

Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de León
Curso 2017/ 2018

**EL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN
ESPAÑOLA: PROBLEMÁTICA EN SU
APLICACIÓN**

**ARTICLE 155 OF THE SPANISH
CONSTITUTION: PROBLEMS IN ITS
APPLICATION**

Realizado por la alumna D^a. JUDITH BARREALES ALONSO.

Tutorizado por la Profesora D^a. ESTHER SEIJAS VILLADANGOS.

"La unidad en la variedad, y la variedad en la unidad es la ley suprema del universo".

ISAAC NEWTON

ÍNDICE

ÍNDICE ABREVIATURAS	5
RESUMEN	8
OBJETO	8
METODOLOGÍA.....	10

CAPÍTULO I- LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO AUTONÓMICO

I.1. EL ESTADO AUTONÓMICO	11
I.1.1. Antecedentes.....	11
I.1.2. El consenso como base de la Constitución española de 1978	13
I.2. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	15
I.2.1. Principios constitucionales	17
I.2.2. El reparto competencial	20
I.2.3. Reconocimiento de los hechos diferenciales	22
I.3. REFORMA ESTATUTO CATALÁN 2006.....	23

CAPÍTULO II- EL FEDERALISMO COERCITIVO, REFERENTE TEÓRICO DEL ART. 155

II.1. ANTECEDENTES AL ART. 155 CE EN ESPAÑA	26
II.1.1. Revolución de octubre de 1934	26
II.1.2. Caso "LOAPA"	28
II.1.3. Canarias: intento de aplicación del 155	31
II.1.4. Plan Ibarretxe	33
II.1.5. LO 12/2015, de 22 de septiembre, y LO 15/2015, de 16 de octubre: de reforma de la LOTC	35
II.2. REGULACIÓN DE LA COACCIÓN FEDERAL EN OTROS PAÍSES	40
II.2.1. La coacción federal en la Ley Fundamental de Bonn	42
II.2.2. Diferencias entre el art. 37 LFB y el art. 155 CE.....	43

CAPÍTULO III- ANÁLISIS DEL ART. 155 CE

III.1. APROXIMACIÓN FORMAL AL ART. 155 CE. ESTUDIO DE SU REDACCIÓN CONSTITUCIONAL Y PROCESO DE DESARROLLO DEL 155	46
III.2. REQUISITOS Y APLICACIÓN DEL ART. 155 CE.....	52
III.2.1.Presupuestos materiales	52
III.2.2. Presupuestos procesales	53
III.2.3.Posibles medidas a aplicar	57
III.3. APLICACIÓN A CATALUÑA DEL ART. 155 CE	60
III.3.1. Presupuesto material:hechos que motivaron su aplicación y antecedentes	60
III.3.2. Requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña	63
III.3.3. Respuesta del Presidente de la Generalitat	64
III.3.4. Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017	64
III.4.MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 155	65
III.5. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL SENADO A LA PROPUESTA INICIAL DEL GOBIERNO	69
III.6. CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL ART. 155 CE	75
III.7. RECURSOS AL ART. 155 CE	76
III.8. DURACIÓN DE LAS MEDIDAS ACORDADAS POR EL GOBIERNO.....	80

CAPÍTULO IV- PROPUESTAS DOCTRINALES PARA LA REFORMA DEL 155. UN ESTUDIO PROSPECTIVO

IV.1. POSIBLE INTERVENCIÓN DEL CONGRESO.....	85
IV.2.PERDURABILIDAD DE LAS MEDIDAS AUTORIZADAS POR EL SENADO	85
IV. 3. BALANCE DE LA APLICACIÓN DEL ART. 155 CE	86
CONCLUSIONES.....	88
BIBLIOGRAFÍA	92
ANEXO I	98

ÍNDICE ABREVIATURAS

1-O	1 de octubre
21-D	21 de diciembre
AHI	Agrupación Herreña Independiente
art.	artículo
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
BNG	Bloque Nacionalista Galego
BOC	Boletín Oficial de las Cortes
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOPC	Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya
CC	Coalición Canaria
CCAA	Comunidad/es Autónoma/s
CE	Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978
CEDA	Confederación Española de Derechas Autónomas
CIU	Convergència i Unió
Cs	Ciudadanos
CUP	Candidatura de Unidad Popular
EA	Eusko Alkartasuna
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
FD	Fundamento de derecho
FJ	Fundamento jurídico

IC	Izquierda Ciudadana
ICV	Iniciativa per Catalunya Verds
IU	Izquierda Unida
LFB	Ley Fundamental de Bonn
LO	Ley Orgánica
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
NaBai	Nafarroa Bai
Núm.	Número
ONU	Organización de las Naciones Unidas
pág./s	página/s
PDCAT	Partido Demócrata Europeo Catalán
PNC	Partido Nacionalista Canario
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PSC	Partido de los Socialistas de Cataluña
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RD	Real Decreto
RS	Reglamento del Senado
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional

TCF	Tribunal Constitucional Federal
TGC	Tribunal de Garantías Constitucionales
TS	Tribunal Supremo
UCD	Unión de Centro Democrático
UGT	Unión General de Trabajadores

RESUMEN

El art. 155 CE es un medio de coacción de carácter excepcional, basado en el principio de lealtad constitucional y recogido en nuestra Constitución de 1978 por los constituyentes, que deriva del art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn. Al ser un mecanismo con esa naturaleza, nuestra carta magna guarda silencio sobre muchos de sus aspectos, lo que genera tensiones y lo convierte en un artículo conflictivo, como se puso de manifiesto durante la redacción del precepto. Se debe incoar siguiendo un determinado procedimiento recogido en la propia Constitución y en otras normas. Su aplicación a la Comunidad Autónoma de Cataluña ha permitido definir su ámbito y forma de aplicación, a la par que abrir nuevas vías a su cuestionamiento.

Palabras clave: excepcional, 155, comunidad autónoma, incumplimiento, Cataluña.

ABSTRACT

Article 155 CE is a mean of coercion of exceptional character, based on the principle of constitutional loyalty and collected in our Constitution of 1978 by the constituents, which derives from art. 37 of the Basic Law of Bonn. Being a mechanism of that nature, our Constitution is silent on many of its aspects, which generated tensions and turned it into a contentious article, as was revealed during the drafting of the precept. However, it must be initiated following a certain procedure included in the Constitution itself and in other regulations. Its application to the Autonomous Community of Catalonia has allowed defining its scope and application form, and at the sometime suggested many questions and doubts over its procedure.

Key words: exceptional, 155, autonomous community, breach, Catalonia.

OBJETO

El artículo 155 recoge el mecanismo de coerción estatal contemplado por nuestro ordenamiento para el caso en que una Comunidad Autónoma no cumpla las

obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actúe de forma que atente gravemente al interés general de España.

El *objetivo principal* de este trabajo es analizar minuciosamente el precepto para así poder entender mejor la forma en que debe ser aplicado y sus límites, así como las omisiones que versan sobre él. Conocer mejor cuales son los presupuestos que pueden dar lugar a que el Gobierno decida ponerlo en marcha. De forma más específica, conocer cuáles son las bases constitucionales del 155, y para ello es necesario ahondar en un breve estudio del estado autonómico que permita comprender el grado de descentralización admitido en nuestro ordenamiento, así como los principios por los que se rigen las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El hecho de que los constituyentes se basaran a la hora de redactar el art. 155, en la Ley Fundamental de Bonn, en concreto en su art. 37; se incorpora un nuevo objeto, que es valorar desde el punto de vista del derecho comparado este precepto.

La aplicación concreta del precepto es otro de los propósitos a analizar, en concreto su aplicación en Cataluña. Si estaba justificado, si las medidas adoptadas fueron las adecuadas, si eran suficientes o insuficientes, por cuánto tiempo se tenía que aplicar, y el uso que se ha hecho de las medidas por el Ejecutivo Central.

Por todo lo anterior, para satisfacer ese objetivo principal, conocer el iter del artículo 155 CE, sus antecedentes, su concreción en la actual Constitución Española, y su aplicación al cumplirse los presupuestos requeridos para ello, es necesario cubrir otros *objetivos subsidiarios* como analizar si ha sido útil para los fines constitucionales sobre los que se ha diseñado, y establecer posibles mejoras que se podrían incluir.

La transcendencia de este tema radica en profundizar acerca de una materia que ha provocado una gran repercusión pública en los últimos años, sobre todo en el año 2017, con una presencia casi continúa en los medios de comunicación. Además, debido al descontento manifestado por algunos territorios de nuestro Estado, con respecto al modelo territorial imperante, resulta probable que pudiera volver a aplicarse en un futuro y es por ello que produce una especial atención.

Es necesario indicar qué al ser un tema de notable actualidad, se ha ido realizando de forma paralela al desarrollo de los acontecimientos.

METODOLOGÍA

Este trabajo, perteneciente a la rama de Derecho Constitucional, se ha realizado desde una metodología inductiva consistente en abordar un supuesto particular, en este caso la primera aplicación del art. 155 de nuestro ordenamiento constitucional, para desde ella afrontar un planteamiento de carácter más general y con una pretensión omnicomprendensiva y esencialmente dogmática.

En la implementación de esta metodología investigadora, hemos hecho uso de un complemento metodológico sincrético, en cuanto se han incorporado referencias a otras disciplinas como la Ciencia política y la Sociología, particularmente afines al Derecho Constitucional que, no obstante, ha primado y es el referente doctrinal en este ensayo.

El desarrollo concreto de esta metodología se ha plasmado en el siguiente procedimiento de elaboración. En primer lugar, se procedió a la recopilación de diferentes fuentes bibliográficas y páginas web que permitieran su elaboración. Se consultaron aquellos libros y monografías que trataran aspectos relacionados con la organización territorial del Estado Español, así como con el propio art. 155 CE, para así poder concretar las ideas a abordar, fijando inicialmente los objetivos a conseguir, y una vez establecidos estos, estructurar el trabajo en los distintos apartados.

Una vez estructurado, resultó necesario obtener información de varias fuentes. Durante el primer capítulo, los datos se recopilaron básicamente de monografías y libros sobre la organización territorial y el sistema autonómico vigente. Sin embargo, a la hora en que se iba desarrollando el trabajo, la mayor parte del contenido se dedujo de portales web, periódicos, artículos de revistas... debido a que los acontecimientos se iban produciendo de forma paralela a la redacción del mismo.

Además, se revisó legislación concreta, como el Reglamento del Senado, la Constitución Española, Ley del Referéndum, la LO 15/2015, o la LO 12/2015 entre otras, incluso legislación extranjera para abordar el estudio de derecho comparado. Así, una vez recopilada toda la información, se sintetizó, señalando las citas que correspondieran en cada caso, siguiendo, a recomendación de la tutora, el sistema utilizado por el Derecho Constitucional e intentando cubrir los objetivos planteados.

Por último, se extrajeron las conclusiones sobre lo abordado, intentando concretar y plasmar la idea principal del tema.

CAPÍTULO I - LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO AUTONÓMICO

I.1. EL ESTADO AUTONÓMICO

Este capítulo I aborda una presentación comprimida del modelo territorial, que se considera imprescindible como contexto en el que se va a proyectar el art. 155 CE, objeto específico de este trabajo.

Por ello se abordarán los rasgos más esenciales, y que a su vez, tengan una mayor incidencia en la aplicación del precepto referido.

I.1.1. ANTECEDENTES

En nuestra historia constitucional apenas se han observado elementos descentralizadores, cabe destacar el proyecto de Constitución federal de la I República de 1873, y, ya en el s. XX, la Mancomunidad catalana de 1914 y la Constitución de 9 de diciembre de 1931¹.

¹ SEIJAS VILLADANGOS, Esther. El Estado autonómico. En: Josep M^a, CASTELLÀ ANDREU. *Derecho constitucional básico*. 1ª edición. Barcelona: Josep M^a CASTELLÀ ANDREU, 2014, págs. 323-331. ISBN: 978-84-15663-36-2.

Tras la restauración monárquica se implanta la Constitución de 1876 sin ningún elemento descentralizador. El RD de 18 de diciembre de 1913, que permitía a las diputaciones provinciales que se mancomunaran pero con fines puramente administrativos, sin que supusiera una delegación de competencias por parte del Estado, fue la vía que Cataluña aprovechó para crear la Mancomunidad catalana, bajo la dirección de Prat de la Riba. La llegada de la dictadura de Primo de Rivera suprimiría la Mancomunidad².

En la II República (1931-1939), la Constitución de 1931 estableció por vez primera en nuestra historia una "autonomía política" para las regiones. Esta Constitución guarda un gran parecido con la Constitución de 1978 en lo relativo a la organización territorial del Estado. Durante este periodo resulta necesario resolver la "cuestión catalana", Macià en el Pacto de San Sebastián de 1930 reclama una República Catalana dentro de una España federal³.

Tras la dictadura franquista, durante el periodo constituyente y de las preautonomías, durante la redacción formal de la Constitución se inauguraron unos regímenes provisionales de autonomía, las llamadas preautonomías. El art. 13 de la Ley de Cortes Franquista y la Disposición transitoria segunda de la Ley para la Reforma Política permitieron reconocer trece entes preautonómicos; el primero el de la Generalitat de Cataluña, con fecha 29 de septiembre de 1977.

La Constitución española de 1978 introdujo un nuevo sistema territorial, el Estado autonómico. Esta forma de organización se plasmó con la intención de preservar la unidad de la Nación española y como una forma de reconocer y garantizar que las nacionalidades y regiones que la integran ejerzan un derecho a la autonomía. Estas premisas quedaron reflejadas en el artículo 2 y en el propio Título VIII de la Constitución de 1978. Entre estos antecedentes hay un precedente del art. 155 CE que será objeto de estudio específico.

²MARTÍN NÚÑEZ, Esther. El Estatuto de autonomía y el sistema de fuentes autonómico. En: Josep M^a, CASTELLÀ ANDREU. *Derecho constitucional básico*. 1ª edición. Barcelona: Josep M^a CASTELLÀ ANDREU, 2014, págs. 341-356. ISBN: 978-84-15663-36-2.

³SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Historia del constitucionalismo español*. 1ª Edición. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1974. Págs. 320 y ss. ISBN: 84-259-0414-5.

I.1.2. EL CONSENSO COMO BASE DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución española se elaboró por consenso, intentando llegar a un acuerdo que pudiera ser aceptado por cada partido con representación en las Cortes Constituyentes, evitando que se impusiera una opción adoptada por un único partido. Se intentó buscar una solución común que uniera a los partidarios de los dos bandos, aquellos que procedían de los gobiernos de Franco, y aquellos que tuvieron que partir al exilio. Entre los principales problemas a suscitar se encontraba la alternativa monarquía- república, las relaciones entre la Iglesia, el sistema electoral y las libertades. El socialista Gregorio Peces Barba formuló un voto particular⁴, acordado previamente con Alfonso Guerra a favor de la República.

El punto que suscitó más conflicto, fue la organización territorial, la autonomía, ya que no había en toda España la misma voluntad de autogobierno, y no todos apostaban por el mismo modelo de organización territorial. Esta problemática luego será objeto, en algunas ocasiones, de cuestionamiento ante el Tribunal Constitucional⁵.

Como se ha expresado anteriormente, la diferencia en la voluntad de autogobierno entre las regiones era notablemente visible, mientras que en el País Vasco y Cataluña resultaba fundamental, para Galicia o Canarias ocupaba un lugar inferior en las preocupaciones públicas y en Castilla y Extremadura apenas era sentida.

La referencia a las nacionalidades generó también polémica, a pesar de ser incluido junto a la afirmación de la unidad de la nación española. Por ello, la redacción del artículo 2 fue de gran dificultad. El Título VIII de la Constitución no se basó en el

⁴PECES BARBA, Gregorio: " El Grupo Parlamentario Socialista se ha abstenido en el apartado 3, que se refiere a la forma política del Estado. Nosotros hemos dicho, cuando planteamos nuestro voto particular republicano en Comisión, que aceptábamos el resultado que allí se produjera, y por esa razón nosotros no hemos traído el voto particular al Pleno". Diario de Sesiones del Congreso, sesión parlamentaria núm. 32; Núm. 103, Pág. 3787.

⁵Como en la STC 31/2010, FFJJ 8 y 10, STC 32/1981, de 28 de julio (FJ 3), STC 25/1981, de 14 de julio (FJ 3).

derecho comparado, es más, se dejó abierto para su futura concreción en los Estatutos de Autonomía o algunas leyes generales del Estado como la Ley Orgánica para la financiación de las Comunidades Autónomas. Esto hace que algunos preceptos de la Constitución no se puedan aplicar directamente, requiriendo un desarrollo legislativo.

Los constituyentes de 1978 sabían la falta de consenso, tanto para mantener un Estado unitario centralizado, como para instaurar un Estado federal. No obstante, era evidente la demanda de una descentralización territorial del poder político, especialmente por lo que a determinadas regiones españolas se refiere. Ante este panorama, la decisión de nuestros constituyentes fue reconocer un derecho constitucional a la autonomía de las "nacionalidades y regiones" (art. 2 CE), que, como tal derecho, podía ser ejercido o no. Se optó así por una fórmula intermedia caracterizada por el principio dispositivo: son los territorios quienes deciden si acceden o no a la autonomía.

Los 40 años de franquismo desencadenaron una fuerte centralización. En los años sesenta y setenta Cataluña y País Vasco reivindicaban fuertemente el autogobierno regional, reclamando sus Estatutos de Autonomía republicanos.

En las primeras elecciones de 1977, los partidos políticos de Cataluña y del País Vasco, que defendían el restablecimiento de los Estatutos republicanos obtuvieron amplias mayorías. El nuevo gobierno de Suárez necesitaba concretar la autonomía para dar respuesta a esas mayorías alcanzadas en esos dos territorios y frenar el afán descentralizador que se extendía por el resto de España. Suárez pactó con el presidente de la Generalidad, Josep Tarradellas, el restablecimiento de la autonomía en Cataluña provisionalmente, hasta que la Constitución decidiera su forma definitiva. La autonomía catalana se restableció por Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977⁶.

En el País Vasco llevó a cabo la misma operación con el presidente Leizaola, pero las negociaciones entre ellos no prosperaron, por lo que el gobierno decidió ofrecer a los diputados y senadores del País Vasco que eligieran un presidente. La autonomía vasca

⁶Real Decreto-ley 41/1977, de 29 septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña. Publicado en: «BOE» núm. 238, de 5 de octubre de 1977, páginas 22047 a 22048 (2 págs.).BOE-A-1977-24354.

se restableció por Decreto-Ley de 6 de enero de 1978⁷, tras superarse la cuestión sobre la incorporación de Navarra, que también accedió a la pre-autonomía en la misma fecha.

I.2. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Esta forma de organización territorial es una concepción intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal. Estado unitario porque hay un solo pueblo soberano, del que emanan según el artículo 1.2, todos los poderes del Estado, por el contrario, Estado federal ya que el Estado autonómico español funciona de forma semejante a un Estado federal, y en concreto del federalismo asimétrico. Las Comunidades autónomas cuentan con capacidad legislativa, los respectivos parlamentos territoriales aprobarán las diferentes normas con rango de ley, dentro de las competencias que tengan reconocidas; si bien, las Comunidades Autónomas, a diferencia de los Estados federados carecen de poder constituyente. Las Comunidades Autónomas han alcanzado en ciertas materias (en educación, impuestos...) más competencias que los Estados miembros de la Unión americana, o los *Länder* alemanes.

Sin embargo, es necesario indicar que la norma constitucional no crea por sí misma las Comunidades Autónomas, la Constitución no territorializa el Estado, se limita a hacerlo posible. En el propio art. 137 CE especifica que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan". La Constitución remite la cuestión al legislador, que será el encargado de configurarlo, y se efectuará mediante los Estatutos de Autonomía, por tanto, la Constitución no ha sido quien ha organizado España en Comunidades Autónomas, sino que ha sido obra del legislador.

Si bien, en la carta magna, se fijará un mínimo de autonomía y un máximo, que actuará como límite a la descentralización, límite que deben respetar los Estatutos. Esta garantía no contiene el derecho a acceder a la autonomía, se reduce a contemplar un mínimo de

⁷ Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco. Publicado en: «BOE» núm. 5, de 6 de enero de 1978, páginas 326 a 327. BOE-A-1978-304.

autonomía que debe tener cada Comunidad Autónoma en el caso de que el legislador apostara por constituir las autonomías⁸.

La autonomía hace referencia a un poder limitado⁹. En efecto, autonomía no es soberanía, cada organización territorial provista de autonomía forma parte del todo, por lo tanto el principio de autonomía no prevalecerá al principio de unidad, el art. 2 lo justifica al establecer que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, reconociendo el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran¹⁰.

Otro ejemplo de este límite a la autonomía se contempla en el art. 137 de la Constitución al delimitar el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que supone que se debe dotar a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo: interés del municipio, de la provincia y de la Comunidad Autónoma.

El Estado autonómico es la respuesta adoptada por los constituyentes a dos exigencias, por un lado, reconocer la existencia de identidades culturales distintas, y de autogobierno, en los territorios con un mayor sentimiento de resaltar su identidad, como son Cataluña, Navarra, País Vasco y Galicia; y por otro lado la descentralización, ya que frente a la experiencia centralista anterior, durante el siglo XX, sobre todo en Cataluña y en parte del País Vasco, hubo una gran reivindicación por la autonomía política.

