



FACULTAD DE DERECHO

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. ESTUDIO COMPARADO

Autor: Javier María Tello Martínez

5º E-3 D

Derecho Constitucional

Tutor: Luis Ángel Méndez López

Madrid

Abril de 2019

Resumen: La aplicación del mecanismo de coacción estatal recogido por el artículo 155 de la Constitución española había permanecido inédita desde su inclusión en la Carta Magna de 1978. La aplicación pionera del mismo a las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña abre un debate constitucional que llevaba años sin vida. El objetivo primordial de este proyecto es ofrecer al lector un análisis profundamente exhaustivo sobre el precepto constitucional, sin embargo, realizar un análisis aislado del mismo habría sido un grave error por mi parte. Por esta misma razón, junto al análisis pormenorizado de la aplicación del precepto constitucional, quiero ofrecer al lector un contexto lo más detallado posible de la disciplina, que le ayude a entender todos y cada uno de los vértices del mecanismo que recoge nuestra Constitución. Un contexto que incluirá un estudio comparado de la materia, centrado en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, el precepto inspirador fundamental de la coacción estatal en España.

Palabras clave: *Cataluña, Constitución española, coacción estatal, Estado compuesto, artículo 155 CE, Ley Fundamental de Bonn, Comunidades Autónomas, Generalitat de Cataluña.*

Abstract: The enforcement of the state coercion mechanism of article 155 of the Spanish Constitution has remained unused since its incorporation into the 1978 Constitution. Its pioneer enforcement to the self-government institutions of Catalonia opens a constitutional discussion that had been years dead. The main purpose of this paper is to offer the reader an in-depth analysis of the constitutional prescript, however, performing an isolated analysis would have been a serious mistake. For this reason, together with a full analysis of the enforcement of the constitutional prescript, I want to offer the reader a very detailed context of the discipline, which will help him to fully understand the constitutional mechanism. The context will include a comparative study, focused on article 37 of the Fundamental Law of Bonn, the inspiring prescript of Spanish state coercion.

Keywords: *Catalonia, Spanish Constitution, state coercion, article 155 CE, Fundamental Law of Bonn, Autonomous Communities, Generalitat of Catalonia.*

Índice

1.	Introducción.....	2
1.1	Propósito y contextualización del tema	2
1.2	Metodología.....	3
2.	Antecedente fáctico preconstitucional: Estado catalán de 1934	5
3.	La coacción federal en la LFB.....	7
4.	Elaboración y análisis del artículo 155 de la Constitución Española.....	12
4.1	Incubación parlamentaria de la coacción estatal	12
4.2	Análisis de los supuestos habilitantes para la aplicación del artículo 155 CE.....	19
4.2.1	El incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales.....	19
4.2.2	La actuación gravemente contraria al interés general de España	21
5.	Primera aplicación de la coacción estatal en España: Canarias (1989).....	22
6.	La reforma territorial en Euskadi: los Planes Ibarretxe I y II	24
6.1	Contexto.....	25
6.1.1	Pacto de Estella	25
6.1.2	La ilegalización de Batasuna.....	26
6.1.3	El Gobierno de Ibarretxe.....	27
6.2	Plan Ibarretxe I (2003).....	28
6.3	Plan Ibarretxe II (2007)	33
7.	El procedimiento para la puesta en funcionamiento del artículo 155 CE: Cataluña	35
7.1	Introducción	35
7.2	La fase pre-parlamentaria de la intervención autonómica	36
7.2.1	El requerimiento	36
7.2.2	Orden PRA 1034/2017.....	39
7.3	La fase parlamentaria: la autorización del Senado	43
7.4	La fase post-parlamentaria.....	48
7.5	Recursos posibles contra la proclamación de la coacción estatal.....	51
8.	Otras reacciones del Estado compuesto al incumplimiento de obligaciones constitucionales por un ente territorial	53
8.1	La disolución directa de los órganos territoriales: federal o regional.....	53
8.2	La intervención federal a petición de un Estado miembro.....	54
9.	Conclusiones.....	55
10.	Bibliografía.....	58
10.1	Doctrina	58
10.2	Jurisprudencia	59
10.3	Legislación.....	60
10.4	Otras referencias.....	62

Listado de abreviaturas

Alianza Popular: <i>AP</i>	Ley Fundamental de Bonn: <i>LFB</i>
Boletín Oficial de las Cortes Generales: <i>BOCG</i>	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial: <i>LOPJ</i>
Boletín Oficial del Estado: <i>BOE</i>	Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos: <i>LOPP</i>
Candidatura de Unidad Popular: <i>CUP</i>	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: <i>LOTC</i>
Centro Democrático y Social: <i>CDS</i>	Ley, de 2 de enero de 1935, de suspensión de la Generalitat: <i>LSG</i>
Comisión conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional: <i>Comisión Conjunta</i>	Organización de las Naciones Unidas: <i>ONU</i>
Comunidad Autónoma/plural: <i>CA/CCAA</i>	Partido Nacionalista Vasco: <i>PNV</i>
Comunidad Económica Europea: <i>CEE</i>	Plan/Propuesta Ibarretxe/plural: <i>PI/PPII</i>
Confederación de Derechas Autónomas: <i>CEDA</i>	Real Decreto: <i>RD</i>
Congreso de los Diputados: <i>CD</i>	Recurso de Inconstitucionalidad: <i>RI</i>
Consejo de Gobierno: <i>CG</i>	Reglamento del Senado: <i>RS</i>
Consejo de Ministros: <i>CM</i>	Tribunal Constitucional Federal: <i>TCF</i>
Constitución española: <i>CE</i>	Tribunal Constitucional: <i>TC</i>
Cortes Generales: <i>CG</i>	Tribunal de Garantías Constitucionales: <i>TGC</i>
Decreto Ley: <i>DL</i>	Tribunal Europeo de Derechos Humanos: <i>TEDH</i>
Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña: <i>DOGC</i>	Tribunal Superior de Justicia del País Vasco: <i>TSJPV</i>
Esquerra Republicana de Catalunya: <i>ERC</i>	Tribunal Supremo: <i>TS</i>
Estatuto de Autonomía/plural: <i>EA/EEAA</i>	Unión de Centro Democrático: <i>UCD</i>
Generalitat de Cataluña: <i>GC</i>	Voto Particular/plural: <i>VP/VVPP</i>
Gobierno del Estado/España: <i>GE</i>	
Grupo Parlamentario/plural: <i>GP/GGPP</i>	
Juan José Ibarretxe: <i>Ibarretxe</i>	
Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación: <i>LRA</i>	
Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República: <i>LTJFR</i>	

1. Introducción

1.1 Propósito y contextualización del tema

El 27 de octubre de 2017, el Pleno del Senado aprobó las medidas requeridas por el GE, al amparo del artículo 155 CE, dirigidas a sofocar “el grave incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la GC”¹. Se activaba así, por primera vez, desde el nacimiento de la CE en 1978, el extraordinario mecanismo constitucional de coacción estatal sobre aquellas CCAA que no cumplen con la Constitución u otras leyes a las que deben sumisión.

La aplicación de tan extraordinario mecanismo responde a la situación de alta tensión que ha existido entre Cataluña y España en los últimos años, especialmente desde el 27 de septiembre de 2015, cuando Junts pel sí se alzó con la victoria en las elecciones autonómicas catalanas y, apoyados por la CUP, aprobaron la Declaración de inicio del proceso de independencia, el principio de lo que todos conocemos como “el proceso catalán”. La situación se volvió excepcionalmente grave, tanto desde el punto de vista político como jurídico, cuando se aprobaron en el Parlamento de Cataluña dos leyes que posteriormente fueron declaradas inconstitucionales por el TC, por atentar de modo explícito contra principios esenciales e indisolubles de nuestro ordenamiento constitucional, como la soberanía nacional o la unidad de la Nación²: la LRA y la LTJFR. Ambas leyes supusieron el prelude al referéndum de autodeterminación catalán de 1 de octubre de 2017, cuya celebración acabó con la paciencia del GE, que vio en el artículo 155 CE la única vía de escape ante tal agresión al interés general y a los principios constitucionales del Estado.

Los conflictos entre el Estado y las CCAA no son nada nuevo en nuestro país. De hecho, en todo Estado compuesto, sea regional, federal o autonómico, se da un conflicto continuo entre dos conceptos condenados a entenderse: unidad y autonomía. En el caso español, el principio de unidad comprende, a su vez, los principios de integración constitucional, como la solidaridad o la igualdad de derechos, que persiguen la construcción de un régimen jurídico-constitucional común, al que se encomiendan materias que son del todo esenciales para la supervivencia de un Estado autonómico; incluye también técnicas cuyo

¹ BOE n.º 260, de 27 de octubre de 2017, páginas 103527 a 103528 (2 págs.). Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

² Sentencia del TC, de 17 de octubre de 2017, que resuelve el RI 4334-2017.

objetivo es regular las relaciones entre el Estado y las CCAA en el ejercicio de sus respectivas competencias, a través de principios como el de prevalencia o el de supletoriedad; finalmente, para que el sistema autonómico en su conjunto no peligre cada vez que hay un desencuentro, existen mecanismos para la resolución de los conflictos que se susciten entre el Estado y las CCAA³. A pesar de toda la maquinaria constitucional que hay al servicio del Estado de las Autonomías, si los órganos territoriales se empeñan en incumplir los preceptos y principios constitucionales, puede no quedar más remedio que acudir a los mecanismos constitucionales extraordinarios.

A pesar del continuo conflicto entre unidad y autonomía, tras cuarenta años de Constitución, la aplicación del artículo 155 CE ha permanecido inédita en nuestro país, aunque esto no quiere decir que no se haya valorado antes su aplicación. Por esta misma razón, los estudios doctrinales sobre la materia cargan con muchos años sobre sus espaldas, por lo que creo firmemente que el análisis actualizado que ofrezco en estas líneas sobre el mecanismo constitucional es, primero necesario, y segundo, fascinante.

1.2 Metodología

Realizar un análisis aislado del artículo 155 CE sería un grave error por mi parte, ya que, en cualquier tema que se trate, las influencias, los antecedentes o el contexto, son del todo fundamentales para alcanzar un conocimiento categórico sobre el asunto. Por esta misma razón, antes de entrar en un análisis pormenorizado de la aplicación del precepto constitucional que nos atañe, primero quiero ofrecer al lector un contexto lo más detallado posible, que le ayude a entender todos y cada uno de los vértices del mecanismo que recoge nuestra Carta Magna.

Primero, y no por más motivos que el cronológico, pienso que es necesario exponer el antecedente preconstitucional más inmediato del artículo 155 CE, la declaración del Estado catalán en 1934. Encuentro este suceso tremendamente interesante a la hora de contextualizar la aplicación del mecanismo constitucional, principalmente, por las evidentes e innegables semejanzas que presentan el conflicto que tuvo lugar entonces y el conflicto nacionalista catalán que vivimos hoy en día. Esa es mi intención y no otra, la de ofrecer un relato de los hechos que tuvieron lugar en tiempos de la Segunda República española, para que comprobéis de primera mano los paralelismos que existen entre ambos

³ Foruria Vírjala E., "La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución", *Revista española de Derecho Constitucional (Nueva época)*, n.73, enero-abril (2005), p. 58.

eventos, que otorgan algo de veracidad a lo que pensaban algunos filósofos como Hegel y Marx: “la historia se repite dos veces”.

Después, pasaré a realizar un análisis minucioso del artículo 37 de la LFB. La razón es muy sencilla: tratar de analizar el artículo 155 CE sin mencionar siquiera el artículo 37 de la LFB, es como hablar de la CE y no mencionar a Gregorio Peces-Barba o a Gabriel Cisneros. Es decir, se trata del precepto inspirador fundamental del artículo 155 CE, de hecho, la inspiración es tal, que en lo esencial coinciden en su redacción literal, casi de forma exacta, con algunas salvedades propias del idioma y de la distinta forma de Estado, federal en Alemania y autonómico en España. Por lo tanto, mi intención es realizar una explicación del artículo 37 de la LFB lo más profunda posible, antes de entrar a analizar la elaboración y aplicación de nuestro precepto constitucional, con el objetivo de que el lector comprenda la influencia tan determinante que el precepto alemán ha tenido sobre el artículo 155 CE; además, señalaré las diferencias más notables que existen entre uno y otro.

Analizados el antecedente fáctico y el precepto inspirador del artículo 155 CE, pasaré a realizar una radiografía altamente rigurosa de la coacción estatal en España. Primero, ofreceré un análisis de su elaboración parlamentaria, para que se pueda entender la actual configuración del precepto constitucional. Además, y conforme a la doctrina jurídica, trataré de acabar con la ambigüedad que ofrecen los supuestos habilitantes de la coacción estatal, tratando de concretar lo máximo posible los casos en los que la aplicación del mecanismo se considera adecuada. Después, pasaré a relatar los dos casos, previos a la aplicación del artículo 155 CE en Cataluña, en los que la aplicación de la coacción estatal se ha valorado en España, Canarias y País Vasco, y explicaré los motivos por los cuales no se llegó a aplicar el mecanismo constitucional, con el objetivo tanto de ilustrar el análisis de los supuestos habilitantes como de comparar ambos casos con el conflicto catalán. Finalmente, expondré el procedimiento que se llevó a cabo para la puesta en funcionamiento del artículo 155 CE en Cataluña, para que, mediante un ejemplo verídico y cercano en el tiempo, el lector esté completamente informado de los trámites que se exigen para la puesta en marcha de tan extraordinario mecanismo constitucional y de los posibles recursos contra la aplicación del mismo.

En el último apartado, recojo otros tipos de reacciones de Estados compuestos ante incumplimientos constitucionales por parte de sus entes territoriales, con el objetivo de

ofrecer al lector una visión más panorámica aún sobre el estudio comparado del artículo 155 CE.

2. Antecedente fáctico preconstitucional: Estado catalán de 1934

Aunque, como hemos explicado en líneas anteriores, las raíces del mecanismo de coerción estatal español se encuentran en el derecho constitucional alemán, cabe mencionar que existió un precedente similar desencadenado por los hechos acontecidos en Cataluña el 6 de octubre de 1934, tiempo de la Segunda República española. A las ocho y diez minutos de ese mismo día, el presidente de la GC, Lluís Companys, proclamaba el Estado catalán en la Segunda República española con las siguientes palabras: “En esta hora solemne, en nombre del pueblo y del parlamento, el Gobierno que presido asume todas las facultades del poder en Cataluña...”⁴.

Companys, tras el acuerdo por unanimidad del CG de la GC, proclamó tal decisión como reacción a la entrada de tres ministros de la CEDA en el Gobierno de la República, que antes ya había provocado el estallido de una huelga general en Cataluña. El Gobierno de la GC consideraba que la participación de miembros de la CEDA en el Gobierno de la República era una traición tanto a Cataluña como a la propia República, y así lo expresaba el presidente Lluís Companys: “Catalanes, las fuerzas monárquicas y fascistas que de un tiempo a esta parte pretenden traicionar la República, han logrado su objetivo y han asaltado el Poder. Los partidos y los hombres que han hecho públicas manifestaciones contra las menguadas libertades de nuestra tierra, los núcleos políticos que predicán constantemente el odio y la guerra a Cataluña constituyen hoy el soporte de las actuales instituciones...”⁵.

No se proclamó la independencia de Cataluña como tal, sino que se manifestó la intención de constituir un Estado catalán dentro de la República federal española, es decir, la autonomía plena de Cataluña sin separarse del Estado español. Este artificio jurídico seguía siendo contrario a la Constitución de 1931, ya que se remitía a una hipotética e inexistente República federal española, por lo que hasta que el Estado español no se constituyese como tal, la GC se convertía en el Estado catalán. El Gobierno español,

⁴ Ramírez, D, “6 de octubre de 1934: el último intento fallido de proclamar el Estado catalán”, *ABC*, 22 de agosto de 2014 (disponible en: <https://www.abc.es/espana/20140822/abci-ultimo-estado-catalan-1934-201408212114.html>, última consulta 19/01/2019).

