de nuestro sistema constitucional»<sup>93</sup>.

Por tanto, nos encontramos ante la existencia «de una infracción constitucional que no es fruto, como suele ocurrir en las contravenciones de la norma fundamental, de un entendimiento equivocado de lo que la misma impone o permite en cada caso. Es resultado de un rechazo a la fuerza obligar de la Constitución [...] se ha llevado a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional, un poder que se pretende fundante de un nuevo orden político y libertado, por ello mismo, de toda atadura jurídica»<sup>94</sup>.

## 2.2 Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 9 de septiembre, denominada de «transitoriedad jurídica y fundacional de la República».

El objeto de esta norma pasaba por crear un régimen transitorio desde la proclamación de la independencia de Cataluña hasta la aprobación de su futura Constitución.

---

<sup>92</sup> STC 114/2017 (F.J. 3).

<sup>93</sup> STC 114/2017 (F.J. 4).

<sup>94</sup> STC 114/2017 (F.J.5).

Relevantes a estos efectos resulta el primer Título de la Ley, en el que se preveía la constitución de Cataluña como una República de Derecho, democrática y social (artículo 1), residiendo su soberanía en el pueblo catalán del que emanan todos los poderes del Estado (artículo 2) y constituyéndose como norma suprema en tanto la Constitución de la República no sea aprobada (artículo 3).

El artículo 2 vulnera gravemente el artículo 1.2 de la CE. Nuestro texto constitucional es fruto de un único sujeto unitario, que es el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. Las CCAA se integran dentro de este sujeto, conformado por las instituciones que ejercen el poder público. Es el pueblo español el origen de todo poder político y «ningún otro sujeto u órgano del Estado o ninguna fracción de ese pueblo puede pretender, declarándose soberano, disponer o quebrantar la soberanía nacional [...]»<sup>95</sup>

La constitución de Cataluña como un estado independiente (artículo 1) es incompatible con el artículo 2 de la CE. Es la unidad de la nación española la que fundamenta nuestra Carta Magna, y dicha unidad, parte de la consideración de España como un Estado único que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Ahora bien, «para ninguno de los pueblos de España existe un derecho de autodeterminación, entendido como “derecho” a promover y consumar su secesión unilateral del Estado en el que se constituye España [...] ni cabe aducir que forme parte de nuestro ordenamiento por vía de tratados internacionales de los que España es parte (artículo 96 CE)»<sup>96</sup>.

El propio artículo 1 del EAC dispone su constitución como CA, cuyo autogobierno se ejercerá siempre de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto, que es su norma institucional básica. Señala el TC que el derecho a la autodeterminación no puede ampararse en el derecho internacional ni en el derecho comunitario, pues ambos preservan la unidad del Estado y la integridad territorial de los mismos.

La primacía de la presente ley (artículo 3), supone una clara vulneración del artículo 9.1 de la CE, pues todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del

---

<sup>95</sup> STC 124/2017 (F.J. 5.b).

<sup>96</sup> STC 124/2017 (F.J. 5.c.).

ordenamiento jurídico. El legislador autonómico ha obviado la fuerza vinculante del texto constitucional y su sujeción al EAC, del cual emanan directamente las competencias del Parlamento catalán. El TC señala que esta actitud encuentra su razón de ser «en un abierto y claro desafío a la fuerza de obligar de la Constitución o del ordenamiento que sobre ella se levanta»<sup>97</sup>.

Por último, el TC recuerda, no solamente la advertencia de los letrados de la cámara frente al incumplimiento de los pronunciamientos emitidos por el tribunal, sino los no pocos pronunciamientos emitidos en relación al proceso soberanista iniciado en Cataluña en 2015, con la aprobación de la Resolución 1/XI del Parlamento e incide en el «grave atentado al Estado de derecho» que supone que el Parlamento pretenda «cancelar de hecho en el territorio de la Comunidad Autónoma y para todo el pueblo catalán la vigencia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o acomodaran a su nuda voluntad. Al obrar de este modo, la Cámara se ha situado por completo al margen del derecho, ha dejado de actuar en el ejercicio de sus funciones constitucionales y estatutarias propias y ha puesto en riesgo máximo, para todos los ciudadanos de Cataluña, la vigencia y eficacia de cuantas garantías y derechos preservan para ellos tanto la Constitución como el mismo Estatuto»<sup>98</sup>.