Los partidos nacionalistas abogaban en pro del reconocimiento de la autonomía de sus territorios, si bien, el nacionalismo catalán defendía un modelo de Estado basado en la autonomía política, frente al nacionalismo vasco, que defendía el reconocimiento de los derechos históricos de este territorio.

⁸DE OTTO, Ignacio. *Derecho constitucional sistema de fuentes*. 2ª Edición. Barcelona: Ariel, 2010. Págs. 244-260. ISBN: 978-84-344-1530-0.

⁹HERREROS LÓPEZ, Juan Manuel. *Derecho constitucional y organización del Estado*. 1ª Edición. Madrid: Centro de Estudios Financieros, S.L., 2012, págs. 108-116. ISBN: 978-84-454-2091-1.

¹⁰STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a), SSTC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 4, y 177/1990, de 15 de noviembre, FJ 3. STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3.

I.2.1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Los principios de unidad, autonomía, solidaridad e igualdad, son los cuatro principios sobre los que se sustenta la Constitución española de 1978.

El principio de **unidad**, se formula expresamente en el artículo 2 como fundamento de la Constitución y del principio autonómico. Es el inspirador de la legislación estatal en aquellos casos en que la Constitución le permite recurrir a leyes distintas de los Estatutos para ampliar o constreñir la autonomía que estos confieren a cada Comunidad Autónoma. Los constituyentes quisieron reforzar la unidad, a través de la incorporación de los términos "indisoluble" y "patria común e indivisible".

El Estado, según este principio, tiene una posición de superioridad tanto en relación con las Comunidades Autónomas como con los entes locales. El principio de unidad del Estado se asienta en la titularidad única de la soberanía nacional contemplada en el artículo 1.2, y en el asentamiento de la CE en la insoluble unidad de la nación española, como patria común e indivisible¹¹. El TC ha explicado que la Constitución “parte de la unidad de la nación española, que se constituye en Estado social y democrático de derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización, el Estado, para todo el territorio nacional”. El principio de unidad, aparte de ser el fundamento del actual Estado y de su Constitución, cumple una función integradora¹².

Este principio se proyecta también en el orden económico y social. El orden económico es uno en todo el Estado, ya que es un requisito necesario para el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades autónomas en materias económicas.

¹¹ STC 42/2014 (FJ3), contra la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la «Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña»,

¹² SEIJAS VILLADANGOS, Esther. El Estado autonómico. En: Josep M^a, CASTELLÀ ANDREU. *Derecho constitucional básico*. 1ª edición. Barcelona: Josep M^a CASTELLÀ ANDREU, 2014, págs. 331-337. ISBN: 978-84-15663-36-2.

El principio de **autonomía** se recoge también en el artículo 2¹³. El sistema español consagra el derecho de las nacionalidades y regiones a acceder a su autogobierno y no impone un modelo determinado de organización territorial. Este derecho a la autonomía es voluntario, es decir que las nacionalidades y regiones pueden decidir libremente ejercerlo o no.

La autonomía de las nacionalidades y regiones tiene como límite la unidad de la Nación española (artículo 2 CE). La autonomía se relaciona directamente con la unidad indisoluble, si no se estaría reconociendo el derecho de autodeterminación de alguna de las naciones o regiones que integran España. En ese sentido, la STC 4/1981 FJ 40, ha aclarado que “cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, [y] en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido”.

El principio de **solidaridad** se regula en el art. 2 junto a los de unidad y autonomía; en el que se reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Y según el art. 138 "el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular". El artículo 156.1 garantiza la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas dentro del principio de "solidaridad entre todos los españoles", y el art. 158.2 recurre a la solidaridad para justificar la existencia de un Fondo de Compensación "con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad"¹⁴.

La Constitución no sólo reconoce y garantiza ese derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, sino también la solidaridad entre todas ellas. La solidaridad funciona como un mecanismo de conexión entre las Comunidades Autónomas y el

¹³ GARCÍA CANALES, Mariano. "Principios generales y principios constitucionales". *Revista de Estudios políticos*. 1989, N° 64, págs. 131-162. ISSN: 0048-7694.

¹⁴ IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe. "Una crítica del reparto de competencias en la Constitución, su desarrollo y alguna sugerencia". *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. 2013, n° 28 págs. 133-159. ISSN: 1575-720-X.

Estado, se presenta como un elemento de cohesión. Cuando una Comunidad ejercita sus competencias no sólo debe tener en cuenta su propio interés, sino que también ha de ponderar las consecuencias que puedan derivarse para las demás.

El principio de **igualdad** se recoge en varios preceptos constitucionales¹⁵. El artículo 149.1.1 hace referencia a este principio al atribuir al Estado como competencia exclusiva "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales".

La igualdad se establece como un valor superior del ordenamiento jurídico en el art 1. El artículo 9.2 se expresa en estos términos: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Este principio se recoge además en el artículo 14 que dispone que todos los españoles son iguales ante la ley y no puede prevalecer discriminación alguna. La STC 49/1982 FJ2 de 14 de julio establece que la regla de igualdad contenida en el artículo 14, se refiere a la igualdad ante la ley. Como establecía Antonio Rovira en un artículo publicado en El País¹⁶ "El derecho a la igualdad de los artículos 14, 9, 149 de la Constitución también nos defiende de la uniformidad, del café para todos, porque todos somos iguales, pero no somos lo mismo".

¹⁵ CARMONA CUENCA, Encarnación. "El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". *Revista de Estudios políticos*. 1994, N°84, págs. 265-286. ISSN 0048-7694

¹⁶ ROVIRA, Antonio. "Tiempo de banderas". En El País de 31 de octubre de 2017. (consultado el 11-04-2018). https://elpais.com/elpais/2017/10/24/opinion/1508871361_356210.html

I.2.2. EL REPARTO COMPETENCIAL

A la hora de establecer la distribución de competencias, se propusieron varios modelos para llevarlo a cabo. En una de las posiciones se tenía como referencia el modelo adoptado por el Constituyente español de 1931, en el que se determinaba cuál era el ámbito de poder que correspondía a la organización política central y qué materias serían asumidas por las Regiones Autónomas.

Sin embargo, el Constituyente español no delimitó inicialmente la esfera de poder que correspondería al Estado y a las entidades territoriales, sino que se decantaría por establecer las competencias que podían ostentar el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en los artículos 148 y 149 CE. Establecía el máximo de competencias que podría asumir cada Comunidad Autónoma desde su nacimiento y en función del procedimiento que hubiera seguido cada una para poseer la autonomía¹⁷.

Dos eran las vías que cada CCAA disponía para elaborar su Estatuto, la vía reforzada (Cataluña, País Vasco, Navarra, Galicia y Andalucía), o la vía ordinaria, cada medio establecía un nivel distinto de competencias. La vía reforzada tenía uno más amplio derivado del artículo 149, y el otro uno más reducido al tenor del artículo 148. Cada Estatuto elegía en función del principio dispositivo, las competencias que consideraba convenientes.

Han sido los Estatutos de Autonomía los que han distribuido finalmente las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que ha supuesto una distribución no igualitaria para todo el Estado. La Constitución española de 1978 atribuyó a la legislación ordinaria esa división competencial. Cada Comunidad Autónoma tiene su propio Estatuto, y con ello, sus propias competencias, lo que confirma que el Estado español funciona de forma semejante a un Estado federal, concretamente similar al federalismo asimétrico al conceder el Gobierno central niveles distintos de autonomía a cada región, en concreto a Cataluña, País Vasco y Galicia.

¹⁷ RUIPÉREZ, Javier. *División de competencias y forma territorial del Estado*. 1ª Edición. Madrid: Reus, S.A., 2012. Págs. 33-47. ISBN: 978-84-290-1715-1.

Esta decisión ocasionó uno de los mayores problemas del Estado autonómico español al producir una amenaza constante a la legalidad constitucional, ya convierte esta cuestión en algo totalmente inestable minimizando la seguridad jurídica. El legislador constituyente dejó abierto indefinidamente un proceso constituyente sometido a la aprobación de los respectivos Estatutos de Autonomía¹⁸.

La Constitución permite la iniciativa autonómica para la configuración de la autonomía, pero quien decide finalmente es el Estado a través de las Cortes Generales, sólo a través de la reforma estatutaria las CCAA pueden redefinir el reparto competencial.

En la actualidad, cabe diferenciar cuatro grupos de competencias partiendo del artículo 149:

- competencias exclusivas del Estado
- competencias concurrentes
- competencias compartidas
- competencias exclusivas de las CCAA

Puede resultar idóneo pensar que dos Comunidades Autónomas, Cataluña y País Vasco deberían tener un mayor techo competencial teniendo en cuenta que durante la II República, se promulgaron los Estatutos de Autonomía de Cataluña y País Vasco, y esto sería suficiente para justificar que determinadas Comunidades Autónomas pueden y deben tener un régimen de autonomía especial, ya que este modelo parte de la diversidad y se intenta conseguir cierta uniformidad¹⁹.

En este sentido, el principio dispositivo ratifica la diversidad del modelo territorial al permitir modelos de autonomía diferenciados, ya que la Constitución no exige uniformidad.

¹⁸ STC 31/2010 (FF JJ 3 a 6).

¹⁹ AJA, Eliseo. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. 1ª edición. Madrid: Alianza Editorial, S.A., 1999, págs. 159-163. ISBN: 84-206-6722-6.

I.2.3. RECONOCIMIENTO DE LOS HECHOS DIFERENCIALES

El propio preámbulo de la Constitución establece que "la Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones".

El artículo 143.1 CE dispone que "en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos".

La Constitución pretendió integrar los hechos nacionales y los hechos diferenciales que no dejan de ser los signos de identidad de los pueblos que integran España. Partieron de la base de que tenían que ser reconocidos como parte de su identidad y de la identidad colectiva. Reconoce esas diferencias como realidades singulares no generalizables, que ha conllevado a una asimetría competencial y organizativa²⁰.

España es un país con una gran diversidad lingüística. La Constitución de 1978 reconoce la pluralidad de lenguas existentes en el territorio y las otorga una protección constitucional. El artículo 3 establece que el castellano es la lengua española oficial del Estado, pero además aclara que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas CCAA de acuerdo con sus estatutos²¹.

La cooficialidad de las lenguas en el Estatuto de Cataluña, del País Vasco, de Galicia, de las Islas Baleares..., el sistema de Concerto y de Convenios en el País Vasco y Navarra, la organización territorial de Cabildos y Consejos Insulares en Canarias y Baleares etc.; el reconocimiento de estos elementos es el resultado de una tradición que se ha mantenido históricamente hasta la aprobación de la Constitución y del Estatuto.

²⁰ AJA, Eliseo. *Estado autonómico y reforma federal*. 1ª edición. Madrid: Alianza Editorial, S.A., 2014, págs. 84, 85, 171 y 172. ISBN: 978-84-206-8464-2.

²¹ AJA, Eliseo. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Op. Cit., págs. 159-163. ISBN: 84-206-6722-6.

El concepto de "hecho diferencial" puede entenderse como el reconocimiento constitucional y estatutario de los elementos de una personalidad histórico-política diferenciada en algunas Comunidades Autónomas, permitiendo que las instituciones de las respectivas CCAA puedan desarrollar su personalidad más allá de la potestad de autogobierno que comparten con las demás. Los elementos más importantes a destacar son los siguientes:

- *PAÍS VASCO*: Territorios históricos, lengua, Derecho civil foral, policía propia y sistema de concierto fiscal.
- *CATALUÑA*: lengua, Derecho Civil especial y policía propia.
- *GALICIA*: lengua y Derecho Civil foral.
- *NAVARRA*: convenio fiscal, Derecho Civil foral, policía propia, euskera en zona vasco parlante.
- *CANARIAS*: cabildos y régimen económico fiscal especial.
- *ISLAS BALEARES*: lengua, Consejos Insulares, Derecho Civil especial.
- *COMUNIDAD VALENCIANA*: lengua y Derecho Civil.
- *ARAGÓN*: Derecho Civil.

Por lo tanto, se puede observar que el hecho diferencial varía entre Comunidades Autónomas, y en aquellas en las que coincide un mismo hecho diferencial, este juega desde el punto de vista político e institucional de forma diferente, con distinta intensidad.

I.3. REFORMA ESTATUTO CATALÁN 2006

El estatuto de Autonomía catalán no había sido reformado desde 1978, razón por la cual se potenció la elaboración de una profunda reforma que culminó en el año 2006.

La propuesta de reformarlo surge en 2004 de la mano del gobierno tripartito presidido por Pasqual Maragall (CiU- IC- ERC), apoyada, además, por el líder socialista Zapatero. El Estatuto, hasta el momento de su aprobación por la Comisión, en febrero de 2006, era apoyado por PSOE e IU.

Los partidos políticos quisieron impulsar otro Estatuto para adecuarlo a las relaciones entre Cataluña y la administración del Estado, y poner fin al conflicto de competencia que surgía entre ellos en numerosas ocasiones. Además, contenía las bases para un nuevo modelo de financiación autonómica²².

Algunos de sus preceptos fueron declarados inconstitucionales por la STC 31/2010, entre otros motivos, porque constituía a Cataluña como nación (FJ 6). El preámbulo del Estatuto hace referencia a la votación del Parlamento catalán que declaró a Cataluña como nación, el artículo 8 del texto establece: "Cataluña, definida como nacionalidad, en el artículo primero...".

Establecía como lengua propia de Cataluña el catalán, haciéndolo primar sobre el castellano. El Estatuto atribuía la capacidad legislativa para regular los tributos propios de los Gobiernos locales, siendo esta competencia exclusiva del Estado²³.

La STC 31/2010 supone un punto de inflexión²⁴ en la conflictividad entre Cataluña y el Estado y no evita su continuación en un futuro. La sentencia reconoce el derecho a decidir pero como aspiración política, no como derecho propiamente dicho y aboga por «un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los principios de ‘legitimidad democrática’, ‘pluralismo’ y ‘legalidad’».

Según establecía el TC en la sentencia 103/2008 (FJ 4), el pueblo de una CCAA «no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación española constituida en Estado». Aclara diciendo que «en el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución».

²² AJA, Eliseo. *Estado Autonomico y Reforma federal*. 1ª Edición. Madrid: Alianza Editorial, S.A., 2014, págs. 70-88 y 107-109. ISBN: 978-84-206-8464-2.

²³ Artículo 6. La lengua propia y las lenguas oficiales: 1. *La lengua propia de Cataluña es el catalán. Como tal, el catalán es la lengua de uso normal y preferente de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.*

²⁴ SÁNCHEZ-CERVERA, Antonio. "¿Por qué el Tribunal Constitucional modificó el Estatuto de Cataluña?". Publicado en Periodista Digital el 17 de septiembre de 2017. (consultado el 14-04-2018) <http://www.periodistadigital.com/opinion/columnistas/2017/09/17/por-que-el-tribunal-constitucional-modifico-el-estatuto-de-cataluna.shtml>

El TC quiso aclarar que una nación cultural no es una nación política²⁵. En la primera, los elementos como el territorio, el idioma, las costumbres, por sí mismos, no constituyen el carácter de una nación política que es definida por la soberanía constituyente de un Estado.

La aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana fue interpretada por el TC en el sentido de preservar las consultas generales dentro del marco competencial exclusivo estatal e integrar en el ámbito competencial autonómico las consultas sectoriales (STC 31/2015, FJ 9).

Sobre este Estatuto se presentaron siete recursos. El Partido Popular impugnó 114 artículos, y el Defensor del Pueblo 112. Además de esos, cinco Comunidades Autónomas presentaron recursos por diferentes razones: el de Murcia, el de La Rioja, el de la Comunidad valenciana, el del Gobierno balear y el Gobierno de Aragón.

La sentencia del TC ha sido rechazada por la mayoría de la población catalana por considerarla política, y para los partidos nacionalistas el actual Estatuto de Autonomía es tachado de ineficaz.

En todo caso esta sentencia del TC, y la profunda crisis que invadió España, han sido las causas fijadas por la mayoría para explicar el distanciamiento con España, y la deriva independentista.

²⁵STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a), SSTC 12/2008, FJ 4; 13/2009, FJ 16; 31/2010, FJ 12.

CAPÍTULO II- EL FEDERALISMO COERCITIVO, REFERENTE TEÓRICO DEL ART. 155

II.1. ANTECEDENTES AL ART. 155 CE EN ESPAÑA

En el presente capítulo se tratará de exponer la configuración jurídico- constitucional del artículo 155, desde sus precedentes hasta el proceso constituyente, en el Anteproyecto de Constitución, poniendo de manifiesto las diferentes posturas adoptadas por los Partidos políticos más relevantes en este sentido. Además, se comparará dicho precepto, con los medios de coacción utilizados por otros Estados.

II.1.1. REVOLUCIÓN DE OCTUBRE DE 1934

El artículo 155 CE no se había aplicado nunca hasta que se decide su activación el 21 de octubre de 2017, pero existe un precedente histórico de una suspensión de la autonomía catalana durante la Segunda República²⁶.

Con motivo de las elecciones de 1933, que tuvieron como vencedor al Partido Radical, presidido por Alejandro Lerroux, este tuvo que pactar con el CEDA (Confederación Española de Derechas Autónomas) para dar estabilidad a su gobierno²⁷. El CEDA exigió el nombramiento de tres de los suyos como ministros, a lo que los radicales accedieron. Este nombramiento no fue aceptado por el Partido Socialista, por lo que

²⁶ GARCÍA DOMÍNGUEZ, José. "El 155 de la República". Publicado en Libertad Digital". (Consultado el 18-04-2018). <https://www.libertaddigital.com/opinion/jose-garcia-dominguez/el-155-de-la-republica-83458/>

²⁷ SALLÉS, QUICO. "Cuando se suspendió la Generalitat y el Constitucional no lo avaló". Publicado en La Vanguardia. (Consultado el 18-04-2018). <http://www.lavanguardia.com/politica/20170208/414096657565/suspension-autonomia-constitucional-155.html>.

junto a la UGT, decidieron llevar su protesta a la calle en forma de huelga general. Ello desembocó en la Revolución de Octubre de 1934 que comenzó la noche del 4 de Octubre de ese mismo año.

En Cataluña, los partidos nacionalistas vieron una oportunidad para poder cumplir sus deseos independentistas, y por ello, Lluís Companys, presidente de la Generalidad en ese momento y miembro de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), proclamó la República Catalana, dentro de un estado federal español, motivo por el cual el Gobierno proclamó el Estado de guerra.

La Constitución republicana de 1931 no contaba con ningún precepto en la línea de nuestro actual 155, pero su art. 22 hacía referencia a la alteración del mapa autonómico, aunque no por secesión. Sin embargo, a través de la Ley de 2 de enero de 1935 se suspendió el régimen autonómico catalán, siendo asumidas todas las funciones del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat por un Gobernador General. El artículo 1 de esta ley establecía: "Quedan en suspenso las facultades concedidas por el Estatuto de Cataluña al Parlamento de la Generalidad, hasta que las Cortes, a propuesta del Gobierno y después de levantada la suspensión de garantías constitucionales, acuerde el restablecimiento gradual del régimen autonómico".

Esta ley fue objeto de recurso ante el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC), predecesor del actual Tribunal Constitucional²⁸. El recurso de inconstitucionalidad fue presentado el 29 de noviembre de 1935 por don Antonio Martínez Domingo, como Presidente del Parlamento de Cataluña. Se basaba en que la Ley de 2 de enero implantó un "régimen provisional en la región autónoma catalana" con la "derogación" de preceptos contenidos en el Estatuto de Catalunya aprobado conforme al artículo 11 de la Constitución republicana. Según el Parlament, violaba los artículos 1, 14 y 18 del Estatuto que regulaban el contenido y reforma del mismo. El Parlament abogaba que se tenía que haber empleado otra medida contemplada en el propio Estatuto de Autonomía, en concreto la de convocar nuevas elecciones para así respetar la autonomía del pueblo catalán. Además, el TGC entendió que el Gobierno podía haber solucionado ese escenario con los mecanismos contemplados en la Ley de orden Público de 28 de julio

²⁸ UROSA SÁNCHEZ, Jorge (et. At.), *El libro de Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*. 1ª Edición. Madrid: Comunidad de Madrid - Consejería de Educación, 2000. ISBN: 84-451-1714-9. págs. 333 y ss.

de 1933, al establecer en el fundamento de derecho segundo: "para ello contaba el Poder Central con las facultades que le confiere la Ley de 28 de Julio de 1933"²⁹.

Finalmente, el TGC falla, en su sentencia de 5 de marzo de 1936, declarar la inconstitucionalidad material de la Ley 2 de Enero de 1935, si bien se presentó un voto particular por seis vocales, que estimaba que no procedía declarar la inconstitucionalidad material de dicha Ley al considerar que no se relacionó directamente el precepto supuestamente inconstitucional con el precepto constitucional que se supone infringido, en función del art. 75 de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales (FD 1º y 2º).

Esta es la única experiencia de la historia contemporánea española en la que se suspende la autonomía, sin tener en cuenta la Dictadura franquista.