⁵ Palomar Baró, E, “Companys proclama el “Estat Catalá”.6 de octubre de 1934: revolución en Cataluña”, *FNFF*, 04 de octubre de 2013 (disponible en: <https://fnff.es/historia/569252957/6-octubre-1-companys-proclama-el-estat-catala.html>, última visita 02/02/2019).

presidido por Alejandro Lerroux, no tardó en reaccionar, por lo que rápidamente comunicó la declaración del Estado de Guerra al General Batet, que, el 7 de octubre, ordenó al Ejército abrir el fuego contra el edificio de la GC en Barcelona, unos incidentes que se saldaron con numerosos heridos y dieciséis muertos⁶.

Tan sólo diez horas después la República consiguió abolir el “Estado catalán”. El episodio terminó con gran parte del Gobierno de la GC arrestado y con la suspensión de todas las instituciones autonómicas catalanas el 13 de octubre. Tanto el Presidente de la GC, Luis Companys, como los que eran sus consejeros en el Gobierno, fueron condenados a treinta años de cárcel por un delito de rebelión militar, sentencia dictada por el TGC el 6 de junio de 1935, en virtud de la querrela interpuesta por el CM de la República⁷.

La Constitución republicana de 1931 no recogía ningún precepto similar al artículo 155 CE, por lo que se aprobó la Ley de suspensión de la Generalitat, de 2 de enero de 1935. La mencionada Ley constaba de tres artículos simplemente, en los que se decretaba la suspensión del régimen autonómico catalán, por la que quedaban “en suspenso las facultades concedidas por el Estatuto de Cataluña al Parlamento de la Generalidad...”, y la consiguiente asunción de “todas las funciones que corresponden al Presidente de la Generalidad y a su Consejo Ejecutivo, por parte de un gobernador general que nombrará el Gobierno...”. Además, conforme a dicho precepto, el Gobierno debía nombrar una Comisión que, en un plazo máximo de tres meses, estudiase aquellas competencias que durante ese régimen provisional debían subsistir o rectificarse y aquellas que debían revertir al Estado español⁸. La suspensión del régimen autonómico catalán duró hasta la victoria del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936, ya que, mediante DL del 26 de febrero del mismo año, se autorizó al Parlamento catalán a reanudar sus actividades, con el principal objetivo de designar un nuevo Gobierno de Cataluña.

Frente a esta Ley, el Presidente del Parlamento de Cataluña presentó un RI, el cual obtuvo el apoyo del Tribunal de Casación de Cataluña, apoyo que quedó plasmado en el informe que publicó el 15 de julio de 1935. Previamente, había sido rechazada una cuestión de

⁶“La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 72

⁷ Sentencia del TGC, de 6 de junio de 1935, que resuelve la querrela presentada por el CM de la República. Se dio un VP, que se amparaba en la naturaleza político-judicial del Tribunal, por lo que recababa para este “la libertad estimativa, en cuanto que su propia composición, naturaleza, cometido y función así lo justifican”. Todos aquellos suscritos del VP solicitaron la absolución de los procesados, cuya conducta sólo podía “ser enjuiciada por la opinión pública en el campo de la política y por la Historia”.

⁸ Ley de 2 de enero de 1935, que suspende el Parlamento de Cataluña y se instituye el Presidente de la Generalidad y Gobernador General de Cataluña.

competencia legislativa por falta de legitimación del Presidente en funciones de la GC⁹. Finalmente, el 5 de marzo de 1936, la LSG fue declarada inconstitucional por el TGC, que derivó en el Decreto de 9 de mayo de 1936, que anulaba las disposiciones recogidas en la Ley de 2 de enero de 1935. El RI sostenía que la LSG era un mecanismo para la modificación y derogación del EA catalán, las cuales debían de llevarse a cabo mediante el procedimiento recogido en el propio Estatuto, por lo que se solicitaba la inconstitucionalidad del precepto de suspensión de autonomía por ser contrario a la Constitución de 1931, en su artículo 11¹⁰, y al EA, ya que era una Ley que privaba al Parlamento de sus facultades¹¹.

El TGC consideró que “La suspensión del régimen autonómico, establecida en la ley, podría convertirse en medio de derogar prácticamente el Estatuto [...]”. Además, la LSG atribuía el restablecimiento gradual de la autonomía catalana a la iniciativa del Gobierno, lo que, según el TGC, suponía que el régimen autonómico dejaba “de significar la estructura de núcleos integrantes de España, [...] para diluirse en una serie de competencias fraccionadas y revocables, la sustitución queda subordinada a estimaciones subjetivas, tanto en cuanto a la materia de las mismas competencias como en cuanto al ritmo con que serán reintegrados, como en cuanto a la oportunidad de restablecimiento”. Finalmente, el TGC consideró que el Gobierno podría haber utilizado las facultades que le otorgaba la Ley de Orden Público de 1933¹² para atajar el problema catalán y que, sin embargo, acudió a una figura no prevista entonces por la Constitución de 1931, la suspensión de la autonomía. Por todas las razones expuestas, el TGC consideró inconstitucional la LSG¹³.

3. La coacción federal en la LFB

Como ya he mencionado varias veces, es sobradamente conocida la directa inspiración del artículo 155 CE en el “Bundeszwang” del artículo 37 de la Constitución de la

⁹ Sentencia del TGC, de 20 de febrero de 1935.

¹⁰ “[...] Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

¹¹ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 73.

¹² La Ley de Orden Público facultaba al Gobierno de la Nación para establecer tres estados de excepción (prevención, alarma y guerra), sin necesidad de que las Cortes suspendieran previamente las garantías constitucionales.

¹³ Sentencia del TGC, de 5 de marzo de 1936, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Parlamento de Cataluña, D. Antonio Martínez Domingo. Se dio un VP que, a tenor de lo establecido en el artículo 41.2 de la LOTGC, defendía la constitucionalidad de la LSG.

República Federal de Alemania. La previsión de la coacción federal ha existido en el constitucionalismo germano desde sus inicios, cuando se recogió en el Acta Final del Congreso de Viena de 1815 (arts. 19 y 31-34)¹⁴. El más inmediato precedente de la coacción federal del artículo 31 de la LFB es la Constitución de Weimar de 1919, que contemplaba en su artículo 48 la intervención del Ejército como único medio de ejecución, aunque la doctrina alemana sostenía que se trataba del último recurso, pudiendo adoptarse otras medidas menos severas¹⁵. A diferencia del precepto actual, la coacción federal de la Constitución de Weimar (art. 48.1¹⁶) sí que fue activada en diversas ocasiones, y en tres de ellas se aplicó juntamente con la Dictadura constitucional del artículo 48.2¹⁷.

La Constitución de Weimar estuvo vigente hasta el año 1949, cuando en mayo fue promulgada la LFB, cuyo artículo 37 establecía una coacción federal con unas características que diferían mucho de la prevista en la Constitución de 1919: “1. Si un Estado (Land) 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 (Bundesrat), 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 (Länder) y sus órganos”. Por lo tanto, quedaba conformada una coacción federal mucho más limitada que la de la Constitución de Weimar y que, gracias al cambio en la situación política de Alemania, no se ha aplicado nunca hasta el momento.

Si atendemos a la redacción literal del artículo 37 de LFB, el incumplimiento que habilita a la ejecución federal se refiere a obligaciones federales y no a otras, como podrían ser las derivadas del derecho privado o del derecho público, lo que puede ser exigido por la vías civiles o administrativas ordinarias. Es fundamental mencionar que la “lealtad

¹⁴ Martín Ridao J., “La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.111, mayo-agosto (2018), p.177 (nota al pie núm. 15).

¹⁵ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 63.

¹⁶ “Si un Estado no cumpliera con sus obligaciones conforme a lo dispuesto en la Constitución o en una Ley del Reich, el Presidente del Reich puede hacérselas cumplir mediante las fuerzas armadas”.

¹⁷ “Si la seguridad y el orden públicos se viesen gravemente alterados o amenazados, el Presidente del Reich podrá adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento de la seguridad y orden públicos, utilizando incluso las fuerzas armadas si fuera necesario. A tal fin puede suspender temporalmente el disfrute total o parcial de los derechos fundamentales recogidos en los artículos 114, 115, 117, 118, 123, 124 y 153”.

federal¹⁸” juega un papel importantísimo en el proceso judicial en que se resuelven los conflictos federales: antes, para buscar una solución que evite acudir a la coacción federal; durante, mediante un comportamiento leal en el proceso; y después, con el cumplimiento exacto de la sentencia¹⁹.

La decisión de activar el procedimiento del artículo 37 de la LFB, absolutamente discrecional y no recurrible, corresponde al Gobierno Federal, que ha de seguir los siguientes pasos:

Primero, el Gobierno federal debe determinar la concurrencia del presupuesto material, es decir, incumplimiento de una obligación federal por parte un Land, una decisión que el propio Land puede recurrir ante el TCF, incluso antes de que el Bundesrat apruebe las medidas pertinentes. En el mismo acto o con posterioridad, el Gobierno deberá tomar la decisión de aplicar el mecanismo y establecer las medidas que considere necesarias, siendo la segunda decisión política y no justiciable. Ulteriormente, deberá obtener el consentimiento del Bundesrat por mayoría absoluta tanto sobre la decisión como sobre las medidas, siendo ésta una decisión no impugnabile ante el TCF, aunque el Bundesrat podrá, posteriormente, retirar su consentimiento de forma íntegra o parcial. La doctrina alemana entiende que, a pesar de esta ausencia de control jurisdiccional, las medidas deben ajustarse a los principios de necesidad, adecuación y proporcionalidad²⁰.

El artículo 37 de la LFB guarda silencio en relación con las medidas concretas aplicables y, como su aplicación permanece inédita, la doctrina alemana ha sugerido las opciones más probables: las instrucciones a las autoridades del Land, las medidas de presión financiera, la ejecución sustitutoria de la actividad tanto legislativa como ejecutiva del Land, el secuestro del Poder ejecutivo o legislativo del Land a través de un Comisario federal, la retorsión de las obligaciones federales del Land afectado, la intervención de la policía federal o de la de otros Länder bajo la dirección del Gobierno federal²¹.

¹⁸ La República Federal de Alemania es un “Estado federal cooperativo”. La relación entre el Estado central (Bund) y los Estados miembros (Länder), así como la de estos entre sí, no se caracteriza por una vecindad aislada, sino que las relaciones políticas entre ambos están determinadas mediante una relación de confianza mutua, expresada en el concepto de “lealtad federal”: Joachim Faller, H., “El principio de lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 16, Julio-Agosto 1980, p. 197 (Traducción: Ramón García Cotarelo).

¹⁹ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 70.

²⁰ “La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad”, “cit.”, p.178.

²¹ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, pp. 70-71.

Como he mencionado en varias ocasiones, la inspiración de nuestro precepto constitucional en el artículo 37 de la LFB es tal, que en lo esencial coinciden en su redacción literal, casi de forma exacta. Obviamente, existen algunas diferencias entre ambos, principalmente, porque son dos formas de Estado distintas: federal en Alemania y autonómica en España. Por esta misma razón, sorprende una inspiración tan explícita:

ART. 37 LFB	ART. 155 CE
<p>1. Si un Estado (Land) no cumpliere 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 (Bundesrat), adoptar las medidas necesarias para imponer a dicho Estado el cumplimiento de sus deberes mediante la coerción federal.</p> <p>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 (Länder) y sus órganos”</p>	<p>1. Si una CA no cumpliere las obligaciones que la CE 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 CA 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.</p> <p>2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las CCAA.</p>

Podréis observar que la similitud entre ambos preceptos es enorme, pero guardan algunas diferencias:

En primer lugar, ambos Ordenamientos jurídicos prevén la intervención decisoria por mayoría absoluta del Senado, pero la diferencia radica en la distinta naturaleza de ambas Cámaras. En el caso alemán, podemos hablar de una Cámara territorial en sentido pleno, cuyos miembros son designados por los gobiernos de cada Land y renovados cada vez que hay elecciones en un estado federado. En cambio, los miembros del Senado en España son elegidos directamente por la población, por lo que es más fácil conseguir su

autorización, ya que suele coincidir con la mayoría parlamentaria que apoya el Gobierno²².

La segunda diferencia es que las administraciones de los Lands desarrollan la mayor parte de sus competencias por delegación del gobierno federal, un modelo denominado federalismo cooperativo o ejecutivo, que difiere del sistema de distribución competencial característico de España. Es precisamente en el federalismo cooperativo donde adquiere sentido la coacción federal, como forma de requerir el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la legislación federal. En cambio, en el modelo español, las CCAA tienen competencias exclusivas y compartidas, pudiendo llevar a cabo políticas propias en determinados sectores, en los que la coacción federal no se ajustaría tan bien como en el caso alemán²³.

Otras diferencias importantes son: la referencia al interés general que contempla el precepto español y que no recoge el mecanismo de la LFB; en el art. 155 CE no cabe que sea el representante del Gobierno, sino éste, el que dé instrucciones; asimismo, como hemos comentado antes, el artículo 155 CE no hace referencia al tipo de leyes cuyo incumplimiento habilita la activación de la coacción estatal, en cambio, la LFB se refiere a leyes federales; finalmente, el mecanismo alemán no establece la necesidad del requerimiento previo al Presidente del Land.

La última diferencia, relativa al requerimiento previo, llevó a E. García Entrerría²⁴ a afirmar que el artículo 155 de la Constitución se habría configurado como la refundición en un solo precepto de dos instituciones alemanas: la Mangelrüge²⁵ (art. 84.4 LFB) y el Bundeszwang.

²² “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 79.

²³ “La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad”, “cit.”, p.178.

²⁴ Cruz Villalón, P., “La articulaciones de un estado compuesto (Comentario a “La ejecución autonómica de la legislación del Estado”, de Eduardo García de Enterría)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, núm. 8, Mayo-agosto 1983, p. 312.

²⁵ Si, como resultado de la actividad de inspección federal, se constata una actuación ilegal del Land, y ésta no es corregida, el Consejo Federal (Bundesrai) puede declarar que el Land ha actuado ilegalmente: “La articulaciones de un estado compuesto (Comentario a “La ejecución autonómica de la legislación del Estado”, de Eduardo García de Enterría)”, “cit.”, p. 311.

4. Elaboración y análisis del artículo 155 de la Constitución Española

4.1 Incubación parlamentaria de la coacción estatal

EL artículo 155 se trata de un mecanismo de control autonómico tanto extremo como excepcional, que complementa los mecanismos de control autonómicos ordinarios recogidos por el artículo 153²⁶CE. Pienso que ya no quedará duda alguna sobre el grado de inspiración del precepto constitucional en el artículo 37 de la LFB, que recoge la figura de la coacción federal o “Bundeszwang”.

En otros Estados de estructura compleja, el mecanismo de reacción de los órganos centrales ante conductas de los entes territoriales subestatales que atenten contra la lealtad federal o institucional consiste en la suspensión o disolución de los órganos de los entes subestatales, lo que se conoce como intervención o ejecución federal; que es distinta de la coacción federal o estatal propia de Alemania o España, que consiste en la adopción por parte de los órganos centrales de las medidas necesarias para forzar el cumplimiento de las obligaciones incumplidas por parte de los entes territoriales²⁷. Existen muchos ejemplos de preceptos constitucionales de Estados que adoptan el sistema de “intervención” federal o estatal, como la Constitución italiana (artículo 126²⁸) o la Constitución argentina (artículo 75, apartado 31²⁹), de los que tendremos la oportunidad de hablar en otro apartado³⁰.

Tras las elecciones generales del día 15 de junio de 1977, el CD ejerció la iniciativa constitucional que le otorgaba la Ley para la Reforma Política y, en la sesión de 26 de julio de 1977, el Pleno aprobó una moción redactada por todos los GGPP y la Mesa por la que se creaba una Comisión Constitucional con el encargo de redactar un proyecto de

²⁶ “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 el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150; por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias; por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario”.