## 2.3 La respuesta del Estado ante una hipotética independencia de Cataluña.

### a) La aplicación del artículo 155 de la Constitución.

Como consecuencia del incumplimiento reiterado y grave de las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional por la Generalitat y el Parlamento de Cataluña, el Gobierno, procedió, amparándose en el artículo 155, a emitir un requerimiento previo a su, por entonces Presidente, Carles Puigdemont.

---

<sup>97</sup> STC 124/2017 (F.J. 5.a).

<sup>98</sup> STC 124/2017 (F.J.5.e).

La emisión de dicho requerimiento responde a una situación de «desobediencia rebelde, sistemática y consciente»<sup>99</sup>, agravada tras la celebración del referéndum del 1 de octubre de 2017 y seguido de una comparecencia ante el Parlamento de Cataluña, por parte del expresidente de la Generalitat, en la que afirmaba que «el pueblo de Cataluña, el día 1 de octubre, decidió la independencia en un referéndum con el aval de un elevado porcentaje de electores»<sup>100</sup>.

Ante el más que evidente incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, y del atentado grave al interés general de España que estas actuaciones suponen, el requerimiento emitido por el Gobierno llama a que se «confirme si alguna autoridad de la Generalitat de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si en su declaración del 10 de octubre de 2017 ante el pleno del Parlamento implica la declaración de independencia al margen de que esta se encuentre o no en vigor»<sup>101</sup>.

En el caso de que la respuesta de la máxima autoridad de la CA fuese afirmativa, deberá retornar al orden constitucional y estatutario vulnerado, cumpliendo las resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional, y encomendando a la, por entonces, Presidenta del Parlamento de Cataluña, Carme Forcadell, y al resto de la Mesa la realización de las mismas actuaciones.

La respuesta emitida por el Presidente de la Generalitat, no aclara la declaración de la independencia de Cataluña. Meramente, se limita a dar validez y legitimidad al referéndum del 1 de octubre, que fue declarado inconstitucional por el TC. Además, no se ha constatado la comunicación del requerimiento emitido a la Presidenta y la Mesa del Parlamento autonómico. Por todo ello, el requerimiento no ha sido atendido<sup>102</sup>. Por

---

<sup>99</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M.H. SR, Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general, p. 5.

<sup>100</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, p.6.

<sup>101</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, p.7.

<sup>102</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, p.9: «Resulta patente que la máxima autoridad de la Comunidad Autónoma no ha procedido a cumplir con lo ordenado, sin que conste, de igual forma, que se haya comunicado el requerimiento a la Presidenta y a la Mesa del Parlamento de Cataluña a fin de que restaren también el orden constitucional y estatutario, poniendo con ello de manifiesto su absoluto

todo ello, el Gobierno decide proceder a la activación de las medidas contempladas en el artículo 155 de la CE ante una situación, que consideran de extremada urgencia, con el fin de preservar el orden constitucional y estatutario y garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos.

- b) Las medidas adoptadas por el Gobierno central al amparo de la coacción estatal.

La propuesta emanada de la Comisión conjunta de las Comisiones Generales de Comunidades Autónomas y Constitucional, en las que se pronuncia sobre la pertinencia o modificación de las medidas propuestas por el Gobierno en aplicación del artículo 155 de la CE, fue sometida a votación el día 27 de octubre de 2017 en el pleno del Senado<sup>103</sup>.