II.1.2. CASO "LOAPA"

La Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), fue una ley orgánica aprobada el 30 de julio de 1982 por las Cortes Generales como consecuencia del pacto entre PSOE y la UCD.

El artículo 7 fue el más debatido y el que generaría más polémica: *artículo 7. ° 1. En los supuestos en que a las Comunidades Autónomas sólo les corresponda la ejecución de la legislación del Estado, éstas deberán sujetarse a las normas reglamentarias que las autoridades estatales dicten, en su caso, en desarrollo de aquélla, sin perjuicio de la facultad de organizar libremente sus propios servicios. 2. El Gobierno velará por la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable y podrá formular los requerimientos procedentes, a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas. Cuando tales requerimientos sean desatendidos o las Autoridades de las Comunidades Autónomas nieguen reiteradamente las informaciones requeridas, el Gobierno procederá, en su caso, en los términos previstos en el artículo 155 de la Constitución.*

²⁹VÍRGALA FORURIA, Eduardo. "La coacción estatal del artículo 155". *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2005, N°25, págs. 55-109. ISSN 0211-5743.

El art. 7.2 de la LOAPA tenía como objetivo implantar la cualidad de ordinario al carácter excepcional de este mecanismo. Se interpuso recurso de inconstitucionalidad frente al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, el 2 de agosto de 1982, por el Gobierno Vasco, por el Parlamento Vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Parlamento de Cataluña, y por 50 Diputados de las Cortes Generales.

El Gobierno y Parlamento vasco consideraban inconstitucional el art. 7 en su apartado 2 porque estimaban que introducía un control no previsto en el art. 155 de la Constitución, considerándolo una excusa para encajar constitucionalmente ese control, que además pretendían hacerlo genérico e indeterminado. Además, establecían que el 155 era un mecanismo excepcional, y que se entendía que debía tratarse de un incumplimiento reiterado y querido, para poder aplicar esta medida y cumplir una cierta proporcionalidad, que con el art. 7.2 no se consigue. Defendían que el control reflejado en ese precepto, atentaba a los principios de autonomía y al principio de lealtad al sistema.

Finalmente, entendían que constituía una modificación del Estatuto de Autonomía, al establecer sobre todas las facultades asumidas por la Comunidad Autónoma un control que no resulta de la Constitución ni del Estatuto.

Resulta necesario señalar, que el TC reconoció la existencia del principio de colaboración entre el Estado y las CCAA, que recoge el deber mutuo y recíproco de lealtad. Desde la STC 18/1982 (FJ1), se ha desarrollado jurisprudencialmente, atendiendo a la lealtad federal alemana.

El Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña consideraba inconstitucional al apartado primero del art. 7 por las siguientes razones: " a) porque transfiere al Gobierno e incluso a otras autoridades estatales unas facultades reglamentarias que no les han sido conferidas por el ordenamiento constitucional salvo en aquellos limitados casos previstos en los Estatutos, como si en el Estado de las Autonomías la potestad reglamentaria fuera un complemento normal de la potestad legislativa; b) porque atribuye dicha potestad reglamentaria a las «autoridades estatales», cuando la potestad reglamentaria sólo es atribuida en la Constitución a un órgano o autoridad: el Gobierno (art. 97)".

En cuanto al apartado segundo del art. 7, establecían que el contenido normativo del artículo no podía ser materia de Ley orgánica ni de Ley de armonización. Además, señalaban que el precepto vulneraba el principio de autonomía política consagrado por la Constitución (art. 2) "en la medida en que los requerimientos que el Gobierno pueda hacer a las Comunidades Autónomas son vinculantes para las mismas. El Gobierno, o sus autoridades, puede recurrir judicialmente contra los actos o acuerdos de los Entes autonómicos invocando su posible ilegalidad, pero no puede dictar órdenes propias de una situación de jerarquía administrativa, que no se da entre los órganos del Estado y los de dichas Comunidades"³⁰.

Los 50 Diputados de las Cortes Generales establecían en su recurso que "según los arts. 25.2 y 11 del Estatuto Vasco, las competencias de ejecución de la legislación del Estado asumidas por las instituciones autonómicas están sometidas al cumplimiento de las normas reglamentarias que el Estado dicte en desarrollo de su legislación. Pero, al no existir entre el Gobierno del Estado y los gobiernos regionales una relación de dependencia jerárquica, no cabe al primero, en caso de incumplimiento, otra opción que la de recurrir judicialmente contra los actos de la Administración autónoma en función de una hipotética ilegalidad".

Por otra parte, consideraban abusiva la utilización que del art. 155 de la Constitución se hace en el art. 7 por el carácter excepcional que posee, no pudiendo ser empleado de forma regular.

En esta sentencia³¹, aparecía entre los fundamentos jurídicos (FJ 12), que el art. 7 tenía como finalidad articular un mecanismo de control de las Comunidades Autónomas en un supuesto concreto: aquel en que corresponde a estas la ejecución de la legislación del Estado.

En esta sentencia, además, se precisó que la autonomía exige que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado. Por

³⁰GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio, REVIRIEGO PICÓN, Fernando; SALVADOR MARTÍNEZ, María. *Derecho político español I, Constitución y fuentes del derecho*. 6ª edición. Madrid: centro de estudios Ramón Areces, S.A, 2016, págs. 154-163. ISBN: 9788499612355.

³¹S.T.C. 76/1983, de 5 de agosto (Caso "LOAPA").

ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, el TC consideró que no resultaba compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (FJ 12). (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero y 6/1982, de 22 de febrero).

El art. 7.1 y 2 (párrafo segundo) fue declarado inconstitucional. El art. 7.2, párrafo primero no se podía declarar inconstitucional para el TC al considerar que "el poder de vigilancia otorgado al Gobierno se concreta en la facultad de formular los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas en la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas, requerimientos, por otra parte, que no tienen carácter vinculante". (FJ 12).

El párrafo segundo de este apartado 2, sin embargo, resulta inconstitucional, ya que, de no interpretarse la expresión «en su caso» de forma tal que el precepto se convierta en superfluo en cuanto supondría una repetición del texto constitucional, el contenido de dicho párrafo encierra una redefinición de los supuestos a los que es aplicable el art. 155 de la Constitución (FJ 12). Como señala en el FJ 4 de esta Sentencia, no corresponde al legislador estatal fijar en abstracto el alcance de dichos supuestos, como sucede en el presente caso al incluir en ellos con carácter general aquellos en que los requerimientos sean desatendidos o las informaciones reiteradamente negadas.

II.1.3.CANARIAS: INTENTO DE APLICACIÓN DEL 155

Estando vigente la Constitución Española de 1978, y sin tener en cuenta el actual caso catalán, sólo ha habido un supuesto en el que se pensó adecuado y necesario recurrir al artículo 155 CE. Ese supuesto se sitúa en Canarias, la comunidad autónoma se negaba a aplicar la desaparición de aranceles que establecía el Tratado de adhesión a la Comunidad Europea.

En febrero de 1989, el Consejo de ministros presidido por Felipe González, decidió mandar un requerimiento a Canarias para que aplicara automáticamente el desarme arancelario³².

El Gobierno acordó, el 10 de febrero de 1989, plantear conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional si en el plazo de un mes el ejecutivo canario no respondía al requerimiento que se le formuló para que cumpliera la normativa comunitaria sobre rebaja de aranceles para mercancías procedentes de la Comunidad Europea.

El Gobierno llegó a amenazar al entonces presidente canario, Lorenzo Olarte, con "retirar las competencias" a Canarias si no cumplía el tratado europeo, si bien, el PSOE no llegó a cumplir su desafío.

La situación se comenzó a desbloquear tras la celebración de una reunión entre los equipos económicos del Ministerio de Hacienda y del Gobierno canario. Finalmente, el proceso de suspensión de la autonomía, que comenzó con ese requerimiento al Presidente canario, se interrumpió.

Si bien, por parte del Presidente Canario, se intentó encontrar una solución al conflicto a través del diálogo, pidiendo una entrevista con el Presidente del Gobierno, pero tras la "negativa", actuó de la misma manera cuando la otra parte decidió ofrecérselo. Por lo tanto, según los hechos, parecía que ninguna de las partes tenía intención de solucionarlo de esa forma.

El conflicto canario puso en el punto de mira la estructura territorial del Estado, por no haber una instancia que armonizara los intereses particulares con los generales.

³²Referencias a ese proceso se pueden encontrar: EDITORIAL. "*El embrollo canario*". Publicado en El País el 11 de febrero de 1989. (Consultado el 20-05-2018).

https://elpais.com/diario/1989/02/11/opinion/603154801_850215.html

MONTERO, Sara. "*El año en el que Felipe González (casi) activa el artículo 155 para las islas Canarias*". Publicado en Cuarto poder. (Consultado el 20-05-2018).

<https://www.cuartopoder.es/espana/2017/10/15/el-ano-en-el-que-felipe-gonzalez-casi-activa-el-155/>

Público. "*Canarias, terreno de ensayo del artículo 155*". (Consultado el 19-05-2018).

<http://www.publico.es/politica/articulo-155-constitucion-canarias-terreno-ensayo-articulo-155.html>

II.1.4. PLAN IBARRETXE

El plan Ibarretxe fue un proyecto de reforma del estatuto de autonomía del País Vasco anunciado por el lehendakari Juan José Ibarretxe en septiembre de 2001 y presentado en el año 2003. El pleno del Parlamento vasco lo aprobó en el año 2004 y lo remitió al Congreso de los Diputados por mayoría absoluta. Con ello se pretendía reformar el texto vigente desde 1979 siguiendo las pautas del artículo 46 de dicho texto.

El Congreso lo rechazó el 1 de febrero de 2005 por 313 votos en contra (PSOE, PP, IU, CC y CHA), 29 a favor (PNV, ERC, CiU, EA, NaBai y BNG) y 2 abstenciones (ICV).

La Propuesta Ibarretxe de 2003, no respetaba el procedimiento marcado en la Constitución para la reforma del Estatuto, y además no garantizaba los derechos fundamentales de una amplia población atemorizada por las actuaciones de la Banda terrorista ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*). El acuerdo del Gobierno vasco de 25 de octubre y el acuerdo del 13 de noviembre de 2003 fueron impugnados por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional por el procedimiento previsto en el art. 161.2 CE con el fin de paralizar su tramitación parlamentaria.

El Tribunal Constitucional inadmitió su recurso el 20 de abril de 2004³³, por siete votos contra cinco y tres votos particulares. No entró a valorar el contenido del *plan Ibarretxe*, pero señaló que según el artículo 161.2 de la Constitución, el Gobierno central puede impugnar “disposiciones y resoluciones” de las Comunidades Autónomas; y el *plan Ibarretxe* no era ni una “disposición” ni una “resolución”, sino una “propuesta” que solo cuando concluyese, podría recurrirse por el Gobierno (FJ 3 y 6).

El Constitucional entendió que los Acuerdos tanto del Gobierno como de la Mesa del Parlamento se trataban de actos «de un procedimiento legislativo» que no «culminan ni ponen fin al procedimiento de reforma estatutaria a seguir por la Comunidad Autónoma».

³³Auto 135/2004, de 20 de abril de 2004. Impugnación de disposiciones autonómicas 6761-2003.

Jiménez de Parga mantenía en su voto particular que el plan poseía "numerosas violaciones de la Constitución española, tan evidentes (...) que no hay que esperar para apreciarlas a que finalice el recorrido de un largo proceso en el que puedan introducirse retoques o cambios". Consideraba que "no todo puede debatirse libremente en un debate parlamentario en la Cámara vasca porque autonomía no es soberanía"³⁴.

El Plan Ibarretxe defendía que ese derecho a decidir lo era «de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos, reconocido internacionalmente, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», en el propio artículo 12 del texto se contemplaba.

Las Naciones Unidas reservan ese derecho a las colonias sometidas a un ordenamiento jurídico diverso del de la metrópoli, de forma que no puede entenderse de ninguna de las disposiciones internacionales que autoricen cualquier conducta destinada a quebrantar la integridad de los Estados soberanos. Consideran que "todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estado o país"³⁵ y «todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas»³⁶.

En palabras de Andrés Betancor, "el requisito imprescindible para que la declaración unilateral de independencia pueda prosperar en el Derecho internacional resplandece con claridad: la ruptura del orden legal interno como consecuencia de una intervención internacional para resolver una crisis humanitaria de primer nivel provocada por una guerra civil, y su sustitución por una nueva legalidad internacional"³⁷.

³⁴Voto particular discrepante que formula el Presidente don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera al Auto dictado en el proceso de impugnación 6761–2003.

³⁵ (Resolución 2625, de la XXV Asamblea de las Naciones Unidas en 1970)

³⁶ (Resolución 1514 de la XV Asamblea General de las Naciones Unidas en 1960).

³⁷BETANCOR Andrés, "*CUANTO PEOR, MEJOR*". Publicado en El Mundo. (Consultado el 20-05-2018).

<http://www.elmundo.es/opinion/2017/10/26/59f0c94146163fd0508b465d.html>

Si bien, el presidente de Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, Alfonso Guerra, propuso en el año 2007, aplicar el mecanismo de coerción estatal, contemplado en el art. 155 CE, si el lehendakari, Juan José Ibarretxe, convocaba finalmente un referéndum, con el objetivo de reponer la legalidad estatal.

II.1.5. LO 12/2015, DE 22 DE SEPTIEMBRE, Y LO 15/2015, DE 16 DE OCTUBRE: DE REFORMA DE LA LOTC

La *LO 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la LOTC, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación*, y la *LO 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* son antecedentes indirectos que versan sobre la aplicación del art. 155 CE, en cuanto a afrontar la rebeldía de la CCAA de Cataluña respecto a las SSTC.

En primer lugar, se examinará la LO 12/2015³⁸. Esta Ley viene en realidad a reintroducir una modalidad de recurso de inconstitucionalidad, la existencia del recurso previo de inconstitucionalidad³⁹ se encontraba instituida por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional⁴⁰, y no fue suprimido hasta la promulgación

³⁸Noticias jurídicas. "Contenido y novedades de la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, para el establecimiento del control previo de constitucionalidad de los Proyectos de Estatuto de Autonomía". (Consultado el 20-05-2018). <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/10508-contenido-y-novedades-de-la-ley-organica-12-2015-de-22-de-septiembre-para-el-establecimiento-del-control-previo-de-constitucionalidad-de-los-proyectos-de-estatuto-de-autonomia/>

³⁹TORRES GUTIÉRREZ, Alejandro. "Estudio de las recientes reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en España: La LO 12/2015, de 22 de Septiembre, y la LO 15/2015, de 16 de octubre". *Civitas Europa*. S.L., 2015, N° 35, pág. 289-298. ISSN 1290-9653.

⁴⁰ ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel. *Justicia Constitucional y control previo*. 1ª Edición. León: Universidad de León, 1995. ISBN: 9788477195191. p. 101.

de la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, cuando se encontraban la mayoría de los Estatutos de Autonomía en vigor. (párrafo 5º preámbulo de la ley)⁴¹.

En este sentido, el parecer del Consejo de Estado, de 16 de febrero de 2006 (p. 219), en su informe sobre las reformas de la Constitución española, es diáfano cuando afirma que «este control a posteriori tal vez no resulte el más adecuado para fuentes normativas que, como los Estatutos, subordinados a la Constitución, ocupan bajo ella el más elevado lugar en la jerarquía ordinal. Para librarlos de la sospecha de inconstitucionalidad, “recelos”⁴² y, a fortiori, de la acusación explícita de incurrir en ella, podría considerarse la conveniencia de reintroducir el recurso previo de inconstitucionalidad».

La reforma afecta a tres preceptos de la LOTC:

1. Se modifica el artículo 2, a efectos de incluir entre las funciones del Tribunal Constitucional el control previo de constitucionalidad en los casos previstos en el artículo 79 de la Ley Orgánica: Proyectos de Estatutos de Autonomía y sus propuestas de reforma.
2. Se modifica el artículo 10, a efectos de incluir entre los asuntos de los que corresponde conocer al Tribunal en Pleno, los recursos previos de inconstitucionalidad contra Proyectos de Estatutos de Autonomía y sus propuestas de reforma.
3. Se añade un nuevo Título VI bis y un nuevo artículo 79 (que había dejado sin contenido la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio): Regula el nuevo control previo de inconstitucionalidad de los Proyectos de Estatutos de Autonomía y sus propuestas de reforma. El nuevo artículo 79 precisa que la interposición del recurso suspenderá automáticamente la tramitación del proyecto, y que la sentencia estimatoria del mismo tendrá como consecuencia la imposibilidad de seguir el procedimiento en tanto los

⁴¹ Un estudio detallado del mismo se realiza por ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel. "El recurso previo de inconstitucionalidad según la LO12/2015: un regreso esperado, una reforma insuficiente", en *Revista de Derecho Político*, 2016, n.º 97, pp. 89-140. ISSN: 2174-5625.

⁴² ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, "El resurgimiento del debate sobre el control previo de constitucionalidad en España: surgimiento y perspectivas", en *Jurídicas Unam* (consultado el 05/05/2018). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/6.pdf>. pág. 11.

proyectos declarados inconstitucionales no hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales.

El recurso tendrá por objeto la impugnación del texto definitivo del proyecto de Estatuto o de la propuesta de reforma de Estatuto tras su tramitación en ambas Cámaras de las Cortes Generales.

Por lo demás, el procedimiento se rige por lo previsto para los recursos de inconstitucionalidad, si bien, por la naturaleza propia de este recurso, el plazo para su interposición es de tres días. El TC contará con un plazo improrrogable de seis meses para que resuelva con carácter preferente.

La LO 15/2015, por su parte, tiene como finalidad garantizar el pleno respeto de las resoluciones de dicho Tribunal⁴³.

Esta Ley establece un régimen específico de actuación para los supuestos en que alguien no ejecute las sentencias del TC, que según la exposición de motivos "velará por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones". "Podrá disponer en la sentencia, o en la resolución, o en actos posteriores, quién ha de ejecutarla, las medidas de ejecución necesarias y, en su caso, resolver las incidencias de la ejecución".

Si el Tribunal apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá adoptar cualesquiera de las medidas siguientes:

a) Imponer multa coercitiva de tres mil a treinta mil euros a las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieren las resoluciones del Tribunal, pudiendo reiterar la multa hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado.

b) 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.

c) La ejecución sustitutoria de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales. En este caso, el Tribunal podrá requerir la colaboración del Gobierno

⁴³ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. "El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿ineludible reciprocidad o círculo perverso?". *Teoría y Realidad Constitucional*. 2016, Nº37, 529-557. ISSN: 2174-8950

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.

d) Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.

Modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, sus arts. 80, 87, 92; y suprime el art. 95.4.

Para los detractores de la reforma, la Constitución ya tendría una previsión específica en su artículo 155. Si bien, el artículo 117.5 CE, atribuye a juzgados y tribunales la facultad de juzgar y *hacer ejecutar lo juzgado*, una facultad que también le corresponde al TC. Sin embargo, hasta la reforma introducida por la LO 15/2015, nuestro ordenamiento únicamente había regulado los mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las resoluciones de los tribunales ordinarios, sin que en la LO del Tribunal Constitucional, se describieran mecanismos semejantes para el cumplimiento de las resoluciones del TC. Por ello, lo establecido en el artículo 155 CE, no sería incompatible con que, en caso de incumplimiento de sus resoluciones, fuera el propio TC, el competente para hacer ejecutar lo juzgado.

Estas dos leyes, fueron un intento por acotar los acontecimientos manifestados en Cataluña en ese periodo, dotando al Estado de mecanismos de actuación para un futuro, frente a movimientos nacionalistas.

El art. 92 pasó de ser un único apartado a tener cinco. Destaca el nuevo apartado 4 del artículo 92 LOTC, donde se prevén una serie de medidas que puede acordar el TC en caso de apreciar incumplimiento total o parcial de sus resoluciones: la imposición de multas coercitivas (nuevo art. 92.4.a LOTC) y la facultad de acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o los empleados públicos de la Administración responsables del incumplimiento, durante el tiempo necesario para asegurar la observancia del pronunciamiento del TC (nuevo art. 92.4.b LOTC).

El artículo 92.4.c LOTC se configura como un instrumento *ad hoc*, que faculta el Gobierno para obligar a la Comunidad Autónoma el cumplimiento forzoso de las obligaciones constitucionales.

El TC expone como diferencias entre el nuevo artículo 92.4.c LOTC y el mecanismo previsto en el artículo 155 CE, aludiendo a que en este último corresponde al Estado la invocación del mismo, mientras que el precepto aportado por la LO 15/2015 debe ser alegado por el Tribunal con la colaboración del Gobierno para su ejecución.

El 1 de febrero de 2016, el Gobierno planteó un incidente de ejecución de la STC 259/2015 respecto de la Resolución 5/XI, de 20.01.2016, del Parlamento de Cataluña, mediante la cual se creó la Comisión de estudio del proceso constituyente. Por ello, el 19 de julio de 2016 se emitió el ATC 141/2016, cuya resolución apreciaba el incidente de ejecución.