²⁷ Bacigalupo Sagesse, M., & Codes, J. M, "Sinopsis artículo 155", *Congreso de los Diputados*, Febro de 2018

(dispoble en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=155&tipo=2>, última consulta 03/04/2019).

²⁸ “Mediante decreto motivado del Presidente de la República se dispondrá la disolución del Consejo regional y la remoción del Presidente de la Junta que hayan cometido actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de la ley. La disolución y la remoción pueden acordarse, asimismo, por razones de seguridad nacional. El decreto se dictará oída una Comisión de diputados y senadores constituida, para las cuestiones regionales, en el modo establecido por una ley de la República...”

²⁹ “75. Corresponde al Congreso: 31. Disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires. Aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo”

³⁰ Ver apartado “9. Otras reacciones del Estado compuesto al incumplimiento de obligaciones constitucionales por un ente territorial”

Constitución³¹. Durante la elaboración del Proyecto de Constitución, algunos GGPP pusieron algunas propuestas relativas al artículo 155 sobre la mesa, las cuales nos pueden ayudar a comprender la actual dicción constitucional de dicho mecanismo.

AP se reservó un VP. Dicha formación propuso la posibilidad de que el GE en casos graves, a través de decreto motivado y dando cuenta de forma inmediata a las CG, pudiese intervenir en una CA, suspendiendo uno o varios órganos autonómicos y nombrando un gobernador general con poderes extraordinarios. El decreto debía contener un plazo de intervención, conectado a una convocatoria de elecciones generales, además del planteamiento de una cuestión de confianza del GE. Finalmente, el VP conectaba el mecanismo de coerción estatal a los artículos 55 y 116 CE, estableciendo que, si en dicho contexto fuera necesaria la declaración del estado de excepción o de sitio, no se podrían convocar elecciones mientras este permaneciese activo. El VP no fue defendido en la Comisión, pero sí se mantuvo para el Pleno del Congreso, donde fue derrotado con creces³². Algunos, como J. García Torres (citado por Vígala Foruria³³), defendieron que se trataba de una propuesta semejante a la contenida en la LSA, que suspendía el Estatuto de Cataluña, sin embargo, según el propio Vígala Foruria³⁴, se trataba de un modelo más cercano a los mecanismos de intervención federal que están presentes en gran parte de Europa, como Austria o Italia, con un diferencia notable: la disolución de los órganos regionales la decide el Presidente de la República, que en principio es una institución más neutral que el Gobierno de la Nación.

El diputado de UCD, José Miguel Ortí Bordás, planteó la adición de un tercer párrafo al artículo que recogiese la posibilidad de que, ante la comisión de actos contrarios a la Constitución, la violación grave de la ley o por razones de seguridad del Estado, el rey, a propuesta del presidente del Gobierno y tras la deliberación del CM, pudiese decretar la disolución de la asamblea autonómica correspondiente. La adición de un tercer párrafo

³¹ Congreso de los Diputados, (s.f.), "Elaboración y aprobación de la Constitución española de 1978", *Congreso de los Diputados*. (disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/elaboracion/index.htm>, última consulta 18/02/2019)

³² "La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad", "cit", pp 180-181.

³³ "La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución", "cit.", p. 77.

³⁴ "La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución", "cit.", p. 77.

que reflejase dicho contenido no tuvo éxito, por lo que no se incluyó finalmente en la redacción del precepto constitucional³⁵.

El senador Alberto Ballarín Marcial (UCD), también planteó un tercer párrafo para el artículo 155 CE, que reflejaba que los órganos autonómicos correspondientes debían poder ser disueltos: primero, si no se cumplían las medidas adoptadas, disolución que requeriría el acuerdo previo del Senado; segundo, si lo exigía la seguridad del Estado, en este caso era necesario el acuerdo de las dos cámaras nacionales, Congreso y Senado. La enmienda recogía también la designación de una comisión gestora, que debía de estar formada por personas elegibles por la asamblea regional correspondiente. Dicha comisión debía convocar elecciones en un plazo de tres meses desde su constitución y encargarse mientras tanto de las cuestiones más urgentes, decisiones que estarían sujetas a la posterior ratificación por parte de los nuevos órganos autonómicos. Si la disolución se activaba por razones de seguridad nacional, era el GE el que establecía el plazo y las facultades de la comisión, siempre que contase con el beneplácito de las Cámaras nacionales. Al cesar la comisión gestora, debía procederse a nuevas elecciones. La mencionada enmienda (núm. 957), que tampoco prosperó, se intentó justificar apelando al modelo italiano, en palabras del propio Senador: “siguiendo el ejemplo de la Constitución italiana, procede regular los supuestos de disolución de los órganos regionales y contemplar la hipótesis como se hace en aquel texto por la disolución por causa de seguridad nacional”³⁶.

Otras propuestas que no superaron el debate parlamentario, y que nos pueden ser útiles para entender la actual configuración y dicción del mecanismo constitucional que nos atañe, son las siguientes: la exigencia de la aprobación de las medidas por ambas Cámaras de las CG o por una mayoría aún más cualificada del Senado; la de circunscribir el supuesto de hecho habilitante a los casos de incumplimiento sólo de la Constitución o de ésta y leyes orgánicas (excluyendo los supuestos de incumplimiento de leyes ordinarias, así como de actuaciones gravemente atentatorias al interés general de España); o la de

³⁵ BOC 82, de 17 de abril de 1978. Enmienda núm. 736 al Anteproyecto de Constitución en el Congreso. Se justificaba de la siguiente forma: “La disolución también debe ser contemplada por lo que a las Asambleas regionales se refiere y en términos análogos a los que el propio Anteproyecto establece para la disolución de las Cortes Generales, si bien la enmienda limita la facultad de disolución en este caso a tres supuestos perfectamente tipificados”.

³⁶ Enmienda núm. 957, de 7 de agosto de 1978, al Anteproyecto de Constitución en el Senado.

prever como requisito para la adopción de medidas la previa declaración del incumplimiento imputado a la CA por el TC³⁷.

El contenido del artículo 155 CE, que era prácticamente similar al Bundeszwang en el anteproyecto de Constitución, experimentó algunas modificaciones durante su incubación parlamentaria, a través de propuestas que finalmente se incluyeron en el precepto constitucional:

Primero, se añadió como supuesto de hecho que permitía la activación de dicho mecanismo el consistente en “actuar de forma que atente gravemente al interés general de España”, supuesto que no recoge la Constitución alemana y que, por lo tanto, tampoco reflejaba el anteproyecto de Constitución. Hoy en día, se desconocen las razones por las cuales se incluyó la referencia al interés general, pero tuvo su origen en la Ponencia constitucional, cuando en la sesión del 13 de marzo de 1978 el GP de UCD propuso un nuevo documento, que contenía una propuesta formal de redacción del título VIII de la Constitución, en la que el artículo 18, relativo a la coacción estatal, recogía la cláusula del interés general junto al incumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que ya incluía el Anteproyecto inicial. Finalmente, el precepto constitucional estableció que el Gobierno puede tomar las medidas de coacción que considere necesarias, tanto para el cumplimiento forzoso de las obligaciones desatendidas como para la protección del interés general, cláusula, esta última, que se incluyó como consecuencia de la propuesta de UCD³⁸.

Además, se incorporó la exigencia de previo requerimiento al Presidente de la CA, coherente con la naturaleza subsidiaria del precepto que, como he mencionado previamente, trata de complementar los mecanismos ordinarios de control autonómicos del artículo 153 CE, por lo que con dicho requerimiento se refuerza el carácter de “ultima ratio” del precepto constitucional. La cláusula del requerimiento necesario tuvo su origen en la enmienda número 805 al texto que se había aprobado en el Congreso, que fue presentada por el Grupo de “Entesa dels Catalans”, una candidatura unitaria para el Senado, formada por las principales fuerzas socialistas, comunistas y nacionalistas catalanas³⁹ para las elecciones generales del 15 de junio de 1977. Al GP le parecía evidente que “una medida tan grave como la que contempla este artículo, que puede

³⁷ “Sinopsis artículo 155”, “cit”.

³⁸ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 76.

³⁹ Federación catalana del PSOE, PSCc, ERC, Estat Català, PSUC y diversos independientes.

provocar situaciones muy conflictivas, no pueda tomarse sin requerir antes al Presidente de la Comunidad Autónoma, que ostenta precisamente en ella la representación ordinaria del Estado”⁴⁰. La propuesta superó la fase tanto del Senado como la de la Comisión mixta, por lo que pasó a formar parte del mecanismo constitucional recogido en el artículo 155 CE.

Finalmente, para consolidar el carácter excepcional del mecanismo, se introdujo el requisito de aprobación de las medidas por mayoría absoluta (y no por mera mayoría simple) del Senado. Según gran parte de la doctrina constitucional, las medidas necesarias para obligar a una CA al cumplimiento forzoso de las obligaciones constitucionales o legales, o para la protección del mencionado interés general, deben responder a los siguientes principios:

Gradualidad: dependiendo de las necesidades que en cada momento requiera el establecimiento del orden constitucional⁴¹,

Necesidad: a este principio se refiere el propio artículo 155 de la Constitución (“el Gobierno [...] podrá adoptar las medidas necesarias [...]). Se deberán tomar las medidas estrictamente necesarias, entendiéndose el carácter necesario de las mismas en un doble sentido: habilitante (“medidas precisas para alcanzar el resultado de la compulsión”⁴²) y limitante (“excluyéndose las desproporcionadas o manifiestamente inadecuadas”⁴³).

Proporcionalidad y adecuación: según E. Albertí Rovira⁴⁴, las medidas adoptadas por el Gobierno han de ser sometidas a un test de adecuación (“a la propia Constitución, tanto desde un punto de vista procedimental y formal como en relación con el tipo de medidas que se aplican”) y proporcionalidad (“a partir de las condiciones que se exigen respecto de su finalidad y su necesidad”).

Transitoriedad: una exigencia que, según V.J Calafell Ferrá⁴⁵, es completamente coherente con el fin que persigue las medidas de coacción, aunque no implica que

⁴⁰ Enmienda núm. 805, de 5 de agosto de 1978, al Anteproyecto de Constitución en el Senado.

⁴¹ González Bustos, M.A, “Perspectiva jurídica del conflicto catalán (Noviembre 2017)”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 6, Junio 2018, pp. 385-386.

⁴² Calafell Ferrá, V. J, “La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución Española)”, *Revista de Derecho Político*, núms. 48-49, 2000, p. 127.

⁴³ Cruz Villalón, P., “Coerción estatal”, *Diccionario del sistema político español/(dirigido por José Juan González Encinar)*, Akal, Madrid, 1984, p. 59.

⁴⁴ Albertí Rovira, E., “Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 27, 2018, p. 8.

⁴⁵ “La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)”, cit”, p. 128.

necesariamente haya que establecer un plazo final para las mismas (en la mayoría de los casos ni se podrá ni tendrá sentido).

Concreción: frente a aquellos que ven en el artículo 155 CE “una cláusula de plenos poderes con alguna base constitucional”, como P. Cruz Villalón (citado por J. A. Alonso de Antonio⁴⁶), existe el deber, conforme al artículo 189 del RS, de establecer el contenido y alcance de las medidas de compulsión.

Menor intervención en la autonomía⁴⁷: J. M.^a Gil-Robles (citado por V.J Calafell Ferrá⁴⁸) define este principio como que “no se debe acudir a una forma más grave de intervención cuando quepa obtener los mismos resultados con medidas menos restrictivas de la autonomía”.

El requisito de la mayoría absoluta del Senado fue planteado, junto a la posibilidad de que las autoridades de la región autonómica pudiesen recurrir la decisión del Senado al TC, por el GP Vasco en la enmienda número 678⁴⁹, que sería retirada posteriormente en la Comisión, ya que UCD presentó una enmienda “in voce” que incluía los preceptos de recurso ante el TC y de mayoría absoluta del Senado, de los cuales sólo el segundo tuvo éxito en su paso por el Congreso. La posibilidad de recurso ante el TC volvió a aparecer en el Senado, de la mano de la antes mencionada enmienda número 805⁵⁰ al texto aprobado en el Congreso. Dicha propuesta llegó hasta la Comisión mixta, donde fue suprimida ante las presiones de otras formaciones políticas como UCD⁵¹.

Tras el paso del Proyecto de Constitución por el Congreso y el Senado, al haberse producido discrepancias entre los textos de ambas Cámaras, se constituyó un Comisión mixta de Diputados y Senadores, que publicó su Dictamen sobre el Proyecto de

⁴⁶ Alonso de Antonio, J. A., “La construcción doctrinal del Estado autonómico (En torno a la obra del profesor Muñoz Machado “Derecho público de las Comunidades autónomas””, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, núm. 9, Septiembre-diciembre 1983, p. 306.

⁴⁷ Gómez Orfanel, G., “Alcance del artículo 155 de la Constitución”, *Diario La Ley*, núm. 9049, Sección Documento on-line, 26 de Septiembre de 2017, Editorial Wolters Kluwer, p.5.

⁴⁸ “La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)”,”cit”, p. 128.

⁴⁹ Enmienda núm. 678 al Anteproyecto de Constitución en el Congreso. Se propuso el siguiente texto: “Si un territorio autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución a 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”. La justificación a la mencionada propuesta señalaba lo siguiente: “Las modificaciones que se proponen en este apartado introducen unos elementos de garantía, pues el desarrollo de las competencias de los territorios autónomos mantiene para los casos que se contemplan las actuaciones pertinentes por parte del Gobierno”.

⁵⁰ “[...] La decisión del Gobierno podrá ser recurrida por las autoridades de la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional”.

⁵¹ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, pp. 76-77

Constitución el 28 de octubre de 1978, que fue sometido a votación nominal y pública tres días después, el 31 de octubre, resultando aprobado por ambas. El texto definitivo, tras el favorable resultado del Referéndum (87,78% a favor), se publicó en el BOE el 29 de diciembre del mismo año, quedando la redacción final del artículo 155 CE de la siguiente forma:

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.

Como podemos observar, el precepto constitucional definitivo refleja un modelo de intervención federal que depende de la aprobación del Senado, garantía típica de los Estados federales, como Alemania, en cuya Constitución, federal y moderna, se inspira nuestro artículo 155 CE. Por lo tanto, la CE se aleja de la técnica de suspensión de acto o intervención directa del Gobierno, que sería más propia de su condición de Estado puramente autonómico, y se decide por el mecanismo de coacción federal, propia del Estado europeo más descentralizado que existía en el momento, Alemania, desechando las técnicas del resto de Estados europeos, ya que el nivel de descentralización de nuestro Estado autonómico se asemeja más al del Estado federal de Alemania que al del resto de Estados regionales europeos⁵².

Finalmente, cabe mencionar que se ha debatido en nuestro país sobre la posibilidad de un desarrollo legal del artículo 155 de la Constitución, sobre todo a principios del siglo, cuestión que hoy en día sigue abierta, pero que ha perdido mucha fuerza al comprobarse en Cataluña que su aplicación es posible sin necesidad de desarrollo legislativo alguno.

⁵²“La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 78

4.2 Análisis de los supuestos habilitantes para la aplicación del artículo 155 CE

4.2.1 El incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales

Se trata del primer supuesto que habilita la aplicación del artículo 155 CE en España, que se expresa de la siguiente manera: “Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan”.

Según explica E. Vírjala Foruria, gran parte de la doctrina sostiene que el incumplimiento al que se refiere el artículo 155 CE puede ser tanto por acción como por omisión. Además, J. García Torres (citado por Vírjala Foruria⁵³) sostiene que, “aunque lo normal es que el incumplimiento se refiera a obligaciones que deriven del sistema constitucional de distribución vertical del poder, también lo puede ser de obligaciones constitucionales cuyo incumplimiento afecte a la posición jurídica general de los ciudadanos y no sea solucionable por el mismo a través de los medios jurídicos oportunos”.