Obtenida la autorización del Senado, se procedió al **cese del Presidente de la Generalitat de Cataluña, de su Vicepresidente y de los Consejeros que integran el Consejo de Gobierno**. Además, se acordó la **disolución del Parlamento de Cataluña** con la convocatoria de elecciones anticipadas fijadas para el 21 de diciembre de 2017, ejerciéndose dicha competencia dentro del plazo de seis meses acordado desde la aprobación de las medidas<sup>104</sup>.

La administración autonómica mantuvo las funciones y competencias encomendadas por el EAC, bajo las directrices y el control de los órganos designados por el Gobierno. En base ello, **el Presidente del Gobierno asumió las funciones y competencias del Presidente de la Generalitat y la Vicepresidenta del Gobierno asumió las funciones y competencias del Vicepresidente de la Generalitat. Los Ministros asumieron las**

---

desprecio a la separación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y evidenciando que ambas instituciones [...] actúan como si de un solo poder y una sola voluntad se trataran».

<sup>103</sup> Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

<sup>104</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, p. 16: «La competencia del Presidente de la Generalitat de Cataluña para decretar la disolución anticipada del Parlamento de Cataluña o el fin de la legislatura y para la convocatoria de elecciones autonómicas [...] corresponderá al Presidente del Gobierno de la Nación».

**competencias de los Consejeros cesados, y al Consejo de Ministros quedó encomendada el ejercicio de las competencias del Consejo de Gobierno**<sup>105</sup>.

Se previó la **competencia del Ministro del Interior de dictar instrucciones a la policía autonómica (Mossos d' Esquadra), y la posibilidad de desplegar a las FFCCSS del Estado en coordinación con los Mossos**. No obstante, pensando en una posible negativa de los Mossos a acatar las órdenes emitidas, se habilitó la sustitución de los mismos por la Policía nacional y la Guardia Civil<sup>106</sup>.

Otras de las medidas dispuestas fueron las tendentes al **mantenimiento de los servicios públicos y la estabilidad financiera y presupuestaria**. Se garantizó la transferencia de ingresos por parte del Estado a la CA y que dichos fondos no fueren destinados a actividades relacionadas con el proceso secesionista<sup>107</sup>.

Asimismo, se trató de garantizar por parte del Gobierno que la información emitida a través de los servicios digitales y de telecomunicación, fuese acorde y «respetuosa con el pluralismo político, social y cultural, y también con el equilibrio territorial; así como el conocimiento y respeto de los valores y principios contenidos en la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña»<sup>108</sup>.

Durante el período que comprende desde la disolución del Parlamento autonómico hasta la constitución del nuevo Parlamento resultante de las elecciones, no se facultó a su Presidente para proponer candidato a la Presidencia de la Generalitat celebrar la sesión de investidura pertinente. Las funciones de control de las autoridades designadas por el Gobierno, fueron sometidos al control periódico cada dos meses del Senado, y en concreto, de la Comisión Conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional. Por lo que respecta a la emisión de resoluciones por parte

---

<sup>105</sup> Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

<sup>106</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, pp. 17-18.

<sup>107</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, p. 18.

<sup>108</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, pp. 18-19.

del Parlamento, las mismas debían ser conformes al orden constitucional y estatutario, no pudiendo tramitar iniciativas contrarias a las medidas adoptadas<sup>109</sup>.

Por último, la duración de estas medidas se limitó al nombramiento y toma de posesión de un nuevo Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

- c) El mantenimiento del artículo 155 de la Constitución tras las elecciones autonómicas del 21 de diciembre de 2017.

Los resultados de las elecciones autonómicas del 21 de diciembre dieron mayoría absoluta (en escaños, que no en votos) a los partidos que defendían las tesis independentistas y apostaban por el mantenimiento de una política rupturista contra el Estado.