El TC establecía que no caben propuestas de actuación incondicionadas «al cumplimiento de las exigencias de la Constitución y, singularmente, de los procedimientos para su reforma y, en general, a los marcos que rigen para la actividad política, los cuales han sido definidos por el Tribunal con continuidad y firmeza».

El Pleno del Parlament, en su sesión de 27 de julio de 2016, aprobó la Resolución 263/XI (BOPC, XI Legislatura, n.º 200, 1.08.2016) por la cual se ratificaban el informe y, las conclusiones de la mencionada Comisión de estudio del proceso constituyente; y el Consejo de Ministros el 29 de julio de 2016 acordó plantear un incidente de ejecución ante el TC, con fundamento tanto en la STC 259/2015 como en el ATC 141/2016. La resolución del TC ponía en marcha el procedimiento de declaración de nulidad de la Resolución 263/XI, de acuerdo con el nuevo artículo 92.1 LOTC.

Se ampara en el hecho de que el TC «se hallaba y se halla plenamente facultado para resolver las incidencias de ejecución de sus sentencias y demás resoluciones, pudiendo incluso declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de estas (AATC 128/2016, de 21 de junio, FJ 2, y 141/2016, FJ 2).

II.2. REGULACIÓN DE LA COACCIÓN FEDERAL EN OTROS PAÍSES

En el Estado autonómico, al igual que en el federal, de forma ocasional los principios de autonomía y unidad colisionan entre sí. La unidad intenta armonizar la relación de los entes autonómicos con los órganos centrales del Estado. Existen mecanismos para articular la distribución competencial a través de los principios de supletoriedad y prevalencia, y se prevén formas de resolución de los conflictos que puedan surgir entre ellos, o entre estos y la normativa vigente, incluso en el caso de contradecir o desatender las disposiciones constitucionales.

Existe un órgano encargado de imponer el cumplimiento de la Constitución, en caso de ser infringida por uno de los entes territoriales, en nuestro caso contamos con el Tribunal Constitucional, así se deriva del artículo 153. a) al decir: "el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley". Por ello, la comunicación de instituciones y procedimientos entre los Estados federales y nuestro Estado autonómico, es comprensible.

A continuación, se detallarán los mecanismos de coacción empleados por algunos países.

La Constitución norteamericana de 1787 no recoge la coacción federal, pero contempla en su art.4: Los Estados Unidos protegen a todo Estado miembro «a solicitud de su Parlamento, o de su Ejecutivo (cuando el Legislativo no pueda reunirse) contra actos de violencia doméstica».

De forma similar, la Constitución mejicana en su artículo 119 establece que los poderes de la Unión en caso de «sublevación o trastorno interior les prestarán (a los Estados) igual protección (que contra la invasión o violencia exterior), siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida».

En este sentido, el art. 119 de la Constitución australiana establece que la Federación protegerá a «cualquier Estado contra una invasión y, a solicitud del Ejecutivo del

Estado, contra la violencia doméstica». Si bien, este artículo aún no se ha puesto en práctica.

El art. 126 de la Constitución italiana permite al Presidente de la República, previo dictamen de la Comisión bicameral, disolver el Gobierno de una región, incluso destituir al Presidente de la Región si han realizado "actos contrarios a la Constitución o graves violaciones a las leyes". En el artículo italiano se recogen dos medidas concretas: permite disolver un consejo regional y remover al presidente de la Junta en caso de "que hayan realizado actos contrarios a la Constitución o incurrido en violaciones graves de la ley". En los debates constituyentes de la Constitución española de 1978 se planteó incluir alguna de estas medidas, pero finalmente no se incorporaron⁴⁴.

El art. 100 de la Constitución austriaca concede al Presidente Federal, la capacidad de disolver cualquier Parlamento estatal. Se permite, por tanto, disolver una dieta (el parlamento de un *Land*) a instancias del presidente o el Gobierno federal, si bien, se exige la sanción del Consejo Federal (la Cámara Alta), que deberá acordarla por mayoría de dos tercios y se debe contar con la presencia de al menos la mitad de diputados.

El art. 234 de la Constitución portuguesa establece: "Los órganos de las regiones autónomas podrán ser disueltos o suspendidos por el Presidente de la República por haber cometido actos contrarios a la Constitución, oídos el Consejo de la Revolución y la Asamblea de la República". Esta Constitución otorga potestad al Presidente de la República para disolver las asambleas de Azores y Madeira, que conlleva la dimisión del Ejecutivo regional y "la limitación de funciones a los actos estrictamente necesarios para asegurar la gestión de los asuntos públicos hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno después de nuevas elecciones".

⁴⁴ PEGORARO, Lucio. "El derecho comparado y la Constitución española de 1978. La recepción y «exportación» de modelos". *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*. 2005, Nº 9, págs. 287-321. ISSN 1138-4824.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo. "La coerción estatal del art. 155 ce en la estructura del estado autonómico". *Teoría y realidad constitucional*. 2016, Nº 38, págs. 277-304. ISSN: 2174-8950.

En el caso de Reino Unido, se plantea disolver o suspender los órganos de gobierno, de hecho, se ha suspendido en varias ocasiones la autonomía de Irlanda del Norte con la aplicación de la *direct rule*. La suspensión que más duró en el tiempo tuvo lugar entre 2002 y 2007, pero se ha reiterado dicho acto hasta en cuatro ocasiones desde 1998.

Como colofón a este repaso comparado, se puede concluir la “normalidad” con que las Constituciones afrontan supuestos excepcionales de suspensión de autogobierno.

II.2.1. LA COACCIÓN FEDERAL EN LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN

Según H. Kelsen, si un Estado miembro no cumple los deberes constitucionales o legales se impone un acto coercitivo con el que el ordenamiento violado reaccione al hecho ilícito. La ejecución federal «es un acto coactivo de la unión que se dirige contra alguno de los Estados integrantes de la misma en su calidad de tal Estado, y se realiza en el caso de que el mismo incumpla alguno de los deberes que le impone la Constitución de la unión o alguna de las leyes de la misma, dictadas sobre la base de dicha Constitución».

El art. 37 de la LFB regula la coacción federal estableciendo que: «1. 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. 2. 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».

El sujeto infractor debe ser un *Land*, y nunca sus órganos inferiores. La iniciativa partirá del Gobierno y no es susceptible de recurso. El *Land* que incumple una obligación puede acudir al Tribunal Constitucional Federal (TCF) antes de que el *Bundesrät* conceda las medidas. El Gobierno puede decidir aplicar la ejecución y dictar las

medidas necesarias, u obtener el consentimiento del *Bundesrät* por mayoría absoluta en lo que respecta a la decisión y a las medidas⁴⁵.

Las medidas deben ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad, y entre las medidas que se pueden imponer caben destacar: dar las instrucciones necesarias a las autoridades del *Land*, 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 *Länder* bajo la dirección del Gobierno federal.

Se descartan, sin embargo, la liquidación del *Land* por atentar contra la existencia de los *Länder* protegida por la cláusula de intangibilidad del art. 79 LFB y el procedimiento especial del art. 29 LFB, o la intervención del Ejército, que sólo puede producirse en los casos previstos expresamente en la Ley Fundamental de Bonn.

II.2.2. DIFERENCIAS ENTRE EL ART. 37 LFB Y EL ART. 155 CE

Los constituyentes se basaron en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn (LFB) a la hora de redactar el mecanismo de coerción estatal de nuestra Constitución, regulado en su artículo 155. Si bien, se pueden observar una serie de diferencias significativas entre ambos preceptos:

El art. 37 LFB expone «1. 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. 2. 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».

⁴⁵ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo. "La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del Estado autonómico". *Teoría y realidad constitucional*. 2016, Nº 38, págs. 277-304. ISSN: 2174-8950.

El art. 155 CE establece: 1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

A la vista de ambos artículos, las diferencias constatables son las siguientes:

- Nuestro art. 155 CE exige previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, elemento que lo diferencia del art. 37 LFB que no lo prevé como pieza necesaria⁴⁶.
- El 155 CE no establece qué leyes se han de infringir para estar ante ese incumplimiento, cosa que el art. 37 LFB sí hace al hablar de leyes federales. La Constitución española hace referencia a cualquier incumplimiento de alguna de las obligaciones de una Comunidad Autónoma. Si bien éstas deben proceder de la Constitución u otras leyes, pero cabe entender que no de otras fuentes. Se deben incluir tanto leyes estatales como autonómicas.
- El art. 155 CE señala que será el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, quien adopte las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de las obligaciones; no cabe, por tanto, que sea el representante del Gobierno el que dé instrucciones. Podríamos considerar que este requerimiento, pudiera proceder del art. 6 del Estatuto de 1932, reflejo del art. 15 de la Constitución de Weimar que es a su vez, antecedente del art. 84 LFB. La CE sólo recoge el art. 84 LFB en su apartado 5º referido a la facultad de dar instrucciones a las autoridades regionales en casos especiales.

⁴⁶VÍRGALA FORURIA, Eduardo. "La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución". *Revista española de derecho constitucional*. 2005, Nº25, págs. 55-109. ISSN 0211-5743.

- El precepto español, toma como referencia el interés general. Según J. García Torres, puede decirse que una acción contra el interés general *«es, en sí misma, un incumplimiento, y de los más graves, de la obligación constitucional de fidelidad y solidaridad constitucionales, esto es, una infracción del analogón patrio de la Bundestreue germánica, se llame como se llame»*⁴⁷. Este presupuesto no se contemplaba en el Anteproyecto de Constitución, ya que durante la tramitación de la misma este requisito fue cuestionado. Es importante señalar que la noción de interés general no es una noción abierta y por lo tanto, el Gobierno no puede hacer una reinterpretación y fijar lo que él considere como interés general, simplemente le sirve para adoptar medidas, introduciendo con él, el control político.

Ambos preceptos, coinciden en la intervención del Senado, pero esta cámara tiene distinta naturaleza. En el Senado español resulta más fácil obtener la autorización ya que suele estar controlado por la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno.

⁴⁷ GARCÍA TORRES, Jesús. El artículo 155 de la Constitución española y principio constitucional de autonomía, en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Vol. II. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, págs. 1189-1303. ISBN: 84-7196-492-9.

CAPÍTULO III- ANÁLISIS DEL ART. 155 CE

El artículo 155 CE es un mecanismo de defensa de la Constitución de carácter excepcional, que supone una manifestación de la supremacía del Estado cuyo fin es compeler a las CCAA a cumplir la Constitución y las leyes. Para conseguir el objetivo se deben cumplir una serie de trámites que se analizarán a continuación.

III.1. APROXIMACIÓN FORMAL AL ART. 155 CE. ESTUDIO DE SU REDACCIÓN CONSTITUCIONAL Y PROCESO DE DESARROLLO DEL 155

Una de las bases del art. 155 de la CE es el principio de lealtad constitucional que no aparece contemplado de forma expresa en nuestra Constitución, pero si en el art. 2.1. e) de la LOFCA, y en el art. 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Fue tomado del concepto alemán de lealtad federal (Bundestreue), donde se emplea como criterio jurídico. La lealtad constitucional se configura como una exigencia inexcusable del régimen autonómico⁴⁸, de la estructura compuesta del Estado, como un límite a la actuación de los diversos poderes. Es un deber mutuo y recíproco entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Este principio supone la colaboración entre los entes autonómicos y el poder central, por un lado, el término colaboración requiere que tanto el Estado como las CCAA respeten los intereses generales en conjunto, pero también los propios. Por otro lado, supone llevar a cabo un intercambio de información y prestación de asistencia con el fin de conseguir el correcto funcionamiento de sus competencias. Además, el TC en la STC 18/1982, de 4 de mayo, F.J. 14, establecía que “se encuentra implícito en la propia

⁴⁸ Así lo ha declarado el TC en sus sentencias: STC 25/1981, de 14 de julio, 18/1982, de 4 de mayo, 80/1985, de 4 de julio, 11/1986, de 28 de enero, 96/1986, de 10 de julio, 208/1999, de 11 de noviembre, 235/1999, de 16 de diciembre, 239/2000, de 16 de diciembre, 239/2002, de 11 de diciembre, 13/2007, de 18 de enero, y 247/2007, de 12 de diciembre, entre otras.

esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”.

El art. 155 CE atribuye al TC el deber de garantizar el cumplimiento de este principio por las CCAA. Las medidas a las que hace referencia el art. 155, sólo pueden llevarse a cabo en el caso de que fracasen las contempladas en el art. 92.4 LOTC, el cual establece que : "en caso de advertirse que una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida, el Tribunal, de oficio o a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se les fije informen al respecto”.

El art. 155 puede considerarse también, una medida para hacer cumplir a las CCAA la lealtad al principio autonómico, para que cumplan las normas constitucionales. El hecho causante que habilita el ejercicio de la coerción estatal del art. 155 CE, es una conducta lesiva de la eficacia del principio autonómico, debe tener su origen en una infracción de las normas de la CE.

Se puede establecer el art. 155 CE como norma de cierre del sistema autonómico, encargado de tutelar el cumplimiento de las normas constitucionales en aquellos supuestos donde el TC no puede llegar.

El actual artículo 155 CE, constituía el art. 144 del texto del Anteproyecto, y el art. 149 del texto aprobado en primera instancia por el Congreso de los Diputados. Fue uno de los artículos controvertidos, y entre los elementos que se intentaron introducir en él, fue el de incorporar la facultad de disolver la "Asamblea regional", en el caso del Anteproyecto de Constitución, o los "órganos regionales" en el proyecto aprobado por el Congreso. Ello se recogió en las enmiendas presentadas por UCD⁴⁹ (Unión de Centro Democrático), que finalmente no prosperaron.

Concluidos los trabajos de la Ponencia elegida en el seno de la Comisión Constitucional provisional, creada por acuerdo del Congreso el día 27 de julio de 1977, se publicó en el

⁴⁹ Enmienda núm. 736, con el Sr. Ortí Bordas como primer firmante, en relación con el artículo 144 del anteproyecto, y la núm. 957, del Sr. Alberto Ballarín, senador, en relación con el artículo 149 del proyecto aprobado por el Congreso y que debía ser tramitado en el Senado.

BOC el anteproyecto de texto constitucional y de los votos particulares al mismo, donde se redactaba al actual art. 155 (art. 144 del anteproyecto) de la siguiente forma:

Artículo 144 1. "Si un Territorio Autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otra ley le imponga respecto del Estado, el Gobierno, con la aprobación del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Territorio Autónomo al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones. 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior el Gobierno puede dar instrucciones a todas las autoridades de los Territorios Autónomos".

Entre los votos particulares al anteproyecto de texto constitucional cabe resaltar, por la materia a tratar, los siguientes⁵⁰:

El partido Alianza Popular, establecía en relación con el art. 155 CE que: "No debe ser necesaria la autorización del Senado; si acaso, del Congreso".

El Partido Comunista defendía que dicho precepto debía establecer: "Si un Territorio Autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución o una Ley Orgánica le impongan respecto del Estado, el Gobierno, con la aprobación por mayoría de dos tercios del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Territorio Autónomo al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones."

El voto particular del grupo parlamentario de la Minoría Catalana preveía sustituir la redacción del apartado 1 por la siguiente: "1. Si un Territorio Autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otra Ley le imponga respecto del Estado, el Gobierno, con la aprobación del Senado -acordada por mayoría absoluta-, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Territorio Autónomo al cumplimiento de dichas obligaciones."

Una vez estudiadas las enmiendas presentadas al anteproyecto por la Ponencia, se introducen una serie de modificaciones como consecuencia del informe presentado por la misma:

⁵⁰ BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES 5 DE ENERO DE 1978.-Núm. 44
http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF

Artículo 147. 1. "Si una Comunidad autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuaren de forma que atenten gravemente al interés general de España, el Gobierno, con la aprobación del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla, al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones. 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".

Entre las enmiendas presentadas cabe destacar las siguientes:

-Enmienda núm. 64 presentada por Francisco Letamendia Belzunce (Grupo Parlamentario Mixto) de sustitución del texto número 1 por otro del siguiente tenor: «Si un territorio autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otra ley le impongan respecto del Estado, el Gobierno, con la aprobación de los dos tercios de los miembros del Senado, podrá interponer recurso de anticonstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Si el fallo del Tribunal estimara la anticonstitucionalidad, el Gobierno podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a los poderes del territorio autónomo al cumplimiento de dichas obligaciones. Además, interpuso enmienda de supresión del número 2.

-Enmienda núm. 194 del Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana a los efectos de modificar la redacción del apartado 1 del artículo 144 del referido texto. Se propone la siguiente redacción: "1.Si un territorio autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otra Ley le imponga respecto del Estado, el Gobierno, con la aprobación del Senado, aprobada per dos terceras partes de sus miembros, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al territorio autónomo al cumplimiento de dichas obligaciones". Justificaban esta propuesta al entender que debido a las facultades que se otorgan al Gobierno del Estado, debe venir previamente refrendada o autorizada por una mayoría cualificada del Senado.

-Enmienda núm. 313 del Grupo Parlamentario Socialistes de Catalunya: "1. Si un Territorio Autónomo no cumpliera las obligaciones que se derivan de la Constitución, el Gobierno con la autorización del Senado, otorgada por la mayoría absoluta de sus miembros, y a fin de salvaguardar el funcionamiento de la autonomía, podrá adoptar las medidas precisas para asegurar el cumplimiento forzoso de dichas obligaciones, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 152 y 153".

-En la Enmienda núm. 361 del Grupo Socialista del Congreso muestran su adhesión a la enmienda presentada por el grupo parlamentario Socialistes de Catalunya a este artículo.

-Enmienda núm. 678 del Grupo Parlamentario Vasco al apartado 1: «Si un territorio autónomo no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otra ley le imponga respecto del Estado, el Gobierno, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al territorio autónomo al cumplimiento de dichas obligaciones. Contra el acuerdo del Senado, las autoridades del territorio autónomo podrán recurrir ante el Tribunal Constitucional.» Justificaban esta propuesta estableciendo que de esta forma este primer apartado contendría unos elementos de garantía.

-Enmienda núm. 362 del Grupo Socialista del Congreso referida a introducir un tercer apartado al precepto con el contenido siguiente: "Cuando la ejecución de la legislación de las Cortes corresponda a los territorios autónomos conforme a lo dispuesto en el artículo 138, el Gobierno podrá ejercer la inspección en los términos establecidos por una ley orgánica". Consideraban necesario, delimitar el marco dentro del cual el Gobierno pudiese ejercer tal inspección.

Con posterioridad se publica el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas relativo al Anteproyecto de Constitución, donde el artículo en cuestión adopta la siguiente redacción:

Artículo 149. 1. "Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, 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".

El dictamen emitido por la Comisión de Constitución del Senado, relativo al proyecto de Constitución remitido por el Congreso de los Diputados, así como de los votos particulares al mismo establece: Artículo 154. 1: "Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo el

requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, previa la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. La decisión del Gobierno podrá ser recurrida por las autoridades de la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional. 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 Comisión Mixta constituida al efecto, tras estudiar las discrepancias entre los textos aprobados por el Congreso de los Diputados y por el Senado sobre el proyecto de Constitución emitió un informe donde se recogía: Artículo 155. 1: "Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella 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".

De las enmiendas presentadas durante el proceso se deriva una exigencia de control al Gobierno sobre su decisión de aplicar el precepto en cuestión y sus medidas, y la mayoría designan como encargado de conocer del recurso al TC, como máximo garante de la Constitución. Esto tendrá relevancia en el caso catalán, ya que su inclusión hubiera frenado conflictos en cuanto a que se propusieron recursos contra la decisión del Gobierno de aplicar el 155 como el del PDeCAT y ERC, que fueron desestimados al no cumplir un requisito básico: debe dirigirse contra normas con rango de ley.

Esta última redacción del art. 155 fue la redacción final que pasó a formar parte del texto constitucional.

III.2. REQUISITOS Y APLICACIÓN DEL ART. 155 CE

III.2.1.PRESUPUESTOS MATERIALES

El presupuesto material se contempla en el primer párrafo del art. 155 CE "Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España". A la vista de lo dispuesto cabe deducir que la actuación de la Comunidad Autónoma puede tratarse tanto de una acción como de una omisión, según los términos empleados en el propio precepto al establecer: "si una Comunidad Autónoma *no cumpliere las obligaciones... o actuare*".

En las obligaciones a las que se refiere dicho artículo, se deben incluir los deberes impuestos por la Constitución u otras leyes, entendiendo por tal, toda clase de leyes, tanto estatales como autonómicas; característica que como ya explicamos en el apartado III del Capítulo II, difiere de la Ley Fundamental de Bonn. Si bien, el incumplimiento de las obligaciones tiene que ser efectivo, no valen meras presunciones.

Enoch Albertí⁵¹ señala que la conducta debe poder ser atribuida a una Comunidad Autónoma como tal, como unidad, y no simplemente a alguno de sus órganos, pues las Comunidades Autónomas disponen de mecanismos internos de corrección. A este respecto, podemos señalar que las actuaciones del Presidente de una Comunidad Autónoma, como máximo representante de la misma, cubriría esa atribución general a la CCAA.

Así, la conducta debe ser imputable a una Comunidad Autónoma en cuanto ente político-territorial es decir, a sus órganos políticos superiores que serán según el art. 152 CE el Presidente, el Consejo de Gobierno y el Parlamento.