Si tenemos en cuenta la excepcionalidad del mecanismo y la gravedad de las consecuencias que su aplicación acarrea, podemos concluir que el incumplimiento al que se refiere el artículo 155 debe ser efectivo⁵⁴. Para ilustrar el concepto de incumplimiento efectivo me gustaría mencionar el primer PI (2003), que veremos de manera más profunda en líneas posteriores. En este caso, la PI, profundamente antidemocrática, inconstitucional e independentista, fue ampliamente rechazada por las CG, resultado que fue asumido por el Lehendakari que convocó elecciones, por lo que no se apreció un incumplimiento efectivo de la Constitución. Lo mismo sucedió con la aprobación de la Ley 9/2008, que recogía la celebración de una consulta no vinculante en el País Vasco y que fue declarada inconstitucional en septiembre de 2008, decisión que también fue asumida por el Lehendakari que volvería a convocar elecciones, no siendo necesaria la intervención de la coacción estatal.

En cambio, en el caso catalán, la declaración de inconstitucionalidad de las Leyes 19 y 20/2017 no fue asumida por las autoridades de la GC, que insistieron en llevar a cabo su plan independentista y anticonstitucional, mediante la celebración del referéndum de autodeterminación y la posterior declaración de la independencia de Cataluña, lo que supuso un incumplimiento constitucional efectivo que hizo necesaria la intervención del artículo 155 de la Constitución.

⁵³ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 85

⁵⁴ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 85

El incumplimiento tiene que serlo de las obligaciones que la Constitución u otras leyes impongan a las CCAA. El supuesto no aclara el tipo de leyes a las que se refiere, por lo que parece necesario realizar una interpretación precisa de la expresión. Si tenemos en cuenta la excepcionalidad del mecanismo, el término “leyes” ha de interpretarse de forma restrictiva en lo relativo al rango de la norma incumplida, es decir, por lo menos debe gozar de norma con rango de ley.

El incumplimiento también puede serlo de las leyes autonómicas propias, ya que “el supuesto que dé lugar al art. 155 CE será probablemente la concreción de una desobediencia generalizada al marco constitucional que puede plasmarse en un incumplimiento del Estatuto y de otras normas propias”⁵⁵. Sin embargo, surge la duda sobre si también pueden dar pie al ejercicio de la coacción estatal el incumplimiento de las leyes de otra CCAA. Según V. J. Calafell Ferrá⁵⁶, y conforme al principio de territorialidad, parece una opción poco razonable, aunque existen algunas materias de aplicación extraterritorial, como las relativas al estatuto personal, sobre las que cabría la posibilidad de aplicar el mecanismo de coacción estatal. Asimismo, el incumplimiento por parte de una CA tanto del Derecho comunitario⁵⁷ (primacía sobre el derecho español) como de los tratados internacionales (normas con fuerza activa y pasiva) puede ser causa de la coacción estatal.

Además, se entiende que, si tenemos en cuenta la excepcionalidad de la coacción estatal, su aplicación no puede depender directamente de una decisión discrecional del Gobierno, por lo que tiene que existir previamente una decisión judicial firme sobre la existencia del incumplimiento. Asimismo, el incumplimiento debe ser imputable a cualquiera de los órganos superiores de la CA, por lo que debe ser tolerado o asumido por el Presidente, el Gobierno (salvo actos normativos recurribles jurisdiccionalmente), el CG y el Parlamento cuando no ejerza funciones legislativas. Finalmente, el incumplimiento ha de ser grave, ya sea por su reiteración en el tiempo como por su afectación al sistema de distribución territorial del poder, y subjetivo, es decir, a título de dolo o culpa ⁵⁸.

⁵⁵ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 86-87.

⁵⁶ “La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)”, “cit.”, p. 108.

⁵⁷ Ver apartado “Primera aplicación de la coacción estatal en España: Canarias (1989)”.

⁵⁸ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, pp. 89-90.

4.2.2 La actuación gravemente contraria al interés general de España

La cláusula del interés general se trata de un supuesto caracterizado por una gran ambigüedad e indefinición, por lo que es necesario realizar una interpretación lo más precisa del mismo. Para J. Bermejo Vera⁵⁹, se puede afirmar que “la politicidad inmanente, o a veces visible, en este concepto, es tan estructural, tan nuclear, que posiblemente sea esa su cualidad exclusiva y que lo convierte, por ello mismo, en un instrumento útil”. En esta misma línea se pronuncia G. Gómez Orfanel⁶⁰, que entiende que “a diferencia de la constatación de un incumplimiento de obligaciones jurídicas, el pronunciarse sobre la determinación del interés general de España, o sobre su grave vulneración, supone una decisión sustancialmente política”.

Es cierto que el carácter ambiguo del supuesto abre las puertas a que se habilite la aplicación de la coacción estatal mediante una decisión íntegramente política, que está en manos del Gobierno y del Senado, porque, según P. Cruz Villalón (citado por Vírjala Foruria⁶¹), “no necesita estar apoyada en ninguna infracción legal o constitucional”, por lo que se trata de un “inciso que modifica por completo el sentido del artículo” y que abre paso a una supuesta “dictadura constitucional”. Para J. M. Lafuente Balle⁶², “ambos supuestos son concurrentes, pero decididamente distintos”, ya que el interés general refleja una cláusula de necesidad y es “equiparable al incumplimiento evidente e infraganti”.

Otros autores, como S. Muñoz Machado (citado por J. Bermejo Vera⁶³), conectan el principio de unidad del artículo segundo de la Constitución con la cláusula del interés general, ya que “para determinar en qué supuestos, y en cuáles no, la unidad está en juego, las competencias se distribuyen constitucionalmente permitiendo la retención por el Estado de las que afectan al interés general, de manera que, en esta versión positiva, los intereses unitarios son los intereses generales mismos”.

No cabe duda de que, ante la indefinición y politicidad del concepto, debemos de establecer unas condiciones lo más precisas posibles para su uso como supuesto

⁵⁹ Bermejo Vera, J., “El interés general como parámetro de la jurisprudencia constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 10-II, p. 104.

⁶⁰ “Alcance del artículo 155 de la Constitución”, “cit”, p. 4.

⁶¹ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 90-91.

⁶² Lafuente Valle, J. M., “El artículo 155 de la Constitución española: examen doctrinal y comparado”, *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 102, mayo-agosto 2018, p. 105.

⁶³ “El interés general como parámetro de la jurisprudencia constitucional”, “cit”, pp. 10-11.

habilitante de la coacción estatal. E. Vírjala Foruria⁶⁴ hace referencia a que la casi práctica de la totalidad de la doctrina se ha limitado a realizar una interpretación restrictiva del supuesto equiparándolo al incumplimiento de obligaciones constitucionales. Es decir, la doctrina defiende que no existen dos supuestos distintos, sino que no cabe una actuación contraria al interés general de España si no se plasma en una vulneración de la Carta Magna. Siguiendo esta línea doctrinal, X. Ballart (citado por Vírjala Foruria⁶⁵) apunta que mediante la cláusula del interés general el constituyente quiso explicar el supuesto de incumplimiento de obligaciones constitucionales, es decir, que sólo cabría la aplicación del artículo 155 CE cuando el incumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte de una CA atentase contra el interés general de España. Otros, como Eliseo Aja (citado por Gómez Orfanel⁶⁶), defienden que se trata del típico concepto jurídico indeterminado, que “debe ser determinado e interpretado conforme parámetros jurídicos como los principios de unidad, autonomía, igualdad o solidaridad”.

En definitiva y conforme a lo expuesto por Vírjala Foruria, una actuación que atente gravemente al interés general de España se puede dar en los siguientes casos: “se puede plasmar mediante un incumplimiento de las obligaciones legales o constitucionales, pero no un mero incumplimiento, sino aquel consciente, o con dolo, reiterado y con el fin manifiesto de no respetar el reparto de poder político establecido en la Constitución entre el Estado y las CCAA; en aquellos casos de incumplimiento de la obligación constitucional de fidelidad y solidaridad constitucionales, principio federal (derivado del “analogon” patrio de la “Bundestreue” germánica) trasladable a nuestro Estado compuesto; y, finalmente, cuando el incumplimiento de obligaciones por parte de la CA se dirija de manera frontal a la ruptura del marco constitucional en la distribución territorial del poder político”⁶⁷.

5. Primera aplicación de la coacción estatal en España: Canarias (1989)

Como he comentado en líneas anteriores, no es la primera vez que el GE español valora la posibilidad de utilizar la coerción estatal frente a los desafíos autonómicos de una región. En este caso, el precedente se encuentra en 1989, cuando el presidente del

⁶⁴ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, pp. 91-92.

⁶⁵ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 92.

⁶⁶ “Alcance del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 4.

⁶⁷ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 93.

Gobierno, el socialista Felipe González, amenazó al Gobierno de Canarias con la aplicación del artículo 155 CE. Todo sucedió en el contexto de integración del Estado español en la CEE.

Cuatro años antes, el 12 de junio de 1985, España había firmado el acta de adhesión a la CEE para que entrase en vigor el 1 de enero del año siguiente. Sin embargo, Canarias había quedado enmarcada en lo que se conoció como el Protocolo núm. 2 del Acta de Adhesión, que se extendía a las plazas coloniales de Ceuta y Melilla⁶⁸. Lo fundamental del mencionado Protocolo era que no contemplaba a esas tres regiones dentro del marco aduanero de la CEE, por lo que cabía la posibilidad de que, para determinados productos, dichos territorios aplicasen el régimen que aplicaban a los intercambios con países no integrantes de la CEE (art. 1.5⁶⁹).

Los años posteriores al Protocolo fueron convulsos y de una enorme tensión, ya que se empezó a comprobar que el mecanismo de adhesión albergaba grandes carencias que perjudicaban a la política exterior canaria, entre ellas una rigidez desmedida. Los primeros años de aplicación de este régimen demostraron sus límites y su insuficiencia, particularmente en lo que se refería a las condiciones de acceso de producciones agrícolas y pesqueras esenciales para la economía canaria al mercado comunitario, esencialmente al peninsular.

Todo ello derivó en un ambiente de enorme crispación, que rápidamente se trasladó a la política y que tuvo como principal damnificado al presidente canario Fernando Fernández, que planteó una cuestión de confianza en 1988, de la que obtuvo un resultado desfavorable y que supuso su retirada del cargo. Su sustituto, Lorenzo Olarte, fue investido el 29 de diciembre de ese mismo año, y ese mismo día anunció que tenía la intención de suspender el proceso de desarme arancelario, medida que contemplaba el Protocolo nº2 y que entraba en vigor el 1 de enero de 1989. También propuso, aunque de forma vaga, que a Canarias le convendría constituirse como Estado Libre asociado a España, emulando la situación política que vincula Puerto Rico a Estados Unidos. Llegó el 1 de enero de 1989 y, efectivamente, el Gobierno de Canarias no aplicó la reducción arancelaria exigida por la CEE, ante lo que el GE no podía quedarse de brazos cruzados,

⁶⁸ Gari, D., “La cuestión canaria ante la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (1983-1990)”, *Hispania Nova*, núm. 16, 2018, p. 376.

⁶⁹ “Salvo disposición en contrario del Acta de adhesión, incluido el presente Protocolo, la Comunidad aplicará en sus intercambios con las Islas Canarias y con Ceuta y Melilla para los productos comprendidos en el Anexo II del Tratado CEE, el régimen general que aplica en sus intercambios exteriores.”

por lo que el que fuera Secretario de Estado de Hacienda por aquel entonces, Josep Borrell, realizó unas declaraciones en el Senado en las que valoraba la posibilidad de aplicar el artículo 155 de la Constitución, siempre que lo avalase el TC, al que pensaba remitir el caso⁷⁰.

Finalmente, en febrero de ese mismo año, el presidente del Gobierno firmó la orden en el CM de mandar a Canarias un requerimiento para advertirle que, en el caso de que no cesase en su desobediencia al GE, procedería a la suspensión de su autonomía, mediante la aplicación del artículo 155 de la Constitución. Tan sólo seis días después, ambas partes llegaron a un acuerdo gracias al cual se desbloqueaba el desarme arancelario, aunque el tira y afloja entre administración central y región autonómica se mantendría en los meses siguientes, hasta diciembre, cuando el Parlamento de Canarias decidió solicitar al GE que recondujese la integración del Archipiélago en la Unión Europea, lo cual era posible ya que el Acta de Adhesión de España contenía una cláusula de revisión sobre el encaje de Canarias a nivel comunitario⁷¹.

El antecedente de Canarias en 1989 es el único caso en el que, desde el GE, se amenazó a una CA con la posibilidad de aplicarle el artículo 155 CE. A diferencia de los PPII y del caso catalán, los motivos que condujeron al Gobierno de Canarias al incumplimiento de las obligaciones comunitarias no fueron ideológicos, sino económicos, concretamente recaudatorios. Además, este caso es un ejemplo de que el incumplimiento del Derecho comunitario, al gozar de primacía frente al Derecho nacional, puede ser también motivo de la coacción estatal, como lo fue para Canarias en 1989.

6. La reforma territorial en Euskadi: los Planes Ibarretxe I y II

Canarias no ha sido la única región autonómica que casi es víctima de la coacción estatal que reconoce nuestra Constitución, sino que, durante algunos años, el País Vasco estuvo en el punto de mira del artículo 155 CE. Las razones que llevaron a ambas regiones a esta situación son diametralmente distintas, ya que en el caso canario se defendieron intereses recaudatorios y, por lo tanto, económicos, y la cuestión vasca tiene un trasfondo

⁷⁰ Lachica, S., “Artículo 155: de cuando Canarias pudo ser suspendida”, *El diario*, 22 de septiembre de 2014 (disponible en: https://www.eldiario.es/canariasahora/premium_en_abierto/Canarias-pudo-suspendida_0_307269388.html, última consulta 02/03/2019).

⁷¹ R.L.P., “El farol que casi le cuesta a Canarias el artículo 155”, *ABC Canarias*, 6 de octubre de 2017 (disponible en: https://www.abc.es/espana/canarias/abci-farol-casi-cuesta-canarias-articulo-155-201710052341_noticia.html, última visita 05/02/2019).

ideológico derivado del nacionalismo, similar al nacionalismo catalán con el que convivimos hoy en día.

6.1 Contexto

6.1.1 Pacto de Estella

El 12 de septiembre de 1998 se firmó en la localidad navarra de Estella un Pacto entre el PNV, Herri Batasuna, Eusko Alkartasuna, Ezker Batua-Berdeak, el sindicato LAB, y otras organizaciones⁷², con el que se pretendía implantar el proceso de paz e independencia de Irlanda del Norte en el País Vasco, basado en la negociación política en ausencia de violencia.

El texto estaba dividido en dos partes: la primera, consistía en un análisis de las características del acuerdo de paz alcanzado en Irlanda, en la que se expusieron los factores que, según los firmantes, hicieron posible el proceso de paz; en la segunda parte, los firmantes proponían como aplicar esos factores en Euskal Herria. La segunda parte versaba sobre la potencial aplicación del proceso de independencia de Irlanda del Norte para Euskal Herria y constaba de seis partes: identificación, método, proceso, carácter de la negociación, claves de resolución y escenario resultantes⁷³.

Cuatro días después, el 16 de septiembre, ETA declaraba un “alto el fuego indefinido” como aportación al Pacto, aunque con un plazo inicial de cuatro meses, transcurridos los cuales, ETA evaluaría el grado de cumplimiento de los acuerdos por parte de EA y PNV. Poco después de que ETA declarase la tregua, ese mismo septiembre, comenzaron las negociaciones entre algunos miembros del Gobierno del PP de aquel momento y el entorno etarra, comandado por Arnaldo Otegui, en las que los populares mostraron signos de buena voluntad.

⁷² ELA/STV, AB, Batzarre, Zutik, ENE, ESK-CUIS, STEE-EILAS, Ezker Sindicala, Hiru, Gogoa, Amnistiaren Aldeko Batzordeak, Senideak, Bakea Orain, Elkarri, Egizan, Herria 2000 Eliza, Gernika Batzordea, Autodeterminazioaren Biltzarrak.