Conscientes los partidos independentistas de la necesidad de nombrar un nuevo Gobierno, instaron la investidura del expresidente de la Generalitat, Carles Puigdemont, pese a que sobre el mismo pesa una euroorden de detención emitida por el Juzgado de Instrucción núm.3 de la Audiencia Nacional. Las iniciativas planteadas por los partidos secesionistas se concretaron en una comparecencia institucional del actual Presidente del Parlamento de Cataluña, Roger Torrent, en el que afirmaba ser consciente «de la situación personal y judicial del candidato propuesto y de la orden que pesa sobre él»<sup>110</sup>. Las resoluciones del Parlamento de Cataluña en la que se proponía su candidatura y se procedía a fijar la fecha del debate de investidura para el día 30 de enero de 2018, fueron impugnadas ante el TC. El Auto emitido prohíbe la celebración de un debate de investidura que tenga por objeto investir a un candidato por medios telemáticos, ni por uso del voto delegado a otros parlamentarios. Además, dispone que para la celebración del debate es precisa su presencia en la cámara, debiendo contar con la pertinente autorización judicial. Por último, impide que los parlamentarios en busca y captura y en situación de fuga, deleguen el voto en otros miembros de su grupo parlamentario.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, p. 19.

<sup>110</sup> AUTO 5/2018 (A.H. 2.c).

<sup>111</sup> AUTO 5/2018 (F.J.5).

El día 5 de marzo de 2018, por resolución del Presidente del Parlamento de Cataluña, se propuso como nuevo candidato al diputado Jordi Turull i Negre<sup>112</sup>. Celebrada la sesión de investidura el 22 de marzo de 2018, el candidato no logra los apoyos suficientes para ser investido, por lo que comienza el cómputo de dos meses para la convocatoria de unas nuevas elecciones autonómicas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.7 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno<sup>113</sup>.

El 9 de abril de 2018, se propuso como candidato a la Presidencia de la Generalitat a Jordi Sánchez i Picanyol<sup>114</sup>, no teniendo lugar finalmente el pleno de investidura al no disponer de autorización judicial para asistir al mismo.

Finalmente, el 11 de mayo de 2018, se propone como candidato a Quim Torra i Pla<sup>115</sup>, siendo elegido Presidente de la Generalitat en la segunda sesión de la sesión de investidura, celebrado el 14 de mayo de 2018. Su nombramiento como Presidente de la Generalitat de Cataluña fue publicado en el BOE, el día 16 de mayo de 2018<sup>116</sup>.

Posteriormente, fue publicado en el DOGC el Decreto 3/2018, de 19 de mayo, por el cual se nombran al Vicepresidente del Gobierno y a los Consejeros y Consejeras de los Departamentos de la Generalitat de Cataluña<sup>117</sup>. Tras el nombramiento del nuevo ejecutivo catalán, se procede de forma automática al levantamiento de las medidas adoptadas al amparo del artículo 155 de la CE. No obstante, su implantación podría aprobarse de nuevo, si se cumplen las promesas vertidas por el nuevo Presidente, basadas en la aplicación de las leyes soberanistas, declaradas inconstitucionales por el TC.

---

<sup>112</sup> <https://www.parlament.cat/document/bopc/245330.pdf>. 22 de marzo de 2018.

<sup>113</sup> Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno. El artículo 4.7 dispone que «Si transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura no ha sido elegido ningún candidato o candidata, la legislatura queda disuelta automáticamente y el presidente o presidenta de la Generalidad en funciones convoca de forma inmediata elecciones, que deben tener lugar entre cuarenta y sesenta días después de la convocatoria».

<sup>114</sup> <https://www.parlament.cat/document/bopc/247198.pdf>. 9 de abril de 2018.

<sup>115</sup> <https://www.parlament.cat/document/bopc/253792.pdf>. 11 de mayo de 2018.

<sup>116</sup> Real Decreto 291/2018, de 15 de mayo, por el que se nombra Presidente de la Generalitat de Cataluña a Don Joaquim Torra i Pla.

<sup>117</sup> Decreto 3/2018, de 29 de mayo, por el cual se nombran el vicepresidente del Gobierno y los consejeros y consejeras de los departamentos de la Generalitat de Cataluña.