Además del incumplimiento de las obligaciones, el precepto señala también como presupuesto el atentado al interés general de España. El Gobierno no puede hacer una

⁵¹ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: Los principios de integración constitucional. En: Eliseo AJA. *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. 1ª Edición. Madrid, Tecnos, 1985, págs. 429-440 ISBN: 9788430912162.

reinterpretación de lo que sea o no el interés general y, por lo mismo, puede decirse que los atentados al interés general de España son atentados directos a la Constitución. Pero además se debe incluir el interés autonómico al concepto de interés general⁵². No se exige dolo o culpa en la actuación que se imputa a la Comunidad Autónoma.

Es necesario puntualizar el carácter excepcional o extraordinario que caracteriza al art. 155, ya que sólo cabrá acudir al mismo cuando el Estado haya agotado previamente todos los recursos a su alcance, es decir, si se opta por esta vía existiendo otros mecanismos específicos regulados en la Constitución, esta decisión será recurrible ante el Tribunal Constitucional.

Para Albertí⁵³ la utilización de las facultades de intervención tiene un carácter autónomo, no vinculado a ningún otro medio de control o de resolución de conflictos. Esto quiere decir que el art. 155 no tiene un carácter subsidiario cuyo empleo es ultima ratio al fracasar los medios de carácter más ordinario ya que no existe una obligación absoluta de conciliación amistosa, que impediría el acceso a los tribunales. Eso no puede asimilarse como la posibilidad de acudir al 155 sin haber explorado previamente solución al conflicto.

III.2.2. PRESUPUESTOS PROCESALES

El artículo 155 de la Constitución no establece el procedimiento detallado a seguir para ejercer la coerción estatal, pero de su redacción se extraen datos relevantes a estos efectos, tales como el requerimiento del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma, la adopción por el Gobierno de las medidas necesarias y la exigencia de que estas sean aprobadas por el Senado.

⁵²MUÑOZ MACHADO. S: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1982, págs. 593-601. ISBN: mkt0003413570

⁵³ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: Los principios de integración constitucional. En: Eliseo AJA. *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. 1ª Edición. Madrid, Tecnos, 1985, págs. 429-440. ISBN: 9788430912162.

En función de estos requisitos, se pueden diferenciar tres fases: a) fase gubernamental, b) fase senatorial y c) fase de ejecución.

El reglamento del Senado, en el título IX y Capítulo IV, concretamente en su art. 189.1 prevé: "Si el Gobierno, en los casos contemplados en el artículo 155.1 de la Constitución, requiriese la aprobación del Senado para adoptar las medidas a que el mismo se refiere, deberá presentar ante el Presidente de la Cámara escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de esta".

A) FASE GUBERNAMENTAL

1-Requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma

Una vez que la Comunidad Autónoma en cuestión, lleve a cabo el incumpliendo, el art. 155 CE impone al Gobierno, que es quien estima si ha habido o no incumplimiento; el «previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma». Este requisito no figura en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn y tampoco se contemplaba en el art. 144 del Anteproyecto de Constitución, ya que se incluyó debido a una enmienda presentada en el Senado⁵⁴.

Este requerimiento debe entenderse como una última advertencia a la Comunidad incumplidora, ofreciéndole la oportunidad de adoptar por sí misma las medidas necesarias para rectificar su actuación. Será el Delegado del Gobierno, quien tiene atribuidas funciones de coordinación con la Administración autonómica y ostenta la máxima representación de la Comunidad Autónoma (art. 125.1 CE); el encargado de comunicar, dicha potencial aplicación del art. 155 CE.

La Constitución no establece la forma que debe adoptar el requerimiento, y el art. 189.1 del Reglamento del Senado dispone que el Gobierno deberá presentar ante dicha Cámara «la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de esta", por lo tanto, se deduce, que no hay una forma a seguir, si bien, se exige motivación debido a

⁵⁴ *Enmienda núm. 805 al artículo 149.1- primer firmante: Entesa dels Catalans* (consultado el 31/05/2018). <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmsenado.pdf>

la extraordinariedad de esta situación. Además, tampoco se fija el plazo, y no hay recurso alguno ante el Tribunal Constitucional contra el requerimiento del Gobierno a una Comunidad Autónoma.

2) FASE SENATORIAL

El artículo 189 del Reglamento del Senado regula la tramitación de la autorización de la Cámara Alta al Gobierno para adoptar las medidas necesarias.⁵⁵ Este procedimiento se puede dividir en cuatro fases:

a) Solicitud del Gobierno

El art. 189.1 del Reglamento del Senado dispone que la solicitud del Gobierno será a través de un escrito presentado ante el Presidente de la Cámara, debiendo constar en él "el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de esta".

Aunque no se diga nada sobre la posibilidad del Gobierno de retirar la propuesta, parece lógico pensar que sí ya que se trata de una autorización, de la cual el Gobierno podrá hacer uso o no, esa autorización no tiene un carácter imperativo.

b) Audiencia a la Comunidad Autónoma interesada

Una vez recibido y admitido a trámite el escrito del Gobierno, el art. 189.2 establece que la Mesa de la Cámara lo remitirá, junto con la documentación aneja, a la Comisión General de las Autonomías, o bien constituirá una Comisión conjunta en los términos del artículo 68.

El art. 189.3 RS dispone que la Comisión "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 designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos".

⁵⁵ CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan. "La compulsión o coerción estatal (Estudio del artículo 155 de la Constitución Española)". *Revista de Derecho político*. 2000, N°48-49, págs. 99-146. ISSN: 2174-5625.

Resulta necesario puntualizar, que debido a que esas medidas van a ir dirigidas a la CCAA en cuestión, resulta deseable que pudiera intervenir una persona de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en el debate del Senado.

c) Formulación de la propuesta de resolución

La formulación de la propuesta de resolución corresponde a la Comisión General de las Comunidades Autónomas o a la Comisión conjunta que se haya constituido al efecto. El art. 189.4 RS dispone que la propuesta será motivada y se pronunciará "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". En el informe, se pueden dar tres soluciones: a) la aprobación de la solicitud, b) la desestimación de la solicitud, c) la aceptación parcial de las medidas propuestas.

d) Acuerdo de aprobación o denegación de la solicitud del Gobierno

La aprobación o denegación de las medidas corresponde al Pleno del Senado, según el art. 189.5 RS. La defensa de las medidas ante la Cámara correspondería al Gobierno o a su Grupo Parlamentario, que son quienes las plantearon. Sin embargo, la Comisión ha podido modificarlas o condicionarlas, en cuyo caso la intervención a favor correría a cargo de quienes hubiesen votado afirmativamente la propuesta de la Comisión. El Gobierno, además, podrá solicitar la autorización de nuevas medidas, en el caso de ser insuficientes las aprobadas anteriormente.

No hay obstáculo que impida al Senado revocar la autorización otorgada al Gobierno, por ejemplo, si cesa la situación que lo motivó. La revocación supondría la pérdida de eficacia de las medidas, y para ello se seguiría el procedimiento previsto en el art. 189 del Reglamento del Senado.

III.2.3.POSIBLES MEDIDAS A APLICAR

La Constitución Española de 1978 no enumera las medidas que puede adoptar el Gobierno, por lo tanto, es este quien debe determinarlas en relación con la situación que las motive. Algunas de las medidas que se podrían tomar son las siguientes:

A) *Disolución o suspensión de una Comunidad Autónoma.*

La suspensión fue la medida practicada durante la II República Española, a través de la Ley de 2 de enero de 1935, por la que se suspendía la vigencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que luego sería impugnada ante el TGC como se explicó en el capítulo anterior.

Teniendo en cuenta el art. 155 de la Constitución de 1978, la doctrina sostiene unánimemente que no cabe la disolución o suspensión de los entes autonómicos, teniendo en cuenta el principio de autonomía, al igual que tampoco cabe modificar el estatuto de autonomía a través de la ejecución de esas medidas.

B) *Disolución o suspensión de algunos de los órganos de una Comunidad Autónoma.*

En relación con esta posible medida, la doctrina no posee una postura unánime. Gil-Robles⁵⁶ considera que hay que descartarla disolución de los órganos de la Comunidad Autónoma o la remoción de sus titulares, así como la sustitución de la actuación de la Administración autonómica por la del Estado, «pues no se trata de sancionar a la Comunidad Autónoma ni a los titulares de sus órganos, sino de compeler a estos a cumplir con sus obligaciones».

Las medidas deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento. El gobierno sí podría sustituir de forma provisional y temporal las funciones desempeñadas por algún órgano autonómico concreto. En ningún caso suprimir la institución en sí misma.

⁵⁶ Europa Press. Estudios sobre el 155: el Gobierno no podrá usar la fuerza, pero sí dar órdenes a la CCAA y medidas económicas de presión (consultado el 28/05/2018).

<http://www.europapress.es/nacional/noticia-estudios-155-gobierno-no-podra-usar-fuerza-si-dar-ordenes-ccaa-medidas-economicas-presion-20170305110238.html>

En dos ocasiones se intentó introducir en el actual artículo 155 CE (artículo 144 del texto del anteproyecto y artículo 149 del texto aprobado en primera instancia por el Congreso de los Diputados) la facultad de disolver la “Asamblea regional”. Ambos intentos provenían de enmiendas presentadas por la UCD (la núm. 736, con el Sr. Ortí Bordas como primer firmante, en relación con el artículo 144 del anteproyecto, y la núm. 957, del Sr. Alberto Ballarín, senador, en relación con el artículo 149 del proyecto aprobado por el Congreso y que debía ser tramitado en el Senado). Y en los dos casos el intento no prosperó.

C) *Ejecución sustitutiva o subsidiaria de la actividad de la Comunidad Autónoma.*

Se podría considerar que el artículo 155 no contempla la subrogación del Gobierno en la Comunidad Autónoma, ya que se deben respetar las competencias autonómicas.

Albertí⁵⁷ considera que las medidas que puede autorizar el Senado para concretar la ejecución forzosa «deberán consistir, en general, en la sustitución de tales entes u órganos (autonómicos) en la realización de aquellas actividades concretas cuya competencia les corresponde, pero cuyo ejercicio se ha visto afectado por el vicio previsto en el artículo 155 de la Constitución”. Si bien, esta posición evoluciona y es este autor quien firmaría un recurso ante el TS⁵⁸. Además considera que: "la disolución del Parlamento (aunque sea en diferido) y la destitución del Presidente y de todo el Gobierno de la Generalitat, unido a la limitación de los poderes del Parlamento y a la introducción de un control político previo de las iniciativas parlamentarias a cargo de la autoridad competente, son todas ellas cuestiones tan graves, por la radical alteración del sistema constitucional que suponen, que de ningún modo pueden entenderse implícitas en la previsión de medidas cuyo objetivo es el cumplimiento de las obligaciones constitucionales o la protección del interés general. Y mucho menos

⁵⁷ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: Los principios de integración constitucional. En: Eliseo AJA. *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. 1ª Edición. Madrid, Tecnos, 1985, pág. 471. ISBN: 9788430912162.

⁵⁸El recurso se recoge en este enlace (consultado el (09-05-2018).

https://www.elnacional.cat/es/politica/juristas-diputados-catalanes-supremo-disolucion-parlamento_212571_102.html

cuando esta misma posibilidad fue desestimada en el propio proceso de elaboración de la Constitución"⁵⁹.

El Gobierno ejercerá, de forma temporal, la dirección político- administrativa de parte de la competencia que corresponde a la Comunidad Autónoma en cuestión. Entre las medidas a aplicar, se podrían citar la suspensión de las transferencias de los servicios en curso, la suspensión de las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, la suspensión de las participaciones en ingresos del Estado que este venga obligado a entregar o la negativa de autorización para endeudamiento de la Comunidad Autónoma.

E) *Impartición de instrucciones.*

El propio art. 155.2 lo establece expresamente al indicar que "para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas". El problema que se suscita es si no cumplieran dichas instrucciones, y en este sentido el 155 guarda silencio.

F) *Empleo de las Fuerzas Armadas o de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.*

Existe prácticamente una unanimidad en descartar esta medida. Si bien, la propia Constitución, en su art. 8, confiere a estos cuerpos la función de defender el ordenamiento constitucional. Por ello, se podría entender que una Comunidad Autónoma al actuar en contra del interés general, estaría a su vez, vulnerando el ordenamiento constitucional, lo cual legitimaría la intervención de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, para la mayoría de los autores la actuación de las Fuerzas Armadas, con el fin de defender el ordenamiento constitucional, sería aquella referente a la integridad territorial, esto es, el estado de sitio del art. 116 CE.

En la aprobación y adopción de estas medidas se deben tener en cuenta los principios de necesidad, proporcionalidad y adecuación, de transitoriedad y de concreción.

⁵⁹ ALBERTI ROVIRA, Enoch. "155 ¿De qué constitución?" (consultado el 31/05/2018)

<http://agendapublica.elperiodico.com/155-de-que-constitucion/>

III.3. APLICACIÓN A CATALUÑA DEL ART. 155 CE

III.3.1. PRESUPUESTO MATERIAL: HECHOS QUE MOTIVARON SU APLICACIÓN Y ANTECEDENTES

El 9 de junio se oficializó la celebración del Referéndum sobre la independencia de Cataluña, el Presidente Puigdemont anunció que el referéndum se celebrará el 1 de octubre, y destacó también que este referéndum será vinculante al tratarse de un «instrumento avalado por una amplia mayoría política y social» de Cataluña.

El 28 de agosto, la mayoría independentista del Parlament, compuesta por los grupos de Junts pel Sí y la CUP-CC, presentaron en la cámara catalana la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República⁶⁰. El objetivo principal era garantizar el "proceso de transición" de Cataluña a un estado independiente.

El 6 de septiembre, los grupos independentistas presentaron la denominada "Ley del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña"⁶¹, que regula la celebración del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña con respecto de España, que además establece que "el pueblo de Cataluña es un sujeto político soberano y como tal ejerce el derecho a decidir libre y democráticamente, su condición política" y que "el Parlamento de Cataluña actúa como representante de la soberanía del pueblo de Cataluña".

Esta ley fue aprobada por el Parlamento catalán el mismo 6 de septiembre, con 72 votos a favor (de JxSí, CUP-CC y Germà Gordó) y 11 abstenciones.

El 8 de septiembre, la ley fue suspendida por el TC de manera urgente, y apercibió a los 948 alcaldes catalanes y a 62 cargos públicos de la Generalidad recordando que no

⁶⁰ Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República» («Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya», núm. 7541A, de 8 de septiembre de 2017). Fue declarada inconstitucional por la STC 124/2017, de 8 de noviembre.

⁶¹ La Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, publicada en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 7449A.

podían participar en el referéndum vinculante del 1 de octubre⁶². El Referéndum del 1 de octubre de 2017 fue declarado ilegal en España y en la Unión Europea.

El 10 de octubre, el presidente de la Generalitat, Carles Puigdemont; declaró la independencia de Cataluña pero pidió suspender, durante varias semanas, los efectos de esa declaración «para emprender un diálogo para llegar a una solución acordada para avanzar en las demandas del pueblo de Cataluña». «Con los resultados del 1 de octubre, Cataluña se ha ganado el derecho a ser un estado independiente», dijo Puigdemont ante el Parlamento de Cataluña. Tras el pleno, diputados de Junts pel sí y la CUP firmaron la Declaración de independencia de Cataluña.

Al día siguiente, 11 de octubre de 2017, el Gobierno hizo un requerimiento al presidente Puigdemont para que aclarase si efectivamente había declarado la independencia, a efectos de aplicar el art. 155 CE.

El 21 de octubre el Gobierno de Rajoy inició los trámites para la aplicación del artículo 155, y finalmente, la intervención de la autonomía fue aprobada por el Senado el 27 de octubre, el mismo día en que el Parlamento de Cataluña aprobó la declaración unilateral de independencia en una votación ilegal y anónima por 70 votos a favor, 2 en blanco, 10 en contra y la ausencia de PSC, PP y Cs.

Tras la aprobación por el Senado de la activación del artículo 155, Mariano Rajoy anunció el cese del gobierno catalán, así como del Parlamento, y convocó elecciones para el día 21 de diciembre de 2017. Las elecciones del 21 de diciembre fueron ganadas por Ciudadanos, pero no llegó a la mayoría absoluta, cosa que sí consiguió el bloque independentista, formado por Junts per Catalunya, ERC y CUP.

ANTECEDENTES: EL 9-N

El proceso participativo sobre el futuro político de Cataluña, conocido por 9-N, fue planteado por el presidente de la Generalidad de Cataluña, Artur Mas, como alternativa legal ante la imposibilidad de obtener del Gobierno central el permiso necesario para

⁶² El TC declarará inconstitucional y nula la Ley del referéndum de autodeterminación de Cataluña: STC 114/2017, de 17 de octubre. (Recurso de inconstitucionalidad 4334/2017).

celebrar un referéndum de autodeterminación en Cataluña y tras el recurso del Gobierno ante el TC contra la consulta sobre el futuro político. El proceso se celebró el 9 de noviembre de 2014. Esta consulta tenía como objetivo conocer la opinión de los ciudadanos catalanes sobre si Cataluña, debería ser un Estado y si ese Estado debería ser independiente.

El Gobierno de España recurrió este proceso ante el TC, por entender que vulnera la legalidad. El proceso quedó suspendido tras ser admitido el recurso a trámite, pero la Generalidad de Cataluña se negó a acatar la suspensión cautelar y continuó con el proceso.

Ante la suspensión cautelar del TC, el 13 de octubre, Mas afirmó que la consulta ya no podía celebrarse en los términos previstos y planteó un proceso de participación ciudadana, pero no aclaró exactamente en qué marco jurídico se basaba esta nueva consulta.

El 2 de noviembre de 2014, el Gobierno confirmó que impugnaría la nueva consulta, y el 4 de noviembre el TC admitió a trámite los recursos presentados por el Gobierno contra las actuaciones de la Generalidad de Cataluña relativas a la convocatoria de esta consulta y esta quedó suspendida cautelarmente⁶³.

La Generalitat de Cataluña anunció que presentaría un recurso contra el Gobierno ante el TS alegando que este vulneraba los derechos de participación, de libertad de expresión y libertad ideológica. El recurso fue rechazado por el Tribunal Supremo.

El 11 de junio de 2015 el TC declaró inconstitucionales los actos impugnados por el Gobierno, destinados a la realización del "proceso participativo" por parte de la Generalidad de Cataluña. Estas actuaciones eran según el tribunal "inconstitucionales en su totalidad, por no corresponder a la Comunidad Autónoma la convocatoria de consultas que versan sobre cuestiones que afectan al orden constituido y al fundamento del orden constitucional".

⁶³ Sentencia 138/2015, de 11 de junio de 2015. Impugnación de disposiciones autonómicas 6540-2014. Formulada por el Gobierno de la Nación respecto de las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre de 2014.

III.3.2.REQUERIMIENTO AL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

La activación formal del 155 parte de la decisión del Gobierno que ha de remitir un requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma motivado⁶⁴. De tal modo, el 11 de octubre de 2017, el Gobierno, bajo la presidencia de Mariano Rajoy, siguiendo el trámite previsto en dicho artículo, dirigió el requerimiento al presidente de la Generalidad de Cataluña, Carles Puigdemont⁶⁵.

El requerimiento intentaba constatar si se había producido una declaración de independencia, además de advertir que de no atenderse este requerimiento se pondría en marcha el artículo 155 CE. En el caso de que se confirmara la declaración de independencia, se le daba un nuevo plazo de 72 horas adicionales para revocar dicha declaración y restaurar el orden constitucional. El Gobierno estableció como plazo de respuesta hasta el 16 de octubre a las 10:00 horas.

Los sujetos pasivos del requerimiento son el Gobierno de la Generalitat, su presidente y la mesa del Parlamento de Cataluña, así como su presidenta. Es importante indicar que si el incumplimiento proviene además de otro poder, como el legislativo, este solo podrá responder por lo realizado por su Gobierno y la Administración que dirige.

Se advertía al presidente de la Generalitat que de no ser atendido se remitirían al Senado las medidas para que la Comunidad Autónoma de Cataluña cumpliera con sus obligaciones constitucionales.

⁶⁴ SEIJAS VILLADANGOS, M^a Esther. *Estrategias participativas para la resolución extrajudicial de conflictos territoriales en los Estados compuestos*. 1^a Edición. Madrid: Innap Investiga, 2018, págs. 175-178. ISBN: 978-84-7351-627-3.

⁶⁵ COLLADO ÁNGEL. "Así es el requerimiento del Gobierno a Puigdemont: marcha atrás o intervención". Publicado en EL CONFIDENCIAL(consultado el 31/05/2018)-
https://www.elconfidencial.com/espana/2017-10-11/independencia-cataluna-requerimiento-rajoy-puigdemont_1459895/

III.3.3. RESPUESTA DEL PRESIDENTE DE LA GENERALITAT

El presidente de la Generalitat finalmente respondió al presidente del Gobierno el día 16 de octubre⁶⁶. Ponía de manifiesto su intención de reanudar el diálogo entre ambas partes, con el fin de llegar a acuerdos que permitieran solventar la situación, pero dejando constancia de su intención de continuar el proceso iniciado por el afán de una Cataluña independiente alegando que "la mayoría del pueblo catalán quiere emprender su camino como país independiente en el marco europeo". Si bien, en su respuesta no ofrecía una contestación clara a la cuestión planteada en el requerimiento del Gobierno sobre si se había declarado o no, la independencia de Cataluña; cuestión que conllevó la aplicación definitiva del art. 155 CE.