⁷³ “Potencial aplicación para Euskal Herria”, *Declaración de Lizarra o Pacto de Estella*, 12 de septiembre de 1998, p. 2. Los firmantes del Pacto expresaban en todo momento que el conflicto vasco era de naturaleza y origen político, por lo que su resolución debía de ser también política, que debía plasmarse “a través de un proceso de diálogo y negociación abierto, sin exclusiones respecto de los agentes implicados y con la intervención de la sociedad vasca en su conjunto”. Además, se dejaba claro que los procesos de negociación y resolución debían llevarse a cabo en condiciones de ausencia permanente de todas las expresiones de violencia. Asimismo, plantearon con toda claridad que su objetivo era la autodeterminación, ya que consideraban que se trataba de una de las claves de la resolución del conflicto, porque “ello conlleva que una negociación resolutoria [...] profundice la democracia en el sentido de depositar en los ciudadanos de Euskal Herria la última palabra respecto a la conformación de su futuro y se respete la decisión por parte de los estados implicados. Euskal Herria debe tener la palabra y la decisión”.

En agosto de 1999, ETA propuso al PNV y Eusko Alkartasuna actualizar el Pacto que habían suscrito el año anterior, con el principal objetivo de materializar las aspiraciones fijadas, que pasaban por la celebración de unas elecciones en el País Vasco, que conformasen un Parlamento fuerte, encargado de la redacción de la Constitución del nuevo estado. Los que habían sido firmantes del Pacto de Estella, rechazaron la propuesta de la banda terrorista y, ETA, que había condicionado el cese definitivo de sus actividades criminales a la viabilidad de dicho acuerdo, anunció el 28 de noviembre de 1999 la ruptura de la tregua que se había “mantenido” durante casi un año⁷⁴.

Sin embargo, el fracaso de dicho Pacto no intimidó al nacionalismo no violento que, aprovechándose de la progresiva fragilidad y debilidad de la izquierda abertzale (Batasuna, EH y HB), reflejadas en su paulatino declive electoral y posterior ilegalización por parte del TS, fue estableciendo un proceso distinto al fijado en Estella, pero con los mismos objetivos que recogía aquel.

6.1.2 La ilegalización de Batasuna

El 4 de junio de 2002, a propuesta del Gobierno, el Congreso aprueba una nueva Ley de Partidos Políticos⁷⁵ con el 95% de votos a favor. El principal objetivo de este renovado precepto era atajar el problema del terrorismo vasco desde la política y la legalidad. Finalmente, la LOPP entró en vigor el 27 de junio de ese mismo año. El 4 de agosto de ese mismo año, ETA asesinaba a dos personas con un coche bomba, lo que suponía el primer atentado de la banda terrorista desde la aprobación y entrada en vigor de la LOPP, atentado que Batasuna no condenaba en el Parlamento Vasco, a diferencia del resto de sus socios políticos que formaban la Junta de Portavoces.

El 26 de agosto, el juez de la Audiencia Nacional, Baltasar Garzón, decretaba la suspensión de todas las actividades de Batasuna y, tan solo dos horas después, el CD acordaba por mayoría instar al GE a presentar ante el TS una demanda para la ilegalización de Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna (misma formación política con expresada con diferentes siglas), que sería presentada, junto a la demanda de la Fiscalía, el 3 de septiembre de 2002⁷⁶.

⁷⁴ Aranda Prieto, J., “La tregua y el Pacto de Estella (parte IV)”, *La factoría histórica*, 12 de septiembre de 2011 (disponible en: <https://factoriahistorica.wordpress.com/2011/09/12/la-tregua-y-el-pacto-de-estella/>, última consulta 05/03/2019).

⁷⁵ Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (BOE 28 de junio de 2002).

⁷⁶ “Batasuna: proceso de ilegalización”, *El mundo (especiales)*, (disponible en: <https://www.elmundo.es/especiales/2002/08/espana/batasuna/claves.html>, última consulta 29/02/2019).

Finalmente, el 17 de marzo de 2003, la Sala Especial del TS, creada en virtud del artículo 61 de la LOPJ, “formada por el Presidente del Tribunal Supremo, los Presidentes de Sala y el Magistrado más antiguo y el más moderno de cada una de ellas”⁷⁷, para la resolución de la demanda de ilegalización, acordaba por unanimidad de sus 16 magistrados la ilegalización de la formación política Batasuna. El Alto Tribunal consideró que la formación política Batasuna había vulnerado la LOPP, concretamente, que había incurrido en las causas de suspensión que recoge el artículo 9 del mencionado precepto, por lo que la sentencia, notificada el 28 de marzo de 2003, recogía como fallo definitivo la ilegalización de la formación política vasca⁷⁸.

El 23 de abril de 2003, Batasuna presentaba un recurso de amparo ante el TC contra la sentencia de ilegalización, que sería admitido a trámite el 22 de julio de ese mismo año, pero que sería rechazado al año siguiente en su totalidad por decisión unánime de los magistrados que formaban la Sala Segunda del TC⁷⁹. Decisión que sería recurrida ante el TEDH, que también avaló sentencia del TS y la consiguiente ilegalización de HB-EH-Batasuna. Una vez agotada la vía europea, la izquierda abertzale se quedó sin recursos para impedir y tuvo que asumir la ilegalización de la formación que les representaba en el panorama político español.

6.1.3 El Gobierno de Ibarretxe

Desde la llegada, en enero de 1999, de Ibarretxe al Gobierno Vasco y como consecuencia inmediata de la retirada del apoyo parlamentario permanente de Batasuna, la legislatura del Lehendakari sufrió enormes déficits desde el punto de vista parlamentario, ya que desde el año 2000 al 2004, sólo se aprobó una Ley de Presupuestos⁸⁰. A partir de

⁷⁷ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE 2 de julio de 1985).

⁷⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de marzo de 2003, que resuelve los recursos 6/2003 y 7/2003. En ella, se afirmaba que la disolución de tales formaciones suponía un mecanismo de protección a la democracia y que se trataba de una medida proporcionada. La sentencia recogía también que los partidos ilegalizados eran el complemento político de la banda terrorista ETA y que ambos seguían una estrategia común. El Supremo también hizo referencia a las constantes llamadas a la violencia de los partidos ilegalizados, que constaba tanto en documentos internos como actos externos, por lo que, si tenemos en cuenta la cantidad de personas asesinadas por ETA, la disolución de dichas formaciones era una medida absolutamente proporcional. Además, la sentencia recoge que tal medida no sólo es necesaria para una sociedad democrática, sino que se halla encaminada a la preservación de una sociedad en la que ese mismo sistema político impere en su plenitud

⁷⁹ “Batasuna: proceso de ilegalización”, *El mundo (especiales)*, (disponible en: <https://www.elmundo.es/especiales/2002/08/espana/batasuna/claves.html>, última consulta 29/02/2019)

⁸⁰ En el año 2000, el Gobierno vasco no presentó una Ley de Presupuestos para el año 2001, principalmente, porque no gozaba de los apoyos parlamentarios necesarios para su aprobación. Es decir, ante la posibilidad de sufrir una derrota parlamentaria sobre la Ley más importante de la legislatura, decidió continuar la legislatura con los Presupuestos prorrogados del año anterior. Un año después, tras unas exitosas elecciones en mayo, pero sin mayoría absoluta, se aprobó una Ley de Presupuestos, Ley 1/2002, que se declararía

diciembre del 2005, no hubo problemas para aprobar los Presupuestos Generales, gracias al apoyo socialista el mencionado año y los siguientes: 2006, 2007 y 2008.

Junto al importante déficit parlamentario que supone un Gobierno sin presupuestos, aparecía la actitud de un Gobierno que, constantemente, demostraba que no creía en las normas institucionales básicas, actitud que se reflejaba en faltas de respeto a las altas instancias judiciales del Estado, como el apoyo que mostraban los miembros de la Mesa del Parlamento Vasco (los que pertenecían a la coalición gobernante: PNV, Eusko Alkartasuna-EA e Izquierda Unida/Ezker Batua-EB) al incumplimiento de sentencias del TS o el acoso que sufrió el TSJPV por procesar al Lehendakari Ibarretxe por un supuesto delito de desobediencia (art. 556 CP⁸¹), con razón de haberse reunido con la organización ilegal Batasuna⁸².

En este contexto, se presentaron tanto el PI (I) en 2003, como el PI (II) en 2007, que expondré a continuación:

6.2 Plan Ibarretxe I (2003)

La primera PI⁸³ nació en el seno del CG Vasco y fue denominada como “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”, el 25 de octubre de 2003. Aunque el texto no recogía expresamente que se trataba de una reforma del EA, en el escrito de remisión al Presidente del Parlamento Vasco se reflejaba que el traslado del acuerdo se hacía

inconstitucional por el TC al no reunir las características de una auténtica Ley presupuestaria (La razón principal que motivó la inconstitucionalidad de los Presupuestos para el año 2002, fue que el TC consideró que “La Ley 1/2002, de 23 de enero, al incidir sobre la realidad de prórroga presupuestaria, era contraria a la Constitución y a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, concretamente, a los principios de unidad y universalidad presupuestaria recogidos en los arts. 134 CE, 21 LOFCA y 44 EAPV) (Sentencia del TC 3/2003, de 16 de enero de 2003. RI 2872-2002). El 27 de diciembre de 2002, los Presupuestos Generales se aprobaron por un solo voto de diferencia, gracias a la ausencia de tres diputados de Batasuna y el retraso en la llegada al Pleno del parlamentario popular J. Mayor Oreja. Un año después, el Parlamento volvía a tumbar los Presupuestos presentados por el Gobierno de Ibarretxe. En el año 2004, las cosas llegaban al extremo. Se aprobaron los Presupuestos Generales para 2005 mediante un artificio de dudosa rectitud, ejecutado por el presidente del Parlamento Vasco. No se contabilizó un voto socialista y se alegó que el sistema electrónico de la Cámara no lo había computado, por lo que la Ley de Presupuestos se aprobó con una mayoría de 37 votos a favor frente a 36 en contra, lo que en realidad era un empate a 37 (hecho calificado por el Tribunal Constitucional como un acto vulnerador del derecho al ejercicio del cargo en condiciones de igualdad tanto de la parlamentaria afectada como del Grupo Parlamentario Socialista en la sentencia 361/2006, de 18 de diciembre): Virgala Foruria, E., “La reforma territorial en Euskadi: los planes Ibarretxe I (2003) Y II (2007)”, *Universidad del País Vasco, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 54/55, pp. 162-163.

⁸¹ “Los que, sin estar comprendidos en el artículo 550 (reos de atentado), resistieren a la autoridad o sus agentes, o los desobedecieren gravemente, en el ejercicio de sus funciones, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año”. Este artículo ha sido modificado por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, incluyéndose pensad de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses.

⁸² “La reforma territorial en Euskadi: los planes Ibarretxe I (2003) Y II (2007)”, “cit.”, p. 163

⁸³ Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, de 25 de octubre de 2003.

conforme a las exigencias del artículo 46.1 a), que recoge el procedimiento para la reforma estatutaria. Por esta misma razón, el 4 de noviembre de 2003, la Mesa del Parlamento Vasco calificó la Propuesta como “propuesta de reforma del Estatuto, con arreglo al artículo 46 del Estatuto de Autonomía del País Vasco”. La Propuesta contaba con 69 artículos, dos disposiciones transitorias y una disposición derogatoria, y las principales ideas que defendía eran las siguientes:

El texto recogía el derecho de los ciudadanos vascos a elegir su propio futuro, “de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos, reconocido internacionalmente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (preámbulo), argumento que utilizan hoy en día los nacionalistas catalanes⁸⁴. Además, también reflejaba que la relación entre Euskadi y el Estado español se basaría en la libre asociación, “autogobierno mediante un régimen singular de relación política con el Estado español, basado en la libre asociación, desde el respeto y el reconocimiento mutuo” (art. 12), cuestión que hemos mencionado previamente en el caso de Canarias, y que, si los ciudadanos vascos se expresaban en favor de la independencia, “las Instituciones vascas y las del Estado español se entenderán comprometidas a garantizar un proceso de negociación para establecer las nuevas condiciones políticas que permitan materializar, de común acuerdo, la voluntad democrática de la sociedad vasca” (art. 13.3). Un régimen de libre asociación que, según E. Vírgala Foruria, era puramente formal y con el único objetivo de mantener al País Vasco dentro de la Unión Europea, ya que las competencias que la Propuesta reconocía a los órganos centrales del Estado eran las relativas a “Defensa y fuerzas armadas”, al “Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos” y a la “Marina mercante; abanderamiento de buques y matriculación de aeronaves, y control del espacio aéreo”⁸⁵. El resto de las competencias que mencionaba el texto eran o compartidas o no existían de hecho. Además, en el texto se exigía que la nacionalidad

⁸⁴ Es de vital importancia recordar que, de acuerdo con las Naciones Unidas, tal derecho se reconoce a las colonias que estén sometidas a un ordenamiento jurídico diferente al de la metrópoli y que ningún pacto internacional permite ninguna acción encaminada a quebrantar la integridad de los Estados soberanos e independientes en los que se respete el principio de igualdad de derechos, de hecho, “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” (Resolución 1514 de la XV Asamblea General de las Naciones Unidas en 1960).

⁸⁵ “La reforma territorial en Euskadi: los planes Ibarretxe I (2003) Y II (2007)”, “cit.”, p. 176

vasca tuviera plena validez política, jurídica y administrativa en la Comunidad Libre Asociada y que fuese compatible con la nacionalidad española (art. 4).

El PI también formulaba la posibilidad de que, tanto la Comunidad Foral de Navarra como los territorios vascos ubicados en el Estado francés, pudiesen insertarse en la Comunidad Libre Asociada de Euskadi, a través de los Acuerdos y Tratados que fuesen necesarios para tal fin y de un órgano de colaboración que atendiese a las necesidades comunes de toda Euskal Herria.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, el documento reflejaba que, si los ciudadanos de ambas Comunidades decidieran libremente conformar una estructura política conjunta, debía establecerse “un proceso de negociación política entre las Instituciones respectivas para articular un nuevo marco de organización y de relaciones política” (art. 6.3) que, en último término, debía de ratificarse por los ciudadanos vascos y navarros.

En cuanto a los territorios del País Vasco francés (“Territorios vascos de Iparralde”), el proyecto de Estatuto vasco buscaba la posible firma de Acuerdos y Tratados, para que estos se beneficiasen también de la cooperación transfronteriza “entre la Comunidad de Euskadi y los Territorios y Comunidades vascos ubicados en el Estado francés, incluyendo la capacidad de establecer instrumentos de cooperación a nivel municipal y territorial, desde el respeto a la voluntad de sus ciudadanos y ciudadanas respectivos” (art. 7).

Por otra parte, la Comunidad de Euskadi pasaba a contar con un Poder Judicial propio, que culminaría en el Tribunal Superior de Justicia de Euskadi, con competencia en todo el territorio de la Comunidad de Euskadi. Por lo que en él se agotarían todas las instancias procesales, incluidos los recursos de casación (art. 26.1⁸⁶). Al TS se le asignaba exclusivamente “la unificación de doctrina ante la aplicación del derecho de forma inequívocamente contradictoria entre diversos órganos judiciales o respecto a la jurisprudencia del propio TS, así como el conocimiento de los conflictos de competencia y de jurisdicción entre los órganos judiciales de la Comunidad de Euskadi y los demás

⁸⁶ “La organización judicial vasca culminará en el Tribunal Superior de Justicia de Euskadi, que ostentará competencia en todo el territorio de la Comunidad de Euskadi, y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, incluyendo los recursos de casación o la última instancia que proceda en todos los órdenes de la jurisdicción”.

del Estado” (art. 26.3), por lo que el TS pasaba a ostentar una competencia residual para casos muy extremos.

La institución del Poder Judicial propio quedaba reforzada a través de los siguientes preceptos: se consideraba a la Ertzaintza como la Policía Judicial en la Comunidad de Euskadi a todos los efectos (art. 31); se atribuía al Gobierno Vasco el “derecho de gracia respecto de las ciudadanas y ciudadanos vascos” (art. 24.2); y, finalmente, se establecía que la institución del Jurado en Euskadi sería regulada por la Ley del Parlamento Vasco (art. 30.3). Además, el apartado 4 del artículo mencionado anteriormente, reconocía la competencia tanto del TC como del TEDH en la Comunidad de Euskadi “en amparo y protección de los derechos fundamentales”.

La Propuesta también abogaba por la presencia de la Comunidad de Euskadi en el ámbito internacional. De hecho, el artículo 65.2 de la misma establecía que, conforme a la normativa comunitaria, Euskadi dispondría de “representación directa en los órganos de la Unión Europea” y que, a tal efecto, el Gobierno español habilitaría “los cauces precisos para posibilitar la participación activa del Gobierno Vasco en los diferentes procedimientos de toma de decisiones de las Instituciones Comunitarias” en aquellos asuntos que afectasen a las competencias de la Comunidad vasca. Que la mencionada propuesta fuese posible no dependía del GE, sino que se debían de seguir los cauces comunitarios, por lo que era necesaria una reforma de la Constitución europea, que exige un procedimiento muy complejo y un voto unánime de todos los Estados miembros. Además, en el ámbito de las relaciones exteriores, el documento atribuía a las Instituciones vascas “la defensa y la promoción de los intereses de los ciudadanos y ciudadanas vascas, pudiendo suscribir, a tal efecto, acuerdos, convenios y protocolos con instituciones y organismos internacionales en los ámbitos de su propia competencia”.

Finalmente, el documento quiso establecer unos principios de relación política con el Estado español. El artículo 14 de la Propuesta recogía que las relaciones entre ambas regiones debían de estar sujetas al “establecimiento de un régimen de garantías jurídicas basado en los principios de lealtad institucional recíproca, cooperación y equilibrio entre poderes”, con el objetivo de alcanzar los compromisos que se hubiesen pactado. Además, el siguiente artículo proponía la creación de una Comisión Bilateral Euskadi-Estado, que debía de estar compuesta por un número igual de representantes de cada Estado y que se encargaría de conocer de las relaciones institucionales de cooperación intergubernamental y de armonizar la aplicación de varios procedimientos. También se

propuso un Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado, que correspondería a una nueva Sala del TC y cuyo deber era conocer “de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad” y de los conflictos institucionales que se pudiesen suscitar con las Instituciones y Poderes de la Comunidad de Euskadi.

La Propuesta, aprobada por mayoría absoluta en el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004, fue presentada en el CD el 14 de enero de 2005, convocándose el Pleno del debate de totalidad para el 1 de febrero de 2005, donde fue defendida por el propio Lehendakari Ibarretxe. Tanto el PSOE como el PP rechazaron la tramitación de la propuesta, ante su inconstitucionalidad formal y material, y el resultado final de la votación en la cámara fue el siguiente: 313 votos en contra, 29 a favor y dos abstenciones⁸⁷.

Podemos deducir de lo expuesto en líneas anteriores que se trataba de una propuesta cuyo contenido material era independentista, antidemocrático e inconstitucional. Además, según expone E. Vírjala Foruria, fue un texto realizado desde el más absoluto unilateralismo, que no fue modificado en más de un año de “supuestas” discusiones con los agentes sociales ni produjo ningún consenso parlamentario más allá de los partidos gubernamentales, que no se presentaba como una reforma de la Constitución aunque transformaba toda la planta territorial del Estado y que fallaba en sus presupuestos básicos: incumplimiento de los procedimientos democráticos, renuncia expresa a utilizar los métodos de reforma de textos jurídicos básicos propios del constitucionalismo democrático europeo y presuposición de un sujeto constituyente inexistente y contradictorio con el establecido constitucionalmente.

Tras la aprobación de la PI en el Parlamento Vasco, el PP respondió con la celebración, el 3 de enero de 2005, de una reunión extraordinaria del Comité Ejecutivo Nacional y un comunicado en el que se exigía al Gobierno que asegurase dentro y fuera del País Vasco que el Estado no vacilaría a la hora de emplear los numerosos instrumentos que la ley pone en sus manos para defender el orden constitucional y la soberanía nacional. En el comunicado no se citaba expresamente el artículo 155 CE, pero varios dirigentes del partido confirmaron después que la mencionada medida estaba en primera línea entre las

⁸⁷ Diario de sesiones de las CG. Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 65, de 1 de febrero de 2005.

posibles. Los populares exigieron también que, en vez de permitir que la Propuesta llegase al CD, fuese recurrida de inmediato al TC⁸⁸.

Finalmente, la Propuesta no fue recurrida ante el TC y, como hemos mencionado anteriormente, llegó al Congreso, donde fue ampliamente rechazada en febrero de 2005. En principio, el Lehendakari Ibarretxe aceptó la decisión de la Cámara y decidió convocar elecciones para el mes de abril de ese mismo año, por lo que no fue necesaria la aplicación del artículo 155 CE, ya que el incumplimiento de la Constitución no se consideró efectivo.

6.3 Plan Ibarretxe II (2007)

Casi tres años después de que el primer PI fracasase en su paso por las CG, el Lehendakari Ibarretxe quiso reincidir en sus tesis a través de una segunda Propuesta. En esos casi tres años dio tiempo a reformar cinco EEAA, como el de Aragón⁸⁹ o el de Andalucía⁹⁰, siguiendo los trámites legales recogidos tanto por la Constitución como por los respectivos Estatutos, aunque con algunos problemas de inconstitucionalidad⁹¹, como fue el caso de la reforma del EA de Cataluña⁹². En este periodo también se produjo, en mayo de 2006, un alto al fuego permanente por parte de la banda terrorista ETA, que sería quebrantado de manera material con el atentado en Barajas el 30 de diciembre de 2006⁹³, y formalmente, a través de un comunicado emitido el 6 de junio del siguiente año. Sin embargo, el Lehendakari Ibarretxe quiso seguir adelante con su Plan, a pesar de que en el Discurso en el que solicitó la investidura del Parlamento Vasco en 2005 se había negado a hacerlo hasta que no nos hallásemos en un escenario de ausencia de violencia.

⁸⁸ Cué, C. E., “El PP invoca el artículo 155 de la Constitución para frenar el 'plan Ibarretxe'”, *El país*, 4 de enero de 2005 (disponible en: https://elpais.com/diario/2005/01/04/espana/1104793205_850215.html, última consulta 12/02/2019).

⁸⁹ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE 23 de abril de 2007).

⁹⁰ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE 20 de marzo de 2007).

⁹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso. La sentencia declaraba 14 artículos del Estatuto catalán total o parcialmente inconstitucionales y, por lo tanto, nulos. Fue una sentencia muy polémica y está considerada como uno de los factores más determinantes en el auge sin precedentes del independentismo de los últimos años.

⁹² Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE 20 de julio de 2006).

⁹³ Rodríguez J. A., Barroso F. J., “ETA revienta la tregua con un atentado en Barajas que deja dos desaparecidos”, *El país*, 31 de diciembre de 2006 (disponible en: https://elpais.com/elpais/2006/12/31/actualidad/1167556617_850215.html, última consulta 20/02/2019).

El nuevo PI fue propuesto en el Discurso del Lehendakari al pleno de Política General del Parlamento vasco de 28 de septiembre de 2007⁹⁴, en concreto en su apartado IV (Una apuesta decidida para abordar la solución del conflicto vasco), y se concretó en la denominada “hoja de ruta para alcanzar la paz y abordar la solución del conflicto vasco”.

La mencionada hoja de ruta consistía en seguir los siguientes pasos:

El primer paso consistía en una Oferta de Pacto Político entre Euskadi y España al Presidente del Gobierno Español, que finalizaba en junio de 2008. El Lehendakari basaba la mencionada Oferta en dos principios: un principio ético, relativo a la ausencia de violencia; y un principio democrático, que consistía en el respeto a la voluntad de la sociedad vasca. Mediante dicho Pacto Político, se pretendía conseguir el compromiso por parte del Presidente del Gobierno español de incluir en la Constitución el derecho de autodeterminación del pueblo vasco, es decir, el “respeto a la voluntad de la sociedad vasca, y el compromiso de incorporar ese reconocimiento y su ejercicio en el ordenamiento jurídico”.

Una vez finalizado el primer paso, en junio de 2008 el Lehendakari plantearía la celebración de un Pleno extraordinario en el Parlamento Vasco para que la Cámara decidiese entre dos posibilidades: en el caso de que se hubiese alcanzado el Pacto Político en el que consistía el primera paso, el Parlamento ratificaría el mencionado Pacto y autorizaría “una consulta jurídicamente vinculante”; si no se hubiese llegado a ningún acuerdo entre Euskadi y el Estado español, la misión del Parlamento Vasco hubiera sido la de autorizar una consulta habilitadora, para que fuese la sociedad vasca la que trasladase “el mandato de abrir un doble proceso de diálogo y de negociación”.

Consecuentemente, el tercer paso consistiría en la celebración el 25 de octubre de 2008 de cualquiera de las dos consultas mencionadas anteriormente, dependiendo de si se había alcanzado un Pacto Político con el Estado español (consulta ratificadora) o no (consulta habilitadora). Finalmente, el cuarto paso consistiría en un proceso de diálogo entre el GE y ETA, en el que la banda terrorista estaría obligada a “realizar una manifestación inequívoca, creíble y demostrable, de su voluntad para poner fin a la lucha armada”, pero no se exigiría la entrega total previa de su armamento, ignorando los errores cometidos en 2006. Además, debía de llegarse a un Acuerdo entre partidos políticos “sin

⁹⁴ El Discurso puede consultarse en: https://e00-elmundo.uecdn.es/documentos/2007/09/28/ibarretxe_modificado.pdf, última consulta 05/03/2019).

exclusiones”, es decir, incluyendo a Batasuna y vulnerando la LOPP. El proceso culminaría mediante un “referéndum resolutivo” que tendría lugar el segundo semestre del año 2010, en el que se plasmaría el derecho a decidir libremente por parte del pueblo vasco.

El nuevo PI apenas se diferenciaba del anterior, seguía siendo contrario en todos sus pasos al ordenamiento jurídico vigente y, por esa misma razón, profundamente antidemocrático. Conforme a lo dispuesto en el segundo paso del Plan y ante la ausencia de un pacto político con el GE, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 9/2008⁹⁵, de 27 de junio, con la intención de autorizar una consulta no vinculante para recabar la opinión ciudadana en la CA del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política. La mencionada Ley fue recurrida ante el TC por el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, y declarada inconstitucional y, por lo tanto, nula en la Sentencia 103/2008⁹⁶, de 11 de septiembre de 2008.

Ibarretxe acató la sentencia, por lo que no fue necesaria la intervención del artículo 155 CE, y convocó elecciones para marzo del año siguiente, en las que perdió el Gobierno en favor de una coalición PSE-PP, que se unieron para liquidar el plan soberanista del líder del PNV.

7. El procedimiento para la puesta en funcionamiento del artículo 155 CE: Cataluña

7.1 Introducción

Como he mencionado en líneas anteriores y me parece de fundamental importancia volver a recordarlo, el inicio de las circunstancias que más tarde desembocarían en la aplicación de artículo 155 CE tiene lugar en las elecciones al Parlamento de Cataluña de septiembre de 2015, cuando los partidos independentistas catalanes asumen como principal objetivo de la legislatura la declaración de independencia de la CA de Cataluña. Parece ser que el origen inmediato del mencionado objetivo se halla en la sentencia del TC 31/2010, de 28 de junio, dictada en relación con el RI presentado por el Partido Popular en 2006, como reacción a la reforma del EA de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio), de la que el TC declaró inconstitucionales 14 de los 223 artículos.

⁹⁵ BOPV, núm. 134, de 15 de Julio de 2008.

⁹⁶ BOE, núm. 245, de 10 de octubre de 2008. Sentencia 103/2008, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5707-2008.

Desde que los partidos secesionistas se propusieron en 2015 declarar la independencia de Cataluña, comenzaron a desencadenarse hechos como la LRA y la LTJFR (ambas suspendidas por el TC), “la creación de infraestructuras proestatales, la convocatoria de referéndum ilegales, las pseudo declaraciones de independencia en el Parlamento, teóricamente no formalizadas, los continuos desacatos a las Sentencias y Autos del TC y, como final, la celebración, contraria al sistema constitucional y legal, de un referéndum al margen de cualquier norma y de las reglas de jerarquía, competencia y sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”⁹⁷. Todos estos hechos, manifiestamente ilegales y anticonstitucionales, motivaron la puesta en marcha de la maquinaria para llevar a cabo la coacción estatal recogida en el artículo 155, cuya primera fase fue, y así lo establece la Constitución, la gubernamental.

7.2 La fase pre-parlamentaria de la intervención autonómica

7.2.1 El requerimiento

El primer momento de esta fase tuvo origen en la reunión del CM de 11 de octubre de 2017, cuyo acuerdo, del que da traslado el Presidente del Gobierno a la autoridad requerida (Presidente de la GC), comprende una parte expositiva compuesta por nueve puntos y otra dispositiva integrada por tres apartados.

Parte Expositiva

En el primer punto del requerimiento⁹⁸ se expone que el Acuerdo alcanzado por el CM, tiene por objeto formular al Presidente de la Generalidad el requerimiento que precede a la aplicación del artículo 155 de la Constitución, a fin de que Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales, “habida cuenta las graves actuaciones desarrolladas por la misma en el denominado proceso de transición nacional, atentatorias todas ellas del marco establecido en la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, tal y como ha establecido reiteradamente el Tribunal Constitucional, perjudicando además gravemente el interés general”.

⁹⁷ Rastrollo Ripollés A., “Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 30 (2018), págs. 307-337, p. 315

⁹⁸ Requerimiento del Presidente del Gobierno al Presidente de la Generalitat de Cataluña, de 11 de octubre de 2017, para que proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general de España. Disponible online en: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Documents/11102017-requerimiento.pdf>, última visita 13/03/2019).

El siguiente punto hace referencia a que “el Estado democrático no puede ser tal si no es un Estado de Derecho, que cumpla con la exigencia de que todos los poderes públicos se sometan al ordenamiento jurídico”, y que tal sujeción se garantiza, especialmente, “mediante la garantía del cumplimiento de las sentencias judiciales”. Concluye el apartado estableciendo que la pretendida imposición de una independencia unilateral por parte de los poderes públicos catalanes constituye “un ataque al marco de convivencia establecido en la Constitución española”.

Al anterior razonamiento se le une el del punto tercero, que refleja que “es claro que la aplicación del artículo 155 de la Constitución requiere de un presupuesto de especial gravedad, y su aplicación determina una modificación relevante del funcionamiento ordinario de los poderes públicos”, pero que la actuación de los poderes públicos catalanes “se ha apartado con tal intensidad del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales”, que de no ser atendido el requerimiento existiría “un grave riesgo para el mantenimiento del orden constitucional”, por lo que, en el caso de que no se atendiese el requerimiento, sería deber del Gobierno de la Nación activar la aplicación del artículo 155 de la CE.

El cuarto razonamiento hace referencia a los antecedentes de no acatamiento de las resoluciones del TC, resoluciones de las que “la Generalidad de Cataluña ha hecho caso omiso”, lo que supone, según la STC 259/2015, de 2 de diciembre, contraponer “el supuesto alcance del mandato democrático recibido por el Parlamento de Cataluña” con “la legalidad y legitimidad de las instituciones del Estado”, en particular del TC.

El quinto apartado recoge la aplicación inconstitucional de las leyes 19 y 20/2017, ambas suspendidas por el TC, junto con las demás disposiciones ejecutivas de referéndum y sindicatura electoral.

En el sexto punto del requerimiento, el Gobierno expresa que las actuaciones tanto del Parlamento de Cataluña como de la GC carecen de apoyo por parte del Derecho Internacional. Hacen mención de distintas Resoluciones de la ONU que hablan sobre el derecho de autodeterminación, que “no admiten en ningún caso el derecho de autodeterminación de una parte de un territorio en el que impere el Estado de Derecho”.