## VI. CONCLUSIÓN.

Ante un contexto en el que una Comunidad Autónoma busca mediante el incumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales, así como mediante la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general, con el objetivo de romper la unidad del Estado para lograr la consecución de sus aspiraciones soberanistas e incumpliendo los distintos pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional, considero, que el artículo 155 de la Constitución constituye el único mecanismo eficaz para el mantenimiento de la unidad del Estado, para garantizar el principio de autonomía de las nacionalidades y regiones, pero también para garantizar la eficacia y la vigencia de nuestro ordenamiento jurídico.

En el caso de Cataluña, el Gobierno central actuó tarde. La Resolución I/XI del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015<sup>118</sup>, ya indicaba el inicio de un proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de República, en el que el Parlamento se erigía como máximo representante de la soberanía catalana y determinaba la ilegitimidad del Tribunal Constitucional y la no supeditación de las decisiones emanadas de dicho Parlamento a las instituciones del Estado.

Dicha resolución fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre<sup>119</sup> reiteró los argumentos expuestos en las sentencias enunciadas en este Trabajo (vulneración de los artículos 1.2, 2, 9.1 de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña). El Parlamento de Cataluña pretendía cancelar la vigencia de la Constitución, del Estatuto y de toda norma que fuese contraria al proceso soberanista que iniciaban, poniendo en serio riesgo los derechos y libertades de la ciudadanía de Cataluña. Además, se partía de una situación de incumplimiento de varias resoluciones del Tribunal Constitucional, entre ellas la que suspendía la celebración de la consulta del 9 de noviembre de 2014, que finalmente se celebró.

---

<sup>118</sup> Resolución I/XI del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015.

<sup>119</sup> STC 259/2015.

Ello supone, que en el año 2015, ya se da un claro incumplimiento de las obligaciones legales y constitucionales de las instituciones catalanas, y un claro atentado al interés general de nuestro país, al pretender anular la vigencia de las normas supremas del ordenamiento, como son la Constitución, y en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía.

Por último, la «demonialización» que muchos hicieron del artículo 155 de la Constitución resulta claramente injustificada. El fin último de este precepto es garantizar la eficacia de nuestra Constitución, y por ende, del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos.

## **BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES.**

### **1. LIBROS Y ARTÍCULOS DE REVISTAS:**

- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., «La coerción estatal del artículo 155 CE en la estructura del estado autonómico», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº38, 2016, pp. 277-304.
- CALAFELL FERRÁ, V., «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, nº 48-49, 2000, pp. 99-146.
- CARRETERO PÉREZ, A., «Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las demás instituciones públicas», en *Diario La Ley*, tomo I, 1989, pp. 1-13.
- DÍEZ-PICAZO, L.M., «La naturaleza de la Unión Europea», en *Revista para el análisis del Derecho (Indret)*, octubre de 2008, pp.48-49.
- GÓMEZ ORFANEL, G., «Alcance del artículo 155 de la Constitución», en *Diario La Ley*, nº9049, 26 de septiembre de 2017, sección documento on-line, pp. 1-9.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso?», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº37, 2016, pp. 529-557.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El control estatal sobre las Comunidades Autónomas: la reforma estatutaria y el supuesto de control extraordinario del artículo 155 CE. La fiscalización subsidiaria del Tribunal Constitucional)», en *Parlamento y Constitución. Anuario*, nº11, 2008, pp. 162-190.
- MUÑOZ MACHADO, S., «Los principios generales de ordenación de las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978», en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t.I, Iustel, Madrid, 2007, pp. 163-299.
- RIDAO MARTÍN, J., «Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *R.V.A.P*, nº106, septiembre-diciembre 2016, pp. 151-188.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L., «El artículo 93 CE y el bloque de la constitucionalidad: algunos problemas», en *Estudios sobre la Constitución*

*española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterria*, t.I, Civitas, Madrid, 1991, pp. 219-250.

- VÍRGALA FORURIA, E., «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista española de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, nº73, enero-abril 2005, pp. 55-110.