Debido a la negativa manifestada por el Presidente de Cataluña a atender el requerimiento, el Gobierno remite al Consejo de Ministros, reunido en sesión extraordinaria el sábado 21 de octubre, las medidas que eleva al Senado "a fin de proteger el interés general de los españoles, entre ellos los ciudadanos de Cataluña, y restaurar el orden constitucional en la Comunidad Autónoma".

III.3.4. ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 21 DE OCTUBRE DE 2017

En el Acuerdo del Consejo de Ministros, se tiene por no atendido el requerimiento, acordando proponer al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general⁶⁷.

⁶⁶ <http://www.aelpa.org/actualidad/201710/Carta-Puigdemont.pdf>.

⁶⁷ Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre.

III.4. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 155

El TC en múltiples sentencias mantiene que el art. 155 (SSTC 215/2014, 4/1981, 25/1981, 49/1988) «opera como medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento, manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, que no ha adoptado, primero, por propia iniciativa, y luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación en la que ha incurrido»⁶⁸.

El Acuerdo del Consejo de Ministros establecía que el ejercicio por el Gobierno de las facultades previstas en dicho precepto tiene su origen en el incumplimiento manifiesto, contumaz y deliberado de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por sus máximas instituciones gubernamentales y parlamentarias, de sus obligaciones constitucionales, a través de la puesta en marcha de un proceso de secesión de dicha Comunidad Autónoma del Estado español, con desobediencia rebelde, sistemática y consciente de los reiterados pronunciamientos y requerimientos del Tribunal Constitucional, afectando de manera grave al interés general de España».

Además, se considera que dichas actuaciones suponen una vulneración de los artículos 1.2, 2 y 168 CE. Se hace una referencia a la previa actuación del Tribunal Constitucional declarando la inconstitucionalidad de las diferentes actuaciones de la Comunidad Autónoma en torno al proceso secesionista, en particular de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley del referéndum de autodeterminación (Ley 19/2017, de 6 de septiembre), en virtud de la STC 114/2017, de 17 de octubre.

Se fundamenta la aplicación del art. 155 partiendo de que «los gobernantes de Cataluña no han respetado, ni la legalidad sobre la que se asienta nuestra democracia, ni el interés general al que nuestras leyes responden».

Por lo tanto, las medidas tienen como objetivo:

- Restaurar la legalidad constitucional y estatutaria.

⁶⁸STC 215/2014 (FJ 8).

- Asegurar la neutralidad institucional.
- Mantener el bienestar social y el crecimiento económico.
- Asegurar los derechos y libertades de todos los catalanes.

La magnitud del incumplimiento determina que, en este caso, no baste con la impartición de instrucciones a las autoridades autonómicas, ni tan siquiera con la asunción puntual de competencias en algunos de los actos que ordinariamente debe realizar o en algunas de sus funciones. Se hace imprescindible la sustitución en el ejercicio de las funciones de esos órganos por el tiempo necesario y preciso para reponer la legalidad constitucional y estatutaria vulnerada.

En el acuerdo aclara que las medidas de ningún modo tienen por objetivo suspender la autonomía de Cataluña, sino la asunción por el Gobierno de la Nación de las competencias previstas en el Estatuto de Autonomía, y con un carácter provisional, ya que dispone que "se mantendrán vigentes y serán de aplicación hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat, resultante". También deja constancia de la facultad del Gobierno de la Nación de plantear ante el Senado modificaciones o actualizaciones de las medidas inicialmente autorizadas, cuya procedencia será, en su caso, acordada por la autoridad u órgano que se cree o designe a tal efecto. El Gobierno de la Nación podrá además anticipar el cese de estas medidas si cesasen las causas que lo motivan, dando cuenta al Senado de esta decisión.

Este acuerdo se publicaría en el Boletín Oficial del Estado el mismo día de su aprobación por el Senado, como 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, con el objetivo 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.

MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO⁶⁹

Las principales medidas acordadas por el Gobierno fueron las siguientes:

- Cese del presidente de la Generalitat, Carles Puigdemont, del vicepresidente, Oriol Junqueras, y de todos los consellers.
- El presidente del Gobierno asume la competencia de disolver el Parlament, poner fin a la legislatura y convocar elecciones en un plazo máximo de seis meses.
- La Administración de la Generalitat de Cataluña continúa funcionando como la organización administrativa ordinaria, pero bajo las directrices de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno central.
- El Parlamento de Cataluña no puede proponer candidato a la presidencia de la Generalitat, ni el Parlamento celebrar debate y votación de investidura una vez destituido Puigdemont.
- El Parlament no podrá adoptar medidas contrarias a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. El Gobierno central tiene un plazo de 30 días para poder vetar iniciativas.
- Tras el cese del conseller de Interior, el Gobierno tomará el control de los Mossos. Podrá dictar instrucciones directas y de obligado cumplimiento a los Mossos. También podrá acordar el despliegue de Policía y Guardia Civil, coordinando su actuación con la policía autonómica.
- Si fuera necesario, los miembros de los Mossos serán sustituidos por efectivos de Guardia Civil o Policía. En caso de incumplimiento de las órdenes, podrían incurrir en responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de las responsabilidades patrimoniales, contables, penales o de otro orden.

⁶⁹ 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 delo 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.

- El Gobierno toma el control económico de Cataluña y garantiza que los fondos no se destinen a actividades relacionadas con el proceso secesionista.
- El Ejecutivo velará por la transmisión de una información "veraz, objetiva, equilibrada y respetuosa" con el pluralismo político en los medios públicos catalanes, entre ellos TV3.
- El Estado podrá imponer sanciones disciplinarias a los funcionarios o personal laboral de la Generalitat de Cataluña que no acaten las medidas, sin perjuicio de ponerlo en conocimiento de la Fiscalía.
- Carecerá de validez cualquier publicación en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña o en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña sin la autorización o en contra de lo acordado por los órganos o autoridades que designe el Gobierno.

Entre las medidas más controvertidas tomadas por el Gobierno de Mariano Rajoy cabe destacar la intervención de las finanzas de la Comunidad Autónoma de Cataluña y aquellas adoptadas en el ámbito de la educación. En cuanto a las primeras, el Gobierno se encargará de gestionar de forma directa el presupuesto regional, además de activar el acuerdo mediante el cual la Generalidad no podrá realizar nuevos gastos que no estén ya comprometidos. Asumirá el control y la gestión de todos sus gastos, como establece la Ley de Estabilidad Presupuestaria que dispone que en caso de incumplimiento de los principios de transparencia y reequilibrio presupuestario por parte de una comunidad autónoma se podrán aplicar tres tipos de medidas: correctoras (artículo 20), coercitivas (artículo 25) y de cumplimiento forzoso (artículo 26). A Cataluña sería de aplicación el artículo 26.1, referido a las medidas de cumplimiento forzoso. En relación con las segundas, el Ministerio de Educación renovó los conciertos educativos a los colegios concertados de Cataluña, medida que se contrapone al acuerdo alcanzado por los partidos independentistas con el fin de dejar de concertar colegios que segregaran a los niños por razón de sexo.

III.5. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL SENADO A LA PROPUESTA INICIAL DEL GOBIERNO

Según el art. 189 del Reglamento del Senado:

2. 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.

3. 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 designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos.

La Mesa del Senado se reunió, tras el Consejo de Ministros extraordinario donde se decidieron las medidas, y se acordó que una comisión conjunta de 27 senadores procedentes de las comisiones General de Comunidades Autónomas y Constitucional fuera la encargada de tramitar la propuesta del Gobierno antes de elevarla al pleno para su convalidación.

El Senado podía tramitar las peticiones del Gobierno bien a través de la Comisión General de Comunidades Autónomas, o bien, mediante una comisión "ad hoc" compuesta por senadores de las comisiones afectadas. El Senado se decantó por el segundo modelo, que pasaría a denominarse Comisión Conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional. Pío García-Escudero, Presidente del Senado; sería el encargado de presidir esta comisión conjunta.

La Comisión parlamentaria está formada por 27 miembros: 15 del PP, 6 del PSOE, 2 de Unidos Podemos, 1 de ERC, 1 del PNV, 1 del PDeCAT y 1 del grupo Mixto. Los 15 representantes del PP son: el presidente del Senado, Pío García Escudero, el vicepresidente, Pedro Sanz, el portavoz del Grupo, José Manuel Barreiro, los senadores Javier Arenas, Tomás Burgos, Rosa Vindel y Alberto Fabra, el líder del PP catalán, Xavier García Albiol, el presidente de Melilla y de la Comisión de Comunidades

Autónomas, Juan José Imbroda, la vicepresidenta de la Comisión de CCAA, María Dolores López, el presidente de la Comisión Constitucional, Joaquín Ramírez y su vicepresidente, Jesús Labrador, la ex presidenta de Aragón, Luisa Fernanda Rudi y la portavoz de la Comisión General, Clara Isabel San Damián.

El portavoz del PSOE en el Senado, Ander Gil encabezaría la representación socialista, en la que también se encontraban los senadores, Luisa Carcedo, Francisco Menacho y Begoña Nasarre, el miembro de la Comisión General, Óscar López, y el viceportavoz de la Comisión Constitucional, Tontxu Rodríguez.

De Unidos Podemos, los senadores Óscar Guardingo y Miren Gorrotxategi participarán en esta Comisión parlamentaria. El portavoz adjunto de ERC, Miquel Àngel Estradé, el portavoz del PNV en el Senado, Jokin Bildarratz, el portavoz del PDeCAT, Josep Lluís Cleries y el senador de UPN, Pachi Yanguas, completan la Comisión.

La función de esta Comisión se regula en el artículo 189 de Reglamento de la Cámara, del que se deduce que tendrá capacidad para enmendar y modificar las medidas que el Gobierno haga llegar al Senado y además deberá dar audiencia al presidente de la Generalitat, Carles Puigdemont.

El artículo 189.4 del Reglamento del Senado dice textualmente 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".

Así, ejerciendo dichas funciones, en el apartado A, referido a «Medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno», el Senado exige que el ejercicio de las funciones propias del Presidente, Vicepresidente y miembros del Consejo de Gobierno corresponda al Gobierno de la Nación o a los órganos o las autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación, y no sólo a estos últimos órganos o autoridades que cree o designe el Gobierno, como inicialmente proponía el Ejecutivo⁷⁰.

Respecto a este enunciado, se emitió voto particular por Esquerra Republicana (Núm. 14) considerando que se debían suprimir los tres primeros párrafos al entender que el

⁷⁰BOCG núm. 166- 28 de octubre de 2017. (consultado el 30-05-2018)

http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_T_12_166.PDF

Senado no puede autorizar al Gobierno español al cese del President de la Generalitat de Catalunya, del Vicepresident, y de las Conselleres y los Consellers que integran el Govern de la Generalitat de Catalunya, porque "la facultad de dar instrucciones a todas las autoridades de una Comunidad Autónoma no puede implicar su destitución o cese, más aún cuando corresponde al President de la Generalitat, y sólo a él, la suprema representación de la Generalitat y la ordinaria del Estado en Catalunya". Lo consideran inconstitucional en cuanto suspende la autonomía reconocida al Parlament.

También el Grupo Parlamentario Popular presentó voto particular (Núm. 20) al respecto, en el que se proponía la siguiente redacción: "el ejercicio de dichas funciones corresponderá al Gobierno de la Nación o a los órganos o a las autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación."

Además, el voto particular núm. 2 presentado por el Grupo Parlamentario Nacionalista Partit Demòcrata (PDeCAT-CDC)- Agrupación Herreña Independiente-Coalición Canaria (AHI/CC-PNC) sostiene que frente a las medidas que pretende aprobar el Senado en aplicación del art. 155 CE, se puede considerar que la vía de impugnación jurisdiccional del acuerdo adoptado por el Senado, por el que se ha autorizado al Gobierno del Estado a adoptar medidas respecto de la Generalitat, podría ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad ante el TC, en el plazo de 3 meses y previo dictamen del Consell de Garanties Estatutàries, que dispone de un mes para emitir su dictamen. En cuanto a las medidas que efectivamente termine adoptando el Gobierno del Estado o las autoridades designadas por él para dar instrucciones o actuar en sustitución de las de la Generalitat, podrán ser objeto de conflicto de competencia ante el TC, previo requerimiento de incompetencia al Gobierno del Estado.

En relación con el apartado C.3, «Área de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales», se excluyen de la aprobación del Senado las previsiones respecto al ejercicio de las facultades de la Generalitat en el ámbito del servicio público autonómico de comunicación audiovisual. Esquerra Republicana presentó voto particular (Núm. 19) proponiendo como redacción: "no corresponderá al Gobierno de la Nación ni a los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación ninguna función relacionada con el servicio público autonómico de comunicación audiovisual."

Relativo a este apartado, el Grupo Parlamentario Socialista emitió el siguiente voto particular (Núm. 13): "se excluyen de la aprobación del Senado las previsiones del último párrafo de este apartado respecto al ejercicio de las facultades de la Generalitat en el ámbito del servicio público autonómico de comunicación audiovisual."

Respecto al apartado D, «Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña», se suprimen los párrafos que limitaban las competencias del Parlament y exigían la remisión a una autoridad gubernativa estatal de las iniciativas legislativas y otros actos del Parlament con el fin de que aquella manifestase en el plazo de 30 días, su conformidad o no a la tramitación, si incluyera disposiciones contrarias a las medidas propuestas.

También emitió voto particular (Núm. 1) el Grupo Parlamentario Nacionalista Partit Demòcrata (PDeCAT-CDC)- Agrupación Herreña Independiente-Coalición Canaria (AHI/CC-PNC) en el que se propone "añadir un nuevo punto a con el siguiente texto: al apartado D) MEDIDAS DIRIGIDAS AL PARLAMENTO DE CATALUÑA: Suprimir los párrafos segundo y tercero del subapartado D. 4, ambos relativos a la remisión a una autoridad gubernativa estatal de actos del Parlamento de Cataluña, por ser contrarios a la Constitución.

Respecto a esta medida también se formuló voto particular por el Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú-En Marea (Núm. 17) solicitando la supresión de la medida D4 en lo relativo al nombramiento de una autoridad por el Gobierno que fiscalice toda la labor parlamentaria con efectos suspensivos y vinculantes al suponer "una invasión competencial de otros órganos de fiscalizar la constitucionalidad de la actuación de la cámara como es, singularmente, el Tribunal Constitucional, pudiendo llegarse al caso de que por parte del Gobierno se limite o se elimine o se niegue la posibilidad del Parlament de recurrir la aplicación del art. 155 ante el Tribunal Constitucional".

Sobre las medidas contenidas en el punto E.1, Normativa estatal y autonómica de aplicación, el Senado sólo matiza que la revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados por sustitución en las funciones o competencias de los órganos de la Administración de la Generalitat de Cataluña se sujetará a las previsiones de la legislación procesal. La revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados en aplicación de las medidas previstas en este Acuerdo corresponderá a los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional contencioso administrativo, en atención al rango de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación.

Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, en su voto particular (Núm. 3) sostienen que el Tribunal Constitucional ha tenido pocas ocasiones de abordar el contenido y los límites en la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española. Una de esas ocasiones fue la STC 27/1987, la cual abordó en un sentido negativo la virtual constitucionalidad de una medida que suspenda actos y disposiciones legislativos por una aplicación de dicho artículo, recogiendo expresamente que el artículo 155 de la constitución no contemplaba dicha atribución al Gobierno, y señalando con toda claridad que el procedimiento del artículo 161.2 de la CE ante el propio Tribunal Constitucional es el único establecido para ello.

En el apartado E.4, referido a «Modificación de los Departamentos, de las estructuras orgánicas y de los organismos, entes o entidades vinculadas o dependientes de la Generalitat de Cataluña», el Senado dispone que, acordado el cese del Presidente, del Vicepresidente y de los Consejeros de Gobierno, el ejercicio de sus respectivas funciones en orden a la organización de los Departamentos de la Generalitat de Cataluña corresponderá al Gobierno de la Nación --cuya mención se omitía en la redacción original del Ejecutivo-- o a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación en sustitución de aquéllos.

Respecto al apartado E.8, sobre la «Potestad disciplinaria y traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal», el Senado mantiene la previsión del Gobierno de que el incumplimiento de las medidas contenidas en el Acuerdo se entienda como incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución y al Estatuto, a los efectos de las infracciones previstas en la normativa disciplinaria estatal o autonómica de aplicación, pero introduce el matiz de que no será necesario recurrir a informes previos sobre los expedientes disciplinarios.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 66.2 de la Constitución, el Senado dispone que las facultades de seguimiento y control de las medidas contenidas en el Acuerdo se atribuyen a la Comisión conjunta de las Comisiones General de Comunidades Autónomas y Constitucional de la Cámara.

Finalmente, en relación con el apartado E.9, Duración y revisión de las medidas, en el que se contemplan previsiones respecto de la posibilidad de plantear modificaciones o actualizaciones de las medidas, así como de anticipar su cese si cesasen las causas que lo motivan, el Senado ordena al Gobierno, atendiendo a la evolución de los

acontecimientos y de la gravedad de la situación, llevar a cabo una utilización proporcionada y responsable de las medidas aprobadas y modular su aplicación si se produjeran cambios en la situación u otras circunstancias que así lo aconsejen.

Respecto al apartado E.10, Notificación, entrada en vigor y publicación, el Grupo Parlamentario Socialista presenta voto particular (Núm. 12): "la entrada en vigor de las medidas previstas en el Acuerdo del Consejo de Ministros y aprobadas por el Senado se suspenderá si el Presidente de la Generalitat de Cataluña, antes de la vigencia de las mismas, hiciera uso de las facultades que le otorga el artículo 66 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, para decretar la disolución anticipada del Parlamento de Cataluña y para la convocatoria de elecciones autonómicas, que se celebrarán conforme a lo establecido en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, las normas correspondientes de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general y las demás disposiciones legales de aplicación." Si bien, el representante socialista del Senado anunció a la Cámara que retiraban dicha iniciativa tras conocer la propuesta de Junts pel Sí y la CUP de proponer proclamar en el Parlament la república de Cataluña.

La señora Vindel López (PP) solicitó votación separada del primer apartado de los tres de que consta el voto particular con número de registro de entrada 65.433⁷¹ (voto particular núm. 1), presentado por la señora Julios Reyes y el señor Rodríguez Cejas, del Grupo Parlamentario Nacionalista Partit Demòcrata (PDeCAT-CDC) - Agrupación Herreña Independiente-Coalición Canaria (AHI/CC-PNC), que resultó aprobado. Se aprobaron los votos particulares con números de registro de entrada 65.449⁷², del Grupo Parlamentario Socialista (voto particular núm. 13), y 65.471⁷³, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (voto particular núm. 20), rechazándose el resto⁷⁴.

⁷¹Senado. Documento nº 596/000001/0001. (consultado el 30/05/2018)

<http://www.senado.es/web/expedientdocblobServlet?legis=12&id=66679>.

⁷²Senado. Documento nº 596/000001/0001. (consultado el 30/05/2018)

<http://www.senado.es/web/expedientdocblobServlet?legis=12&id=66695>.

⁷³Senado. Documento nº 596/000001/0001. (consultado el 30/05/2018)

<http://www.senado.es/web/expedientdocblobServlet?legis=12&id=66717>.

⁷⁴Diario de sesiones senado. Sesión 24 Acta de la sesión del Pleno del Senado celebrada el día 27 de octubre de 2017. (consultado el 30/05/2018).

III.6. CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL ART. 155 CE

De las enmiendas aportadas al texto propuesto por el Gobierno para su autorización por el Senado, deriva la necesidad de supervisión del Tribunal Constitucional de todo el proceso. En la fase de elaboración del art. 155 CE, llegó a proponerse un texto que no prosperó, incluyendo una referencia expresa al recurso ante el Tribunal Constitucional contra la decisión del Gobierno y la autorización del Senado referentes a la coerción estatal⁷⁵.

La posibilidad de recurrir al TC la decisión del Senado fue ya planteada como enmienda (núm. 678) al proyecto en el Congreso por el PNV⁷⁶: "Contra el acuerdo del Senado, las autoridades del Territorio Autónomo podrán recurrir ante el Tribunal Constitucional". Cuando en la Comisión se anunció que una enmienda "in voce" de UCD iba a incluir este requisito, el PNV retiró toda la enmienda. El recurso al TC volvió a surgir en la enmienda núm. 805 al texto aprobado por el Congreso. La enmienda fue aprobada en la Comisión del Senado y se mantuvo su redacción en el Pleno, aunque Pérez-Maura de UCD dejó caer en este último que el recurso "no ponía ni quitaba nada, puesto que el artículo 161, párrafo a), admitía para los Presidentes de las Comunidades Autónomas el recurso al Tribunal la Comisión mixta parece que cedió a la presión de UCD y suprimió el que la decisión del Gobierno pudiera ser recurrida por la Comunidad Autónoma al TC".

Actualmente, los Gobiernos y Asambleas autonómicas pueden plantear recursos de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley, o aquellas que sin tener ese carácter supongan un conflicto de competencias entre el Estado y las CCAA. En el caso de la coerción estatal no se trataría tanto de reclamar la titularidad de una competencia, sino de defender la autonomía, que la resolución o acto afecten a su propio ámbito de autonomía.

⁷⁵ http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_P_12_45.PDF

⁷⁶ BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES 5 DE ENERO DE 1978.-Núm. 44
http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF

Se cuestiona si la aprobación del Senado puede ser objeto de inconstitucionalidad, al igual que la decisión del Gobierno de aplicar o no la ejecución forzosa en el caso de ser su requerimiento desatendido⁷⁷. En este sentido, a la luz de los recursos interpuestos la clave redonda en atribuir “valor de ley” al acuerdo del Senado, hecho que faculta la incoación del recurso de inconstitucionalidad.

Además, la ejecución o aplicación de las medidas podrá controlarse por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 153 c. CE), estando legitimadas las Comunidades Autónomas para ello según el art. 19.1 d) de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: "están legitimados ante el orden contencioso-administrativo: [...] d). La Administración de las Comunidades Autónomas para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u organismo público (...)".

La aplicación del 155 no implicó que el Gobierno central pudiera actuar sin dar explicaciones a nadie, debería hacerlo cada dos meses ante el Senado, de acuerdo con lo aprobado por la Cámara Alta.

III.7. RECURSOS AL ART. 155 CE

Se presentaron varios recursos contra las medidas adoptadas en función del 155 CE por el Ejecutivo Central, entre los que cabe destacar:

⁷⁷Según el TC El recurso de inconstitucionalidad garantiza la supremacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones normativas y actos con fuerza de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas. Así lo dispone en su página oficial.

<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/competencias/Paginas/01-Recurso-de-inconstitucionalidad.aspx>

Recurso de la Generalitat

La Generalitat de Cataluña el 27 de octubre a las 14.23 horas, antes que se votaran en el Senado las medidas propuestas por el Gobierno central; presentó recurso contra la aplicación del artículo 155 CE, motivo por cual el Pleno del TC, por unanimidad decidió no admitir al considerar que se interpuso de "forma prematura"⁷⁸.

El recurso no cumplía uno de los requisitos que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) exige para la admisión a trámite de los recursos de inconstitucionalidad: que se formulen a partir de la publicación en el BOE de la ley, disposición o acto con fuerza de ley impugnado.

El TC ya había inadmitido a trámite recursos contra el 155, en concreto los recursos de amparo presentados por los senadores de ERC y del PDeCAT contra la tramitación en el Senado de las medidas previstas por el Gobierno en aplicación del artículo 155.

Recurso formulado por Podemos

El recurso ante el TC fue impulsado por En Comú, al que luego se incorporaron Podemos, IU, En Marea y Equo. En él se solicita la nulidad del acuerdo adoptado por el Senado, que aprobó la aplicación del 155 e hizo posible la disolución del Parlament, la destitución del Govern de Carles Puigdemont y la convocatoria de elecciones autonómicas⁷⁹.

El recurso se basa en que no hay doctrina constitucional en la que poder fijarse ya que es la primera vez que se aplica en España dicho precepto.

El recurso pide que "declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 por resultar contrario a las previsiones del art. 155 CE". Se basa en la totalidad del procedimiento, desde el primer requerimiento hasta la aplicación material. Y las dudas empiezan con el requerimiento dirigido por Mariano Rajoy a Carles Puigdemont: "el requerimiento se concreta expresa y exclusivamente en la realización o no de una declaración de independencia de

⁷⁸ Auto del TC: 5241-2017 (FJ 1)

⁷⁹ El recurso de Podemos, IU, En Marea, Equo y En comú puede consultarse en este enlace:
<https://ep00.epimg.net/descargables/2017/12/04/57841cbc0c760ef37f223758a4f07c39.pdf>

Cataluña. (...) Su primer objeto es confirmar la existencia de dicha declaración, de modo que si esta no se hubiere realizado nada más se reclama y no habrá lugar al desarrollo ulterior del procedimiento del artículo 155 ”; explica el recurso.

Además, establecen que el reglamento del Senado, exige del Gobierno la justificación de haber realizado el requerimiento y también de su incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma al establecer: "El reglamento del Senado, que desarrolla el procedimiento de aplicación del 155, exige del Gobierno la justificación, no sólo de haber realizado el requerimiento, sino también de su incumplimiento por parte de la Comunidad". En virtud de esto, consideran que los incumplimientos que justifican el 155 deben ser aquellos mencionados en el requerimiento, y que incorporar otros motivos al avanzar en el procedimiento, provoca indefensión al no tener oportunidad la Generalitat responder a ellos. Además, sostienen que en el Acuerdo del Consejo de Ministros se incluyeron hechos que no concernían al art. 155, tal es el caso de las leyes de referéndum y transitoriedad ya suspendidas por el TC, y aquellos actos que ya han concluido y son irreversibles como el 1-O.

El Senado se ha pronunciado al respecto, y ha asegurado que defenderá en el TC su tramitación respecto a la aplicación del art. 155 CE. Pedro Sanz explicó que el Senado tramitó la solicitud del Gobierno porque "reunía todos los requisitos", como el requerimiento al Presidente de la Generalitat, Carles Puigdemont, la respuesta dada por este y el Acuerdo del Consejo de Ministros con las medidas a adoptar.

En cuanto a las medidas consideran que el artículo 155 habilita al gobierno a *“dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”*. Esto es todo. Es decir, *“limita la ruptura del modelo constitucional ordinario al mínimo necesario para su restauración”*.

1. CESE DEL GOVERN: El recurso es muy crítico con la decisión de cesar al Govern de la Generalitat, al decir que el 155 no puede invocarse para subsanar las leyes aprobadas los días 6 y 7 de septiembre en el Parlament (Referéndum y Transitoriedad), pues ya ha actuado el Tribunal Constitucional y las ha suspendido. Además establecen que *“Los debates de elaboración del texto constitucional (...) descartaron*

expresamente las enmiendas⁸⁰ que proponían otras y más intensas facultades en el art. 155”, específicamente, el cese del gobierno autonómico, y la disolución del parlamento.

Por otro lado, no justifica el cese porque se pudo suspender al Govern en sus funciones sin cesarlo, de acuerdo al carácter temporal y limitado de reparación que fija el artículo: *“La medida de cese del Gobierno de la Comunidad no obedece a una finalidad de restauración del orden constitucional, sino a la ilegítima restricción de la autonomía de las instituciones catalanas”.*

Entre la suspensión y el cese hay una gran diferencia cualitativa, que afecta a los derechos de los miembros del Govern, ya que vulnera *“el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, pues (...) sus titulares pierden la condición de aforado”.*

2. POLICÍA AUTONÓMICA. En este caso, el acuerdo permite que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sustituyan a los Mossos d’Esquadra. El recurso subraya que el régimen de sustitución de autoridad que habilita el 155 no puede suponer una sustitución de todo un cuerpo administrativo, solo de su mando o dirección: *“La sustitución de una administración por otra es un supuesto muy distinto y de mayor intensidad: no se altera simplemente y de modo puntual la atribución de competencias, sino que se modifica el propio régimen, legal o estatutario”.*

3. DISOLUCIÓN DEL PARLAMENT: Además volver a dejar constancia de que esta potestad fue propuesta para la redacción del 155 y rechazada expresamente, consideran que de las actuaciones parlamentarias no puede derivarse la vulneración constitucional que exige el 155, debido a que existen *“medidas alternativas igualmente eficaces y menos onerosas”*, como los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes de Referéndum y Transitoriedad aprobadas los días 6 y 7 de septiembre.

Recurso presentado por el Parlament

El Parlament, con posterioridad, interpuso recurso de inconstitucionalidad el 8 de enero de 2018⁸¹ contra el Acuerdo del Pleno del Senado. El Parlament sostenía que se vulneró

⁸⁰Voto particular de Manuel Fraga de Alianza Popular: 2. Las medidas de intervención pueden comprender: a) La suspensión de uno o más órganos de la región.

⁸¹recurso de inconstitucionalidad del Parlament:

el principio de autonomía y de participación política y se aplicó de forma "desproporcionada", ante una "mera declaración retórica" del ex-presidente catalán Carles Puigdemont. Además sostiene que "en la medida en que el acuerdo del Senado que se impugna comporta el cese del presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno y su sustitución por los órganos o autoridades designados al efecto por el Gobierno del Estado, no solo se ve afectado el principio de autonomía del art. 2 CE, sino también el régimen parlamentario definido por el bloque de la constitucionalidad que asegura la Constitución y el Estatuto", ni "faculta para alterar el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas".

Todos estos recursos están sub-iudice, por lo que debemos esperar a su resolución para validar la juridicidad del proceso de aplicación del art. 155. No obstante, en la reflexión *lege ferenda* con la que se concluye este trabajo avanzaremos nuestra posición al respecto.

III.8. DURACIÓN DE LAS MEDIDAS ACORDADAS POR EL GOBIERNO

La duración, la modificación y el cese de las medidas adoptadas en aplicación del art. 155 se prevé en el apartado E.9 del acuerdo del Consejo de Ministros: "las Medidas contenidas en este Acuerdo se mantendrán vigentes y serán de aplicación *hasta la toma de posesión* del nuevo Gobierno de la Generalitat, resultante de la celebración de las correspondientes elecciones al Parlamento de Cataluña".

El Parlament de Catalunya se constituyó el miércoles día 17 de enero, dando comienzo a la XII Legislatura. La Ley de la Presidencia de la Generalitat y el Govern establece un plazo de 20 días hábiles desde las elecciones (21-D) para convocar la sesión constitutiva del Parlament, lo que situaba la apertura de la legislatura para el 23 de enero. Sin embargo, Mariano Rajoy adelantó, en virtud de la aplicación del 155 CE, la constitución del Parlament al miércoles 17 de enero.

El presidente del Parlament, Roger Torrent, tenía como plazo máximo para proponer candidato a la Presidencia de la Generalitat tras reunirse con los miembros de las

formaciones con representación en la Cámara, diez días hábiles, por lo que la primera sesión del debate de investidura se tendría que producir como muy tarde el 31 de enero.

Roger Torrent, propone a Carles Puigdemont como candidato y señala para el 30 de enero el primer debate de investidura. El candidato requiere mayoría absoluta, 68 votos.

En el caso de no conseguir ese respaldo, se realizará otro debate de investidura en el plazo de dos días, donde sólo se exige obtener una mayoría simple. Si el candidato tampoco consiguiera ser investido, el Parlament abrirá un periodo de negociaciones de dos meses para buscar los apoyos necesarios, si bien, durante este periodo los candidatos podrán someterse a debates de investidura. Si llegada esa fecha no hay acuerdo, se convocarían elecciones autonómicas de nuevo. Según el Estatut de Cataluña, los nuevos comicios se han de celebrar entre 40 y 60 días después de convocarlos, o según la ley electoral, tendrían lugar 54 días después.

Le corresponderá a la Mesa decidir de forma colegiada cómo será el formato de la sesión de investidura, si permite o no que haya intervención telemática.

Sin embargo, El Gobierno recurre la designación de Puigdemont como candidato a la investidura. Motivo por el cual, Torrent decide comparecer de manera extraordinaria en la Cámara autonómica con el fin de exponer su decisión de aplazar la investidura de Puigdemont, hasta que el TC resuelva las alegaciones presentadas contra la decisión de investir a este.

El Tribunal no admite a trámite el recurso del Gobierno, y decidió por unanimidad imponer como medida cautelar la suspensión de la investidura si el expresidente no se presenta y trata de ser investido vía telemática, delegada o de cualquier otra forma no presencial. El Constitucional establece que Puigdemont solo puede acudir a la Cámara previa autorización del juez del Tribunal Supremo que le ha procesado, motivo por el cual buscó refugio en Bélgica. El TC permite la investidura de Puigdemont pero la condiciona a que regrese a España.

A pesar de ello, la mayoría independentista del Parlament aprobó la reforma de la Ley de Presidencia⁸², que permitía una investidura de Carles Puigdemont a distancia.

El Gobierno interpuso recurso⁸³ ante el Tribunal Constitucional contra esa reforma y el Tribunal Constitucional⁸⁴ suspendió la misma al admitir a trámite por unanimidad el recurso del Gobierno.

Si bien, desde el 21 de diciembre además de la propuesta de Carles Puigdemont, se propuso el nombramiento de Jordi Sánchez. Sin embargo, debido a la imposibilidad de nombrar a alguno de estos dos candidatos, hubo un tercero propuesto por Junts per Catalunya y ERC, Jordi Turull. La legislatura comenzó a correr desde la primera votación de investidura, es decir, el 22 de marzo. La próxima fecha en el calendario del parlamento sería el 22 de mayo, cuando se cumplirían dos meses de dicha votación, a partir de la cual, el presidente en funciones convocaría elecciones si no se hubiera logrado elegir un presidente. Esto nos deja con una fecha aproximada si se diera el escenario de unas nuevas elecciones catalanas: el 15 de julio de 2018. Sin embargo, Turull no pudo ser investido debido a su entrada en prisión.

Roger Torrent, abrió el viernes 11 de mayo una nueva ronda de consultas con el fin de proponer al diputado de JxCat, Quim Torra, como candidato a la investidura como presidente de la Generalitat. El Pleno tuvo lugar el sábado, 12 de mayo de 2018, pero el Parlament de Catalunya rechazó la investidura de Quim Torra i Pla como president al no obtener la mayoría absoluta necesaria, se quedó en 66 votos, una mayoría simple debido a las cuatro abstenciones de la CUP. El lunes 14 de mayo tuvo lugar la segunda votación, que concluyó con Torra como nuevo Presidente de la Generalitat de Cataluña (RD 291/2018, 15 de mayo, por el que se nombra Presidente de la Generalitat de Cataluña a Don Joaquín Torra i Pla). Si bien, no basta con que fuera investido por el

⁸²Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, Aprobación: Pleno del Parlamento, sesión nº 44, 22.10.2008 (DSPC-P 62/08).

⁸³ Recurso de inconstitucionalidad n.º 2533-2018, contra la Ley 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, respecto de los siguientes preceptos: artículo 1, que introduce el apartado 3 del artículo 4 de la Ley 13/2008; artículo 2, en su integridad, que agrega nuevos apartados al artículo 35 de la Ley 13/2008 y disposición adicional en su integridad.

⁸⁴Documento BOE-A-2018-6216- providencia que suspende, desde el 9 de mayo de 2018, la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

Parlament, si no que el 155 concluiría de forma automática en cuanto tomara posesión el nuevo Gobierno catalán, según lo dispuesto en el acuerdo del Consejo de Ministros.

Quim Torra firmó el sábado 19 de mayo los decretos de los nombramientos de los consejeros de su nuevo Gobierno. Propuso como consejeros a Pere Aragonès (Vicepresidencia y Economía), Elsa Artadi (portavoz y titular de Empresa); Jordi Turull (Presidencia), Josep Rull (Territorio), Toni Comín (Salud) y Lluís Puig (Cultura), Ernest Maragall (Exteriores), Miquel Buch (Interior), Josep Bargalló (Enseñanza), Ester Capella (Justicia), Chakir El Homrani Lesfar (Trabajo), Jordi Puigneró (Políticas Digitales y Administración Pública) y Teresa Jordà (Agricultura).

Pese a las advertencias del Ejecutivo central, decidió dar cargos a los presos Rull y Turull y a los huidos Comín y Puig. Tomarían posesión el miércoles 23 de mayo, pero estos cuatro consejeros lo verían complicado ya que Rull y Turull no podían dejar la cárcel para jurar su cargo, ni los huidos volver a España, ya que corrían el peligro de ser detenidos inmediatamente.

El Gobierno no permitía tal situación, y por ello advirtió que mantendría en vigor el 155 hasta que tomara posesión un Gobierno eficaz y legal, que pudiera cumplir con sus obligaciones. Por ello decidió bloquear su nombramiento evitando que se publicaran sus nombres en el Boletín Oficial de la Generalitat, ya que según el artículo 17 de Ley de Presidencia catalana, el nombramiento de los consejeros corresponde al presidente autonómico, pero para que se haga efectivo se debe publicar su decreto en el Diari Oficial de la Generalitat.

La Moncloa comunicó que el «único órgano competente para autorizar la publicación del decreto de nombramiento propuesto» por Torra es «el Gobierno de España a través de su Secretariado» y que «dadas las circunstancias personales de algunos de los designados» se bloqueará su designación. «Una persona que no puede ejercer su cargo no podrá ser nombrado»⁸⁵.

Motivo por el cual el Gobierno remitió un escrito redactado por el subsecretario del Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales, José María Jover, al

⁸⁵ REYERO, Itziar. *El Gobierno bloqueará el nombramiento de consejeros en prisión y fugados*. (consultado el 07/06/2018). http://www.abc.es/espana/abci-gobierno-desactivara-nombramiento-consejeros-prision-y-fugados-201805191852_noticia.html

secretario del Govern de la Generalitat, Víctor Cullel; advirtiéndole que no puede publicar el decreto de nombramiento de los consejeros propuestos por Quim Torra y que sin su autorización, ese acuerdo carece de validez y efecto.

El 30 de mayo Torra firma un nuevo decreto de nombramientos y retira de su listado de consejeros a los cuatro políticos encarcelados o huidos. Se incorporan Elsa Artadi, Alba Vergés, Damià Calvet y Laura Borràs. Esta última asumió la consejería de Cultura; Calvet, Territorio y Sostenibilidad; Vergés, Salud, y Àngels Chacón asumió Empresa y Conocimiento ya que Artadi ganó más peso en el Ejecutivo y dirigiría la consejería de Presidencia, además de la portavocía del Govern.

Finalmente las medidas se levantarían el 2 de junio con la toma de posesión de estos consellers que integrarían el Govern de Quim Torra⁸⁶ (Apartado E9 del Acuerdo).

⁸⁶ Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 7633 - 2.6.2018- ACTA de toma de posesión del vicepresidente y de los consejeros y las consejeras del Gobierno de la Generalidad de Cataluña.

CAPÍTULO IV- PROPUESTAS DOCTRINALES PARA LA REFORMA DEL 155. UN ESTUDIO PROSPECTIVO

IV.1. POSIBLE INTERVENCIÓN DEL CONGRESO

La Constitución estableció al Senado como encargado de controlar este procedimiento, ya que, al conformar la Cámara de representación Territorial, se entendía que podía defender de forma más ventajosa los intereses regionales, pero lo cierto es que según está constituido el Senado eso no tiene por qué ser así. El origen de la mayor parte de sus miembros y el procedimiento de elección de los mismos, hace que el Gobierno en ese momento contase con un apoyo más amplio en el Senado que en el Congreso, y por lo tanto, tendría menos dificultades para obtener la mayoría exigida en el texto constitucional. Por ello, se puede considerar más adecuado haber encomendado la autorización al Congreso, cuestión ya tratada en los votos particulares presentados al art. 144 del Anteproyecto de Constitución, en concreto el propuesto por Alianza Popular.

IV.2. PERDURABILIDAD DE LAS MEDIDAS AUTORIZADAS POR EL SENADO

Como ya se ha indicado, la Constitución no dice nada respecto a la duración de las medidas propuestas por el Gobierno, sino que es este quien decide la permanencia de las mismas. En el desafío catalán el Ejecutivo de Mariano Rajoy decidió que las medidas estarían en vigor "hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat, resultante de la celebración de las correspondientes elecciones al Parlamento de Cataluña".

Se podría haber propuesto mantener el 155 por un tiempo indefinido, por el tiempo necesario para la restitución de la situación, es decir, adoptando un carácter finalístico o por un tiempo concreto por ejemplo por tres meses, o hasta que se produjera un determinado evento, por ejemplo, hasta la elección del Presidente. El Gobierno se

decantó por esta opción, marcando el fin de las medidas con la toma de posesión del Gobierno de la Generalitat.

No obstante, si se hubiera señalado la restauración de la legalidad como momento para el vencimiento de las medidas, es probable que el 155 siguiese en vigor debido al reto independentista en que persiste el nuevo Presidente de la Generalitat, Quim Torra; motivo por el cual Ciudadanos ha exigido mantener el 155 o aprobar uno nuevo independientemente de Torra, respecto a su lista de consejeros.

IV. 3. BALANCE DE LA APLICACIÓN DEL ART. 155 CE

De la aplicación del art. 155 a la Comunidad Autónoma de Cataluña se han derivado una serie de objeciones sobre cuestiones que, a la vista de los acontecimientos, se ha podido observar que no eran la mejor opción a llevar a cabo ante el peligro de fractura del territorio español.

El empleo del 155 no ha logrado los objetivos que se pretendían con él: devolver la estabilidad y reconducir hacia la legalidad a esta región. Lo cierto es que el independentismo sigue despierto y el afán de proclamar la desconexión con el Estado español también, lo que supone un grave peligro ya que el actual Govern, persigue ese desafío.

Entre las medidas que se han adoptado y no han logrado ser fructíferas, cabe destacar las siguientes:

En primer lugar, se encuentra la convocatoria de elecciones, ya que esta no ayudó a solucionar el problema, no fueron útiles, permitieron que subsistiese la situación. Era probable que así fuera ya que el independentismo estaba en su momento álgido y la celebración de unas elecciones de una forma casi inmediata no iba a provocar el fin del mismo. Se pueden considerar prematuras, y es por ello que las elecciones deberían haberse realizado tras recuperar el orden constitucional en Cataluña. Intentar desarticular la aspiración individualista en ese breve periodo de tiempo era casi imposible.

Por otro lado, también influyó al fracaso del 155, el proceso judicial paralelo que se estaba produciendo, con dirigentes nacionalistas en el exilio o en prisión, o procesados por el delito de rebelión. Ello conllevó una mayor fractura social en el interior de Cataluña, y un mayor distanciamiento con el Estado. Estas medidas judiciales son completamente independientes al proceso “político-constitucional” del artículo 155. Su confluencia temporal no puede entenderse como afectación teórica a su funcionalidad. En el ordenamiento jurídico-constitucional español los poderes están separados.

La duración de las medidas adoptadas por el Gobierno también influyó. Como ya se señaló en el apartado anterior, se podría haber optado por mantener las mismas hasta la restauración efectiva de la legalidad, evitando que perdurasen las tensiones, y logrando así recuperar el equilibrio de nuevo.

CONCLUSIONES

El estudio de la aplicación del 155 en nuestro ordenamiento constitucional denota las dificultades de un proceso complejo que resultaba “non nato” desde su plasmación constitucional y que en la duodécima legislatura evidenció su problemática. Las principales conclusiones de su estudio se pueden referenciar del modo siguiente:

PRIMERA- *Escasez de elementos descentralizadores en España.* Es visible la escasez de elementos descentralizadores durante nuestra historia constitucional, si bien, cabe destacar la Constitución de 1931 que introdujo por primera vez una autonomía política para las regiones, y la actual Constitución de 1978, con la que guarda numerosas similitudes, e introduce un nuevo sistema territorial: el Estado autonómico, conseguido gracias al consenso, con el objetivo de encontrar un equilibrio entre las diferencias manifestadas en las distintas regiones del Estado.

Uno de los elementos más importantes recogidos en la Constitución, es la autonomía reconocida a las nacionalidades y regiones, prevista en su art. 2, resultado de la demanda de descentralización territorial de alguno de los territorios.

Esa autonomía se consolidó en el actual estado autonómico, si bien tiene una serie de límites, no atribuye a las CCAA un poder absoluto. Uno de los límites que operan es el principio de unidad del Estado, básicamente el fundamento de toda la construcción constitucional del Estado.

Esta forma de organización territorial es una concepción intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal. El Estado autonómico español funciona de forma semejante a un Estado federal, y en concreto del federalismo asimétrico.

SEGUNDA- *Antecedentes en la aplicación del 155 en España.* Existe un antecedente histórico al art. 155 CE, que se remonta a la Segunda República, cuando se suspendió la autonomía catalana a través de la Ley de 2 de enero de 1935, ya que la Constitución de 1931 contaba con un instrumento similar al art. 155, en su art. 2, pero no referido al supuesto de secesión; y que finalmente fue declarada inconstitucional por el TGC.

Si bien entre los antecedentes más recientes cabe destacar:

- Caso LOAPA

- Canarias
- Plan Ibarretxe
- Como antecedentes indirectos: LO 12/2015 y LO 15/2015

Los constituyentes se basaron a la hora de redactar el art. 155 CE en el art. 37 LFB, si bien entre ambos preceptos, existen importantes diferencias: el precepto español no establece las normas que se han de infringir para activar su aplicación, señala que será el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, quien adopte las medidas necesarias y toma como referencia el interés general. Sin embargo, ambos incluyen la intervención del Senado, como garantía.

Además, la redacción del precepto analizado se modificó varias veces hasta llegar al actual 155 ya que contra él, se presentaron numerosas enmiendas, que han tenido gran trascendencia en la cuestión catalana, evidenciando la dificultad de su concepción, que se evidenciarían en la aplicación de este artículo por primera vez.

TERCERA- *Naturaleza*. El art. 155 CE es un mecanismo de coacción, de carácter extraordinario que se basa en el principio de lealtad constitucional, deber mutuo y recíproco entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este principio supone la colaboración entre los entes autonómicos y el poder central, por un lado, el término colaboración requiere que tanto el Estado como las CCAA respeten los intereses generales en conjunto, pero también los propios. También supone llevar a cabo un intercambio de información y prestación de asistencia con el fin de conseguir el correcto funcionamiento de sus competencias.

CUARTA- *Presupuesto material de aplicación del 155*. La actuación infractora de la Comunidad Autónoma puede tratarse tanto de una acción como de una omisión, y en las obligaciones a las que se refiere dicho artículo, se deben incluir los deberes impuestos por la Constitución u otras leyes, entendiendo por tal, toda clase de leyes, tanto estatales como autonómicas. Si bien, el incumplimiento de las obligaciones tiene que ser efectivo, no valen meras presunciones.

En el caso catalán, los hechos que motivaron su aplicación, fueron entre otros, la aprobación de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República y la denominada "Ley del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña", además de la celebración del "referéndum" del 1-O.

QUINTA- *Iter de la aplicació del 155*. Se pueden diferenciar tres fases en la aplicación del art. 155:

- a) Fase gubernamental: con el requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma.
- b) Fase senatorial: solicitud del gobierno, Audiencia a la CCAA, Formulación de la propuesta de resolución y acuerdo de aprobación o denegación de la solicitud del Gobierno.
- c) Fase de ejecución. Implementación de las medidas concretas en los distintos ámbitos de la Administración.

SEXTA- *Aplicación a Cataluña*. El 11 de octubre de 2017, el Gobierno, siguiendo el trámite previsto en el artículo 155, dirigió el requerimiento al Presidente de la Generalidad de Cataluña, Carles Puigdemont, para que este dejara claro si realmente se había producido una declaración de independencia. Puigdemont contestó ofreciendo como vía de solución el diálogo, sin dar respuesta a la pregunta formulada por Mariano Rajoy, motivo por el cual, el Ejecutivo decide remitir al Consejo de Ministros las medidas que elevarían al Senado. El Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, tiene por no atendido el requerimiento, acordando proponer al Senado para su aprobación las medidas necesarias. El Senado autorizó esas medidas si bien, introdujo varias modificaciones.

Contra esas medidas El Parlament, el Generalitat y Podemos presentaron recurso.

Esas medidas se levantarían el 2 de junio con la toma de posesión de los consellers del Govern de Quim Torra, conforme lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros.

SÉPTIMA- *Modificaciones necesarias*. A la vista de los problemas que se han podido observar en esta aplicación reciente del mecanismo contemplado en el 155, puede resultar oportuno que fuera el Congreso quien tuviese que realizar el control a este procedimiento, ya que el Senado da ventaja al Gobierno al contar con mayoría.

REFLEXIÓN FINAL. Aunque la situación catalana pueda parecer que ya está resuelta, lo cierto es que el independentismo sigue latente. Por ello, podría haberse establecido una duración en las medidas autorizadas por la cámara baja distinta, que permitiera seguir controlando la situación, hasta que realmente se llegase a una solución fructífera, que permita poner fin a la incertidumbre sobre qué puede o no ocurrir en esa región y

reconducirla hacia la legalidad. El reto sigue siendo combinar unidad y autonomía, pero siempre en el marco de un orden constitucional que aporta seguridad jurídica a un proceso que puede comportar, incluso, la reforma constitucional, pero nunca avalar la subversión del orden jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, Eliseo. 1999. *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*. 1ª edición. Madrid, Alianza Editorial, S.A. ISBN: 84-206-6722-6.

AJA, Eliseo. 2014. *Estado autonómico y reforma federal*. 1ª edición. Madrid, Alianza Editorial S.A. ISBN: 978-84-206-8464-2.

ALBERTI ROVIRA, Enoch. 2016. La reforma constitucional y el futuro del Estado Autonómico. En especial, el problema constitucional planteado en Catalunya. En: *La organización territorial del estado, hoy: actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant lo Blanch. 1ª edición. ISBN 978-84-9119-501-6.

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: Los principios de integración constitucional. En: Eliseo AJA. *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. 1ª Edición. Madrid, Tecnos, 1985. ISBN: 9788430912162.

ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel. *Justicia Constitucional y control previo*. 1ª Edición. León: Universidad de León, 1995. ISBN: 9788477195191.

CASTELLÀ ANDREU, Josep Mª. Derecho Constitucional básico. 3ª edición. Barcelona: Huygens editorial, 2014. ISBN: 978-84-15663-63-8.

DE OTTO, Ignacio. 2010. *Derecho Constitucional -sistema de fuentes*. 2ª IMPRESIÓN. BARCELONA : ARIEL, 2010. ISBN 978-84-344-1530-0.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL*. 1º EDICIÓN. Madrid : DYKINSON, 1992. ISBN: 84-88030-32-0.

GARCÍA CUADRADO, Antonio M. *Principios de derecho constitucional*. 2ª EDICIÓN . s.l. : EOLAS, 2013. I.S.B.N. 978-84-15603-17-7.

GARCÍA TORRES, Jesús. El artículo 155 de la Constitución española y principio constitucional de autonomía, en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Vol. II. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984. ISBN: 84-7196-492-9.

GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio, RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge y ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. *DERECHO POLÍTICO ESPAÑOL I, CONSTITUCIÓN Y FUENTES DEL DERECHO*. 4ª edición. Madrid : centro de estudios Ramón Areces, S.A, 2007. ISBN: 978-84-8004-819-4.

HERREROS LÓPEZ, Juan Manuel. *DERECHO CONSTITUCIONAL Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO*. 2ª. s.l. : EDICIONES CEF, 2012. ISBN : 978-84-454-2091-1.

MARTÍN NÚÑEZ, Esther. El Estatuto de autonomía y el sistema de fuentes autonómico. En: Josep Mª, CASTELLÀ ANDREU. *Derecho constitucional básico*. 1ª edición. Barcelona: Josep Mª CASTELLÀ ANDREU, 2014. ISBN: 978-84-15663-36-2.

RUIPÉREZ, Javier. *DIVISIÓN DE COMPETENCIAS Y FORMA TERRITORIAL DEL ESTADO*. 1ª. s.l. : Reus, 2012. ISBN: 978-84-290-1715-1.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Historia del constitucionalismo español*. 1ª Edición. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1974. ISBN: 84-259-0414-5.

SEIJAS VILLADANGOS, Esther. El Estado autonómico. En: Josep Mª, CASTELLÀ ANDREU. *Derecho constitucional básico*. 1ª edición. Barcelona: Josep Mª CASTELLÀ ANDREU, 2014. ISBN: 978-84-15663-36-2.

SEIJAS VILLADANGOS, Mª Esther. *Estrategias participativas para la resolución extrajudicial de conflictos territoriales en los Estados compuestos*. 1ª edición. Madrid : Innap Investiga, 2018. ISBN 978-84-7351-627-3.

UROSÁ SÁNCHEZ, Jorge (et. At.), *El libro de Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*. 1ª Edición. Madrid: Comunidad de Madrid - Consejería de Educación, 2000. ISBN: 84-451-1714-9.

REVISTAS

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. Reformas territoriales español. *Revista española de derecho constitucional*. 2006, N°78. ISSN 0211-5743.

ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel. El recurso previo de inconstitucionalidad según la LO12/2015: un regreso esperado, una reforma insuficiente, en *Revista de Derecho Político*, 2016, n.º 97. ISSN: 2174-5625.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo. La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del Estado pautonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*. 2016, Nº38. ISSN: 2174-8950.

CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan. *La compulsión o coerción estatal (Estudio del artículo 155 de la Constitución Española)*. Revista de derecho político. 2000. Nº 48-49. ISSN: 2174-5625

CARMONA CUENCA, Encarnación. "El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". 1994. Revista de Estudios políticos, Nº 84. ISSN: 0048-7694.

COSCULLUELA MONTANER, Luis . La reconstrucción del Estado Autonómico. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. 2005, Nº 51. ISSN: 1889-0016.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. La solidaridad como principio constitucional. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, Nº30. ISSN 1139-5583.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿ineludible reciprocidad o círculo perverso?.* Nº37, 2016, *Teoría y Realidad Constitucional*. ISSN: 2174-8950.

IGLESIAS GONZÁLEZ, FELIPE. Una crítica del reparto de competencias en la Constitución, su desarrollo y alguna sugerencia. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. 2013, nº 28. ISSN: 2174-0844 .

PEGORARO, Lucio. El derecho comparado y la Constitución Española de 1978. La recepción y "exportación" de modelos. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*. 2005. ISSN 1138-4824.

TORRES GUTIERREZ, ALEJANDRO. Estudio de las recientes reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en España: La LO 12/2015, de 22 de Septiembre, y la LO 15/2015, de 16 de octubre. *CIVITAS EUROPA*. s.l. : IRENEE / Université de Lorraine. ISSN: 1290-9653.

VÍRGALA FORURIA, EDUARDO.LA COACCIÓN ESTATAL DEL ARTÍCULO 155. Revista Española de Derecho Constitucional. 2005, Nº 25. ISSN: 0211-5743.

ARTÍCULOS DE PRENSA Y SITIOS WEB

ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, “El resurgimiento del debate sobre el control previo de constitucionalidad en España: surgimiento y perspectivas”, en *Jurídicas Unam*(consultado el 05/05/2018).

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/6.pdf>. pág. 11.

ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente. 2017.*Cataluña: un presente de excepción y un futuro de incertidumbre*.IUSTEL. 30 de octubre de 2017. http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1170723

ÁLVAREZ OSSORIO, Fernando.*Inconstitucional de principio a fin*.LA RAZÓN de 28 de octubre de 2017. <https://www.larazon.es/espana/inconstitucional-de-principio-a-fin-DD16730434>.

ASENSIO, Rafael Jiménez. 2017. *aporía de la excepción constitucional: sobre el art. 155 CE (y sus medidas)*.IUSTEL. 27 de 10 de 2017. http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1170703&titulo=

ASPAS ASPAS, José Manuel. 2015.*Ciento cincuenta y cinco*. El País.27 de marzo de 2015. https://elpais.com/elpais/2015/03/24/opinion/1427213091_105440.html

CHECA GONZÁLEZ, Clemente. 2013.*El principio de lealtad institucional en las relaciones Estado-CCAA en materia fiscal*.Thomson Reuters- Lex nova blogs. 13 de noviembre de 2013. <http://fiscal.blogs.lexnova.es/2013/11/13/el-principio-de-lealtad-institucional-en-las-relaciones-estado-ccaa-en-materia-fiscal/>.

COLL, JOAQUIM. 2017.*Entre el 155 y el deshonor*. El País.19 de septiembre de 2017. https://elpais.com/elpais/2017/09/18/opinion/1505749766_886283.html

CORTIZO, Gonzalo. 2017.*El Constitucional se prepara para redactar un manual de uso del 155*. EL DIARIO. 3 de diciembre de 2017. https://www.eldiario.es/politica/Constitucional_0_714628695.html

EDITORIAL. 1989.*El embrollo canario*. El país.11 de FEBRERO de 1989.https://elpais.com/diario/1989/02/11/opinion/603154801_850215.html

GARCÍA DOMÍNGUEZ, JOSÉ. 2017.*EL 155 DE LA REPÚBLICA*. Libertad Digital. 18 de 10 de 2017.<https://www.libertaddigital.com/opinion/jose-garcia-dominguez/el-155-de-la-republica-83458/>

JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL. LA APORÍA DE LA EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL: SOBRE EL ARTÍCULO 155 CE (Y SUS MEDIDAS). *La mirada institucional*. [En línea] <https://rafaeljimenezasensio.com/2017/10/27/la-aporia-de-la-excepcion-constitucional-sobre-el-articulo-155-y-sus-medidas/>.

LLAMAS, Manuel. El Gobierno interviene todas las cuentas de la Generalidad activando el artículo 155 por la puerta de atrás. *LIBERTAD DIGITAL*. 20 de SEPTIEMBRE de 2017. <https://www.libremercado.com/2017-09-20/el-gobierno-interviene-todas-las-cuentas-de-la-generalidad-activando-el-articulo-155-por-la-puerta-de-atras-1276606053/>

MAYOR ORTEGA, Leonor.Las medidas del artículo 155, una a una. *LA VANGUARDIA*. 21 de octubre de 2017.<http://www.lavanguardia.com/politica/20171021/432238146154/medidas-155-detalladas.html>

MONTERO, Sara.*El año en el que Felipe González (casi) activa el artículo 155 para las islas Canarias*. Publicado en Cuartopoderel 15 de 10 de 2017. <https://www.cuartopoder.es/espana/2017/10/15/el-ano-en-el-que-felipe-gonzalez-casi-activa-el-155/>

MORENO YAGÜE, Juan y GÓMEZ CORONA, Esperanza.El estado del Derecho III. *REVISTA CONTEXTO*.Nº 151, 10 de enero de 2018, <http://ctxt.es/es/20180110/Firmas/17199/generalitat-155-puidmemont-junqueras-erc-constitucion-moreno-yague.htm>

NACIONAL, EL. *El gobierno español renueva los conciertos a los colegios del Opus vía 155*. Publicado en El Nacional el9 de marzo de 2018. https://www.elnacional.cat/es/politica/gobierno-espanol-conciertos-colegios-opus_246666_102.html

País, El. *Alianza Popular defenderá la enmiendas a todos los artículos relativos a la autonomía*. Publicado en El País. 14 de junio de 1978.
https://elpais.com/diario/1978/06/14/espana/266623208_850215.html

PAÍS, EL. *Rechaza la enmienda favor de la autodeterminación*. Publicado en El País el 22 de julio de 1978.
https://elpais.com/diario/1978/07/22/espana/269906429_850215.html

Público. 2017. *Canarias, terreno de ensayo del artículo 155*. 09 de 10 de 2017.
<http://www.publico.es/politica/articulo-155-constitucion-canarias-terreno-ensayo-articulo-155.html>.

ROVIRA, Antonio. *Tiempo de banderas*. Publicado en El País el 31 de octubre de 2017.
https://elpais.com/elpais/2017/10/24/opinion/1508871361_356210.html

SALLÉS, QUICO. *Cuando se suspendió la Generalitat y el Constitucional no lo avaló*. Publicado en La Vanguardia el 08 /02/2017.
<http://www.lavanguardia.com/politica/20170208/414096657565/suspension-autonomia-constitucional-155.html>

SÁNCHEZ-CERVERA, Antonio. *¿Por qué el Tribunal Constitucional modificó el Estatuto de Cataluña?*. Publicado en Periodista Digital el 17 de septiembre de 2017.
<http://www.periodistadigital.com/opinion/columnistas/2017/09/17/por-que-el-tribunal-constitucional-modifico-el-estatuto-de-cataluna.shtml>

<https://www.boe.es/>

<https://www.tribunalconstitucional.es>

dogc.gencat.cat/es

<http://www.congreso.es>

ANEXO I

SENTENCIA	ECLI
STC 4/1981, de 2 de febrero	ECLI:ES:TC:1981:4
STC 25/1981, de 14 de julio	ECLI:ES:TC:1981:25
STC 32/1981, de 28 de julio	ECLI:ES:TC:1981:32
STC 18/1982, de 4 de mayo	ECLI:ES:TC:1982:18
S.T.C. 76/1983, de 5 de agosto (Caso "LOAPA")	ECLI:ES:TC:1983:76
STC 80/1985, de 4 de julio	ECLI:ES:TC:1985:80
STC 11/1986, de 28 de enero	ECLI:ES:TC:1986:11
STC 29/1986, de 20 de febrero	ECLI:ES:TC:1986:29
STC 96/1986, de 10 de julio	ECLI:ES:TC:1986:96
STC 177/1990, de 15 de noviembre	ECLI:ES:TC:1990:177
STC 208/1999, de 11 de noviembre	ECLI:ES:TC:1999:208
STC 235/1999, de 16 de diciembre	ECLI:ES:TC:1999:235
STC 239/2000, de 16 de diciembre	ECLI:ES:TC:2000:239
STC 239/2002, de 11 de diciembre	ECLI:ES:TC:2002:239
STC 13/2007, de 18 de enero	ECLI:ES:TC:2007:13
STC 247/2007, de 12 de diciembre	ECLI:ES:TC:2007:247
STC 12/2008, de 29 de enero	ECLI:ES:TC:2008:12
STC 13/2009, de 19 de enero	ECLI:ES:TC:2009:13
STC 31/2010, de 28 de junio	ECLI:ES:TC:2010:31

STC 42/2014, de 25 de marzo	ECLI:ES:TC:2014:42
STC 215/2014, de 18 de diciembre	ECLI:ES:TC:2014:215
STC 138/2015, de 11 de junio	ECLI:ES:TC:2015:13
STC 114/2017, de 17 de octubre	ECLI:ES:TC:2017:114
STC 124/2017, de 8 de noviembre	ECLI:ES:TC:2017:124