El mismo punto señala que, en el ámbito europeo, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) advirtió expresamente al Presidente de la GC que “reiteradamente ha subrayado la necesidad de que todo referéndum sea

convocado y celebrado con completo cumplimiento de la Constitución y de la legislación aplicable”. Finalmente, recuerda que las condiciones de aprobación leyes 19 y 20/2017 vulneraron “las mínimas garantías democráticas y los estándares de los Estados en cuyo contexto geopolítico se encuentra España”.

El siguiente punto vuelve a referirse a los desacatos cometidos por parte del Gobierno de la Generalidad, tanto incumpliendo las resoluciones judiciales relativas al referéndum, a pesar de las suspensiones impuestas, como impulsando la celebración material del mismo. El apartado octavo menciona algunas de las irregularidades que acompañaron a la celebración del referéndum, “ilegal”, en Cataluña: “carente de cualquier garantía, sin censo, sin administración electoral independiente, sin control judicial, sin campaña institucional imparcial...”; y que todas las irregularidades mencionadas hacían imposible la homologación de tal referéndum, lo que no importó ni al Gobierno de la Generalidad ni a la mayoría no cualificada del Parlamento, que no dudaron en declarar la independencia de la Comunidad catalana.

El último y noveno punto justifica la concurrencia de los suficientes argumentos para la aplicación del artículo 155 de la CE. Por ello, menciona la sentencia del TC, de 18 de diciembre de 2014, que recoge que el artículo 155: “opera como medida de último 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”. Por lo tanto, advierten que, en caso de no ser atendido el requerimiento, el Gobierno procederá a solicitar de forma inmediata al Senado la aprobación de las medidas necesarias para la preservación del interés general de la Nación española.

Parte dispositiva

La parte dispositiva del requerimiento está compuesta de tres apartados: A, B Y C. El apartado A, a su vez, está integrada de dos puntos: en el primero, se solicita al Presidente de la Generalidad que “confirme si alguna autoridad de la Generalidad de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si en su declaración del 10 de octubre de 2017 ante el pleno del Parlamento implica la declaración de independencia al margen de que esta se encuentre o no en vigor”; y en el segundo, que “comunique de forma fehaciente al Gobierno de la Nación su respuesta afirmativa o negativa antes de las 10.00 horas del próximo 16 de octubre”. El segundo apartado establece que en el caso de que “la respuesta

sea afirmativa y a estos efectos la ausencia de contestación y/o cualquier contestación distinta a una simple respuesta afirmativa o negativa se considerará confirmación”, se requiere al Presidente de la Generalidad, conforme al artículo 155 de la Constitución, a fin de que: “se revoque u ordene la revocación de dicha declaración de independencia , a fin de restaurar el orden constitucional y estatutario, ordenando el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente[...]con cumplimiento íntegro de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional”; comunique el requerimiento “a la Sra. Presidenta y a la Mesa del Parlamento de Cataluña, requiriéndoles igualmente la restauración del orden constitucional y estatutario”; y finalmente, comunique al Gobierno de la Nación el cumplimiento íntegro del requerimiento “antes de las 10:00 horas del próximo 19 de octubre (2017)”.

En el tercer y último apartado de la parte dispositiva del requerimiento, el GE pone en conocimiento de Presidente de la GC, “en su condición de más alto representante de la Generalidad y de representante ordinario del Estado en Cataluña”, que si no atienden al requerimiento, solicitarán al Senado la adopción de las medidas necesarias para que la CA de Cataluña cumpla, de nuevo, con sus obligaciones constitucionales, y de ese modo salvaguardar el interés general de la Nación.

7.2.2 Orden PRA 1034/2017

La segunda parte de la fase pre-parlamentaria tuvo lugar con la Orden PRA 1034/2017 de 27 de octubre, forma jurídica mediante la que se publicó el Acuerdo del CM extraordinario de 21 de octubre de 2017⁹⁹ por el que se tiene no atendido el requerimiento planteado al Presidente de la GC, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y la protección del interés general del Estado.

⁹⁹ Acuerdo del CM extraordinario, 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 Generalidad de Cataluña, para que la Generalidad 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. Disponible online en: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2017/refc20171021.aspx>, última consulta 14/03/2019).

Parte expositiva

El mencionado Acuerdo comprende, primero, una parte expositiva que está integrada por cuatro apartados:

A) “El artículo 155 CE, como garantía del cumplimiento de las obligaciones constitucionales por los entes territoriales en un Estado compuesto”: precepto que el TC ha ido delimitando a lo largo de su jurisprudencia, de la que se mencionan cinco sentencias: STC 215/2014¹⁰⁰, STC 4/1981¹⁰¹, STC 25/1981¹⁰², STC 49/1988¹⁰³ y la STC 27/1987¹⁰⁴. También se hace referencia al Derecho comparado, estableciéndose que “es común la existencia de mecanismos constitucionales que aseguren en Estados compuestos la unidad del Estado y el respeto por parte de sus miembros del orden constitucional”, por lo que se mencionan algunos de ellos, como el artículo 52 de la Constitución helvética o el artículo 100 de la Constitución de Austria.

B) “Cumplimiento de los presupuestos habilitantes para la aplicación del artículo 155 de la Constitución”: en este apartado se refleja la concurrencia de dos presupuestos que habilitan la aplicación del artículo 155: “el incumplimiento manifiesto, contumaz y deliberado de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por sus máximas instituciones gubernamentales y parlamentarias, de sus obligaciones constitucionales” y el grave atentado al interés general de España, consecuencia de la puesta en marcha de un proceso de secesión del Estado español, “con desobediencia rebelde, sistemática y consciente de los reiterados pronunciamientos y requerimientos del Tribunal Constitucional”, en contra de lo dispuesto por los artículos 1.2¹⁰⁵ y 2¹⁰⁶ CE. Asimismo, se hace referencia a “los

¹⁰⁰ El Tribunal Constitucional afirmó en esta sentencia que el artículo 155 “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”.

¹⁰¹ El Tribunal Constitucional califica al artículo 155 como uno de los preceptos constitucionales “consecuencia del principio de unidad y de supremacía del Interés de la Nación”.

¹⁰² La STC 25/1981 considera al artículo 155 como un precepto revelador de que la defensa específica del “interés general del Estado” corresponde al Gobierno de la Nación y más aún actúa como garantía de “los derechos fundamentales por cuanto fundan un status jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el artículo 155 de la Constitución, compete al Estado”.

¹⁰³ Califica el artículo 155 un medio extraordinario de coerción no aplicable a supuestos normales.

¹⁰⁴ Lo sitúa como medio de “control excepcional de las Comunidades Autónomas por el Estado”.

¹⁰⁵ “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

¹⁰⁶ “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

daños ya constatables por la inestabilidad política generada que menoscaban el bienestar económico y social del conjunto de los catalanes”.

C) “Requerimiento previo”: en este apartado se hace referencia a las cartas dirigidas por el Presidente de la Generalidad en los días 16 y 19 de octubre, en las que se obviaba contestar al requerimiento que el Presidente del Gobierno de la Nación había formulado el 11 de octubre, por lo se consideró desatendido, ya que en el propio requerimiento se advertía “que cualquier contestación distinta a la afirmación o a la negación se consideraría confirmación de la pregunta formulada sobre si su declaración del 10 de octubre ante el Parlamento de Cataluña implica una declaración de independencia de Cataluña, al margen de que ésta se encuentre o no en vigor”. Se refleja, sin embargo, que el Presidente de la Generalidad señala desde el comienzo de su carta que “el pueblo de Cataluña, el día 1 de octubre, decidió la independencia en un referéndum con el aval de un elevado porcentaje de los electores” y que “se produjo una declaración extraparlamentaria de independencia de Cataluña”. Además, se establece que no consta que se haya comunicado el requerimiento a la Presidenta y a la Mesa del Parlamento de Cataluña.

D) “Objetivo y necesidad de las medidas del artículo 155”: se trata del último apartado, que establece que, una vez constatada la conculcación del orden constitucional, “las medidas propuestas en el marco de este procedimiento se plantean de forma garantista, persiguiendo en todo caso asegurar derechos y no restringir libertades, y respondiendo en todo caso a cuatro grandes objetivos: restaurar la legalidad constitucional y estatutaria, asegurar la neutralidad institucional, mantener el bienestar social y el crecimiento económico, y asegurar los derechos y libertades de todos los catalanes”.

Las medidas necesarias

En la segunda parte del documento se solicita al Senado, conforme lo dispuesto en los artículos 155 CE y 189¹⁰⁷ del RS, la autorización al Gobierno de la Nación para la adopción de las siguientes medidas:

¹⁰⁷ “1. 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 ésta.”

A) “Medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno”: que son cesados y cuyas funciones corresponderían a los órganos o autoridades designadas por el Gobierno de la Nación.

B) “Medidas dirigidas a las Administración de la Generalitat”: que, “de acuerdo con el artículo 71¹⁰⁸ del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, continuaría funcionando como la organización administrativa ordinaria que ejerce las funciones ejecutivas que el Estatuto y su normativa reguladora atribuyen a la GC, pero “bajo las directrices de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación” en sustitución de aquellos que hubiesen sido cesados, “a cuyo fin mantendrán la potestad reglamentaria para el ejercicio de las competencias asumidas, con sometimiento a un régimen de comunicación o autorización previa de sus actuaciones y pudiendo ser constitutivo de responsabilidad disciplinaria el incumplimiento de disposiciones, actos y resoluciones, instrucciones u órdenes de servicio dictadas por órganos o autoridades designados por el Gobierno de la Nación¹⁰⁹”.

C) “Medidas singulares sobre determinados ámbitos de actividad administrativa”: entre ellos c1) “la seguridad y orden públicos”, materia en que “los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación podrán dictar instrucciones directas y de obligado cumplimiento a los miembros de la Policía de la Generalitat de Cataluña - Mossos d’Esquadra”; c2) “el área de gestión económica, financiera, tributaria y presupuestaria”, en este apartado se refleja que se tomarán las medidas necesarias para garantizar que todos los fondos que deba transferir el Estado a la CA y que los ingresos que le corresponde recibir o recaudar “no se destinen a actividades o fines vinculados o relacionados con el proceso secesionista que motiva el presente Acuerdo o que contravengan las medidas contenidas en el mismo”; c3) “el área de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales”, se establece que corresponderá a las autoridades designadas por el Gobierno de la Nación el ejercicio de las funciones relativas a las telecomunicaciones, a los servicios digitales y a las tecnologías de la información (en particular, las funciones de gobierno y administración del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y del Centro de la Seguridad de la

¹⁰⁸ “1. La Administración de la Generalitat es la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por el presente Estatuto a la Generalitat. Tiene la condición de Administración ordinaria de acuerdo con lo que establecen el presente Estatuto y las leyes, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración local.”

¹⁰⁹ “Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española”, “cit”, pp. 320-321

Información de Cataluña), así como garantizar una “la transmisión de una información veraz, objetiva y equilibrada” en el ámbito del servicio público autonómico de comunicación audiovisual.

D) “Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña”: este apartado contiene medidas referidas a “limitaciones en punto a la investidura de un nuevo Presidente de la Generalitat, la improcedencia de las funciones de control e impulso político; la procedencia de la potestad legislativa y organizativa, si bien no podrán tramitarse iniciativas contrarias a las presentes medidas, ni a su presupuesto, objeto y finalidad¹¹⁰”.

E) “Medidas de carácter transversal”, cuyo fin es el de “garantizar la eficacia y eficiencia de las medidas generales y singulares previstas en el Acuerdo”, como la vigencia de las normas estatales o autonómicas que resultaran de aplicación; se considerarán inválidas e ineficaces las “disposiciones, actos y resoluciones autonómicas dictadas en contravención con las medidas aprobadas en el Acuerdo”; el ordinario funcionamiento jurisdiccional; la falta de vigencia, validez y efectos de la resolución, acto o acuerdo objeto de publicación en los boletines oficiales, contra lo acordado por las autoridades designadas por el Gobierno; exclusión de la potestad auto-organizativa; “las disposiciones y protocolos de actuación” a cargo de las autoridades designadas por el Gobierno; garantizar la “seguridad jurídica de los funcionarios públicos o empleados sujetos al régimen laboral de la Generalitat de Cataluña”, sin perjuicio de “la posibilidad de poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal a los efectos de la posible exigencia de responsabilidad penal”.

Finalmente, el texto recogía que todas las medidas del Acuerdo permanecerían vigentes hasta la toma de posesión de un nuevo Gobierno de la Generalitat, resultante de las correspondientes elecciones autonómicas, aunque “el Gobierno de la Nación podrá anticipar el cese de estas medidas si cesasen las causas que lo motivan, dando cuenta al Senado de esta decisión”, al que tendrá que dar cuenta del estado de aplicación y ejecución de las medidas contenidas en el Acuerdo con una periodicidad de dos meses.

7.3 La fase parlamentaria: la autorización del Senado

Esta fase comenzaba con la remisión por parte del Gobierno de la Nación al Senado del Acuerdo del CM, comentado en el apartado anterior, para la aprobación de las medidas

¹¹⁰ “Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española”, “cit”, p. 321

contenidas en el mismo, dirigidas a garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte de la GC, y para la protección del interés general de España. Acuerdo que se acompañaba de la documentación complementaria exigida por el artículo 189.1 del RS (“[...] escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta”).

Por lo tanto, el 21 de octubre de 2017, la Mesa del Senado admitía a trámite¹¹¹ el requerimiento del Gobierno al comprobar que se cumplían los requisitos del mencionado artículo 189, aunque con el voto en contra de la Secretaria Tercera. El mismo Acuerdo recogía la constitución, al amparo de lo dispuesto en los artículos 189.2¹¹² y 58¹¹³ del RS, de una Comisión conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional. Una Comisión integrada por 27 miembros, distribuidos de la siguiente forma: 15 del GP Popular en el Senado; 6 del GP Socialista; 2 del GP Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea; 1 del GP de Esquerra Republicana; 1 del GP Vasco en el Senado (EAJ-PNV); 1 del GP Nacionalista Partit Demòcrata (PDeCAT-CDC)-Agrupación Herreña Independiente-Coalición Canaria (AHI/CC-PNC); 1 del GP Mixto. Asimismo, el Acuerdo contenía un Anexo en el que se recogían tres acuerdos complementarios: el primero, establecía que solo serían admisibles aquellos votos particulares presentados a la propuesta de la Comisión Conjunta que, efectivamente, alterasen dicha propuesta; delegaba en el Presidente del Senado la calificación de los votos particulares; y, en el tercer y último acuerdo, se modificaba el horario del Registro Central del Senado para la tramitación de la iniciativa. Tras el Anexo y para cerrar el Acuerdo de la Mesa del Senado, se reflejaba un calendario para la tramitación del

¹¹¹ BOCG-Senado, núm. 162. Acuerdo de la Mesa del Senado, de 21 de octubre de 2017 (596/000001).

¹¹² “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”.

¹¹³ “Cuando la Mesa del Senado estimase que existen dos o más Comisiones competentes por razón de la materia procederá a constituir una Comisión con miembros de aquellas a las que afecte, siendo designados sus Vocales proporcionalmente por las Comisiones correspondientes y ateniéndose a lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 51”.

requerimiento¹¹⁴. El mencionado Acuerdo fue trasladado al Gobierno, a la GC y a los Portavoces de los GGPP, ordenándose su publicación en el BOCG¹¹⁵.

Dos días después y tras la designación por parte de los GGPP de los miembros de la Comisión Conjunta, el 23 de octubre varios GGPP¹¹⁶ y el Senador Iñarritu García (GP Mixto) presentaron solicitudes de reconsideración del Acuerdo de la Mesa de 21 de octubre. La Mesa del Senado se reunió al día siguiente¹¹⁷ y acordó por mayoría la desestimación íntegra de las solicitudes de reconsideración formuladas por los GGPP¹¹⁸. La solicitud de reconsideración presentada por el Senador del Grupo Mixto, Iñarritu García (EH Bildu), también fue desestimada por la mayoría de los miembros de la Mesa, ratificándose el Acuerdo original adoptado el 21 de octubre. Asimismo, formularon solicitudes de reconsideración los Senadores Mulet García y Navarrete Pla (Compromís), integrantes también del GP Mixto. De la misma forma, la Mesa del Senado se reunió el 31 de octubre para estudiar la mencionada solicitud, que también fue desestimada por la mayoría del órgano rector de la Cámara.

En la sesión del Senado del 24 de octubre¹¹⁹, se procedió a la constitución de la Comisión Conjunta y a la elección de su Mesa, tal y como prescribe el artículo 53.2 del Reglamento de la Cámara, que estable que “en su primera reunión, las Comisiones procederán a elegir de entre sus miembros una Mesa, que estará formada, cuando no se acordare otra cosa,

¹¹⁴ “1. Entrada y publicación: sábado, 21 de octubre de 2017; 2. Plazo de designación de los miembros de la Comisión conjunta: hasta las 11 horas del lunes, 23 de octubre de 2017; 3. Constitución de la Comisión conjunta: martes, 24 de octubre de 2017, a las 13:00 horas; 4. Reunión de la Ponencia para la formulación de la propuesta sobre el requerimiento del Gobierno: jueves, 26 de octubre de 2017, a las 12:00 horas; 5. Reunión de la Comisión para el debate y votación de la propuesta sobre el requerimiento del Gobierno: jueves, 26 de octubre de 2017, a las 17:00 horas; 6. Plazo de presentación de votos particulares: hasta las 9:30 horas del viernes, 27 de octubre de 2017; 7. Tramitación en el Pleno: sesión plenaria del viernes, 27 de octubre de 2017, a las 10:00 horas”.

¹¹⁵ BOCG-Senado, núm. 165, de 27 de octubre de 2017.

¹¹⁶ Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y Esquerra Republicana y Nacionalista Partit Demòcrata (PDeCAT-CDC)-Agrupación Herreña Independiente-Coalición Canaria (AHÍ/CC-PNC).

¹¹⁷ Reunión núm. 54 (XII Legislatura) de la Mesa del Senado, de 24 de octubre de 2017.

¹¹⁸ Los tres Grupos Parlamentarios consideraban omitido el trámite consistente en la convocatoria de la Junta de Portavoces con carácter previo a la reunión de la Mesa, al entender aplicable lo dispuesto en el artículo 44.c) del Reglamento del Senado, conforme al cual “La Junta de Portavoces será oída para fijar: (...) c) Los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas del Senado”. Además, Esquerra Republicana y Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea mostraron su desacuerdo con la opción de una Comisión conjunta de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y Constitucional, reclamando, respectivamente, la creación de una Comisión conjunta de otras Comisiones, o directamente la convocatoria de la propia Comisión General. Asimismo, ambos Grupos consideraban aplicable a la Comisión conjunta creada algunos de los preceptos que el Reglamento del Senado prevé específicamente para la Comisión General de las Comunidades Autónomas (“Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española”, “cit”, pp. 324-325).

¹¹⁹ Diario de sesiones de las CG-Senado, núm. 182, de 24 de octubre de 2017.

por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios”. La Mesa quedó compuesta de aquella manera, teniendo en cuenta que el Acuerdo de 21 de octubre no había acordado otra cosa, recayendo la presidencia de esta en el Presidente del Senado, el Sr. García-Escudero Márquez. En la misma sesión, se aprobó también por asentimiento la modificación del orden del día, que consistía en la introducción de dos nuevos asuntos: la fijación, conforme a lo establecido en el artículo 189.3 del RS, del “plazo¹²⁰ para que el presidente de la Generalitat de Cataluña remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que designe, si lo estima procedente, a la persona que asuma la representación a estos efectos”; y la designación de una Ponencia encargada de la formulación de una propuesta sobre el requerimiento del Gobierno al Senado, integrada por tres miembros del GP Popular, 2 miembros del GP Socialista y un miembro de cada uno de los restantes GGPP.

Mediante un escrito fechado el 26 de octubre¹²¹, el Presidente de la Generalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 189.3 del RS, atendía al requerimiento formulado por el Senado, adjuntando en este las alegaciones pertinentes¹²² y designando al Sr. Ferran Mascarell i Canalda, delegado del Gobierno de la Generalitat en Madrid, para que asumiese su representación. Y alternativamente, en el caso de que no fuera posible aquella, asignaba su representación a los Senadores Cleries i Gonzàlez (GP Nacionalista) y Estradé Palau (ERC). Ese mismo día y, a la vista del requerimiento formulado por el Gobierno al Senado y de las alegaciones remitidas por el Presidente de la Generalitat, se reunía la Ponencia de la Comisión Conjunta¹²³ con el objetivo de formular una Propuesta, conforme a lo establecido en el artículo 189.4¹²⁴ del RS.

¹²⁰ Se acordó, por 22 votos a favor y 5 en contra, que dicho plazo terminaría a las 10.00 horas del jueves 26 de octubre

¹²¹ BOCG-Senado, núm. 165, de 27 de octubre de 2017.

¹²² El Presidente de la Generalitat exponía los siguientes argumentos: que, a la luz de los apartados 1 y 2 del artículo 155 CE, se puede afirmar que las medidas a adoptar (y autorizar por el Senado) se limitan únicamente a que el Gobierno del Estado tenga la facultad de dar instrucciones a las autoridades autonómicas; que las medidas a adoptar por el Gobierno no pueden en ningún caso alterar o dejar sin efecto la organización institucional recogida en el artículo 152 CE; todas las medidas propuestas han de ser congruentes con el requerimiento remitido por el Gobierno y además, deben de responder a los principios de necesidad y proporcionalidad; dada la excepcionalidad del procedimiento, las medidas deben de gozar de un carácter transitorio o provisional (“Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española”, “cit”, p. 327-328)

¹²³ BOCG-Senado, núm. 165, de 27 de octubre de 2017.

¹²⁴ “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.”

En el primer punto se reflejaba que había quedado constatado tanto “la extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las instituciones de la Generalitat de Cataluña”, como que el Gobierno había planteado un requerimiento al Presidente de la Generalitat y que este había sido desatendido. En el segundo punto se expresaba que el Senado consideraba procedente “la aprobación de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general por parte de la Generalitat de Cataluña incluidas en el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017”, aunque se introducían algunos condicionamientos y modificaciones: por un lado, los tres primeros apartados (a, b, y c) recogían modificaciones respecto de las concretas medidas recogidas en el apartado E)¹²⁵ del Acuerdo; asimismo, se añadía un cuarto apartado (d), que establecía que “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 66.2¹²⁶ de la Constitución, las facultades de seguimiento y control de las medidas contenidas en el Acuerdo” se atribuían a las Comisión Conjunta. El Informe contó con los votos favorables del Grupo Popular, Grupo Mixto (Unión del Pueblo Navarro) y del Grupo Socialista; votaron en contra los Ponentes del Grupo Vasco, Grupo Nacionalista, ERC y Unidos Podemos.

El mismo 26 de octubre, a las 17:00 horas, se reunía la Comisión Conjunta para debatir y votar la Propuesta elevada por la Ponencia. Acto seguido se suspendía momentáneamente la sesión para que la Ponencia estudiase las modificaciones propuestas en el debate, y formular, en su caso, una nueva Propuesta. De hecho, la Ponencia elevaría un nuevo texto al que habían añadido, respecto del anterior, un nuevo apartado (e) que, en relación con las medidas recogidas en el apartado E.9 del Acuerdo del CM sobre “Duración y revisión de la medidas”, reflejaba que el Gobierno, “atendiendo a la evolución de los acontecimientos y de la gravedad de la situación, llevará a cabo una utilización proporcionada y responsable de las medidas aprobadas por el Senado, modulando su aplicación si se produjeran cambios en la situación u otras circunstancias así lo aconsejen”. La Propuesta quedó aprobada por 22 votos a favor, frente a 5 votos en contra. Ese mismo día, la Mesa del Senado celebraba una reunión en la que se acordaba modificar el calendario de tramitación del requerimiento del Gobierno, concretamente el plazo de presentación de votos particulares a la Propuesta formulada por la Comisión Conjunta,

¹²⁵ Ver apartado “Orden PRA 1034/2017”: “medidas de carácter transversal”

¹²⁶ “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.”

que pasaba al momento anterior a su votación por el Pleno del Senado (el primer plazo estaba fijado a las 09:30 del viernes 27 de octubre).

A las 10 horas y 5 minutos del 27 de octubre y tras la calificación por parte de la Presidencia del Senado de los votos particulares formulados a la Propuesta de la Comisión Conjunta, daba comienzo la Sesión núm. 24 del Pleno del Senado de la XII Legislatura, cuyo único punto del orden del día era el relativo a la tramitación de la Propuesta de la Comisión Conjunta en relación con el requerimiento del Gobierno al Senado para la aprobación de las medidas a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución. El debate se ajustó al formato recogido por el artículo 189.5¹²⁷ del RS. Tuvo lugar el turno de defensa de los VVPP, resultado aprobado el primer apartado del VP núm. 65433, presentado por la Sra. Julios Reyes y el Sr. Rodríguez Cejas, del GP Nacionalista, con arreglo a la votación separada solicitada con anterioridad, y los núms. 65449, del GP Socialista y 65471, del GP Popular en el Senado, rechazándose el resto¹²⁸. Finalmente, se sometería a votación la Propuesta de la Comisión Conjunta con los votos particulares aprobados incorporados, que fue aprobada por la mayoría absoluta exigida (214 votos a favor, 47 en contra y 1 abstención), Acuerdo que se trasladaba al Gobierno, al CD y a la GC publicándose en el BOCG núm. 166, de 28 de octubre de 2017.

De este modo finalizaba la fase parlamentaria que, como se puede desprender de las líneas anteriores y según A. Rastrollo Ripollés, “se trató de un procedimiento rápido, pero escrupulosamente garantista”¹²⁹.

7.4 La fase post-parlamentaria

Finalmente, el 27 de octubre de 2017, se publicaba en el BOE¹³⁰ la Resolución de la Presidencia del Senado, por la que se publicaba el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprobaban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

¹²⁷ “El Pleno de la Cámara someterá a debate dicha propuesta, con dos turnos a favor y dos en contra, de veinte minutos cada uno, y las intervenciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten, por el mismo tiempo. Concluido el debate, se procederá a la votación de la propuesta presentada, siendo necesario para la aprobación de la resolución el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores.”

¹²⁸ “Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española”, “cit”, pp. 332-333.

¹²⁹ “Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española”, “cit”, p. 333.

¹³⁰ BOE, núm. 260, de 27 de octubre de 2017.

En el primer punto de la mencionada Resolución se reflejaba: por un lado, que el Senado daba constancia de “la extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña”; y que existía constancia de que el Presidente del Gobierno había planteado un requerimiento al Presidente de la Generalitat “para que procediera al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de actuaciones gravemente contrarias al interés general”, y que dicho requerimiento no había sido atendido por el “President”.

Por lo tanto, en el segundo punto el Senado expresaba que consideraba procedente la aprobación de las medidas en el Acuerdo adoptado por el CM de 21 de octubre de 2017, con los siguientes condicionamientos y modificaciones, fruto de los debates en las distintas fases del Senado (Ponencia, Comisión y Pleno) y que afectaban:

En relación con el apartado A, referido a “Medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno”, el tercer párrafo pasaba a tener una nueva redacción¹³¹, en la que se incluía al Gobierno de la Nación como primer titular de las funciones de aquellos que hubiesen sido cesados, junto los órganos o autoridades que hubiesen sido designados a tal efecto.

En cuanto al apartado C.3, referido al “Área de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales”, se excluyeron 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”.

En relación con el apartado D, que recoge las medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña, se suprimieron 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”.

En lo relativo al apartado E.1, que contenía las medidas sobre “Normativa estatal y autonómica de aplicación”, se suprimía el primer párrafo por considerarse duplicado, y se ofrecía una nueva redacción para el segundo párrafo, en la que se incorporaba, con más depurada técnica jurídica, la previsión de que “la revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados por sustitución en las funciones o competencias de los órganos de

¹³¹ “El ejercicio de dichas funciones corresponderá al Gobierno de la Nación o a los órganos o las autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación.”

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”.

Del mismo modo en el que se había modificado el apartado A, en el apartado E.4, referido a la “modificación de los Departamentos, de las estructuras orgánicas y de los organismos, entes o entidades vinculadas o dependientes de la Generalitat de Cataluña”, se establecía una nueva redacción del primer párrafo¹³², en la que se incorporaba al Gobierno de la Nación como primera referencia en relación con las funciones a las que se refiere el apartado.

En relación con el apartado E.8, referido a la potestad disciplinaria y traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal”, se formulaba una nueva redacción del primer párrafo¹³³, en la que se incluía la expresión “sin necesidad de recurrir a informes previos sobre los expedientes disciplinarios”.

El siguiente punto recogía que el seguimiento y control de las medidas correspondería a la Comisión Conjunta del Senado. Y, finalmente, el último apartado era relativo al punto E.9 del Acuerdo, referido a la “duración y revisión de las medidas”, al que se añadía que “el Gobierno, atendiendo a la evolución de los acontecimientos y de la gravedad de la situación, llevará a cabo una utilización proporcionada y responsable de las medidas aprobadas por el Senado, modulando su aplicación si se produjeran cambios en la situación u otras circunstancias que así lo aconsejen”.

El 28 de octubre se publicaba en el BOE el RD 944/2017¹³⁴, por el que se designa a los órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al

¹³² “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, prevista en el artículo 23 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, corresponderá igualmente al Gobierno de la Nación o a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación en sustitución de aquéllos.”

¹³³ “El incumplimiento de las medidas contenidas en el presente Acuerdo se entenderá 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, sin necesidad de recurrir a informes previos sobre los expedientes disciplinarios.”

¹³⁴ BOE, núm. 261, de 28 de octubre de 2017.

Gobierno y a la Administración de la GC, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017:

Con relación al Gobierno, a la Administración de la GC, sus organismos, entes, entidades y sector público empresarial dependientes, el Presidente del Gobierno de la Nación asume las funciones y competencias que corresponden al Presidente de la GC, previstas en el EA, en la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, y en las demás disposiciones aplicables (art. 3). La Vicepresidenta del Gobierno y Ministra para las Administraciones Territoriales asume las funciones y competencias que corresponden al Vicepresidente de la GC, en los mismos términos que los relativos al Presidente del Gobierno (art. 4). El CM asume las funciones y competencias que corresponden al CG de la GC (art. 5). Los Ministros como titulares de sus Departamentos quedan habilitados para el ejercicio de las funciones y para la adopción de acuerdos, resoluciones y disposiciones que correspondan a los Consejeros, conforme a la legislación autonómica de aplicación, en la esfera específica de su actuación, conforme a lo dispuesto en el Anexo que acompaña al RD (art. 6).

Ese mismo día se publicaba el RD 946/2017¹³⁵, mediante el cual se convocaban elecciones al Parlamento de Cataluña, para el día 21 de diciembre de 2017 (art. 1), y se disolvía el Parlamento de Cataluña elegido el día 27 de septiembre de 2015 (art. 2).

En paralelo a las medidas adoptadas, tenía lugar el seguimiento y control por parte de la Comisión Conjunta del Senado, función que estaba recogida en el Acuerdo adoptado por la Cámara Alta. Así, en la sesión de 4 de diciembre de 2017, comparecía en Comisión el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales; y en la sesión de 18 de diciembre de 2017, tenía lugar la comparecencia de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales. Control que se complementa con el ejercicio de las iniciativas previstas a tal efecto en el RS, mediante preguntas escritas y orales, interpelaciones y mociones¹³⁶.

7.5 Recursos posibles contra la proclamación de la coacción estatal

Puesta en marcha la coacción estatal, se plantea el problema de los recursos jurisdiccionales en defensa de la posición de la CA correspondiente. Además, si tenemos

¹³⁵ BOE, núm. 261, de 28 de octubre de 2017.

¹³⁶ “Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española”, “cit”, p. 336.

en cuenta la excepcionalidad y la gravedad de las medidas que pueden llegar a adoptarse, es necesario que realicemos una interpretación amplia de las posibilidades