## **2. LEGISLACIÓN:**

- Constitución española.
- Tratado de la Unión Europea.
- Texto refundido del Reglamento del Senado, aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994.
- Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno (<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-19526>).
- Resolución I/XI del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015 (<https://www.parlament.cat/document/activitat/153122.pdf>).
- Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución (<https://www.boe.es/boe/dias/2017/10/27/pdfs/BOE-A-2017-12327.pdf>).
- Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M.H. SR, Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general (<http://www.lamoncloa.gob.es/consejode ministros/referencias/documents/2017/refc20171021.pdf>).

- Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución (<https://www.boe.es/boe/dias/2017/10/28/pdfs/BOE-A-2017-12329.pdf>).
- Real Decreto 291/2018, de 15 de mayo, por el que se nombra Presidente de la Generalitat de Cataluña a Don Joaquim Torra i Pla ([http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-6512](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-6512)).
- Decreto 3/2018, de 29 de mayo, por el cual se nombran el vicepresidente del Gobierno y los consejeros y consejeras de los departamentos de la Generalitat de Cataluña ([http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc\\_canals\\_interns/pdogc\\_resultats\\_fitxa/?action=fitxa&documentId=818485&language=ca\\_ES](http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=818485&language=ca_ES)).

### **3. JURISPRUDENCIA:**

- Sentencia del Tribunal Constitucional 175/1995, de 5 de diciembre de 1995. Conflicto positivo de competencia 845/1987. Promovido por el Gobierno vasco frente a la Resolución de 3 de febrero de 1987, de la Secretaría General de Turismo, por la que se anuncia convocatoria de becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras para el curso académico 1987/88 y se dictan normas por las que ha de regularse este concurso. (ECLI:ES:TC:1995:175).
- Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre de 2008. Recurso de inconstitucionalidad núm. 5707-2008, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, “de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política”. (ECLI:ES:TC:2008:103).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010. Recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos

preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (ECLI:ES:TC:2010:31).

- Sentencia del Tribunal Constitucional 259/2015, de 2 de diciembre de 2015. Impugnación de disposiciones autonómicas 6330-2015. Formulada por el Gobierno de la Nación respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015. (ECLI:ES:TC:2015:259).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 185/2016 de 3 de noviembre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 229-2016. Interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. (ECLI:ES:TC:2016:185).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 122/2017, de 31 de octubre de 2017. Impugnación de disposiciones autonómicas 4335-2017. Formulada por el Gobierno de la Nación respecto del Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña. (ECLI:ES:TC:2017:122).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2017, de 8 de noviembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 4386-2017. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República». (ECLI:ES:TC:2017:124).
- Auto del Tribunal Constitucional 5/2018, de 27 de enero de 2018. Impugnación de disposiciones autonómicas 492-2018. Tiene por promovida la impugnación de disposiciones autonómicas 492-2018, planteada por el Gobierno de la Nación respecto de las resoluciones del Presidente del Parlamento de Cataluña en las que se propone la investidura de don Carles Puigdemont i Casamajó como candidato a Presidente de la Generalitat de Cataluña, y adopta medidas cautelares. (ECLI:ES:TC:2018:5A).

#### **4. RECURSOS ELECTRÓNICOS:**

- [http://www.congreso.es/est\\_consti/](http://www.congreso.es/est_consti/). 12 de abril de 2018.
- [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?__blob=publicationFile&v=1). 12 de abril de 2018.
- Propuesta del candidato Jordi Turull i Negre como candidato a la Presidencia de la Generalitat de Cataluña  
(<https://www.parlament.cat/document/bopc/245330.pdf>). 22 de marzo de 2018.
- Propuesta del candidato Jordi Sánchez i Picanyol como candidato a la Presidencia de la Generalitat de Cataluña  
(<https://www.parlament.cat/document/bopc/247198.pdf>). 9 de abril de 2018.
- Propuesta del candidato Quim Torra i Pla como candidato a la Presidencia de la Generalitat de Cataluña  
(<https://www.parlament.cat/document/bopc/253792.pdf>). 11 de mayo de 2018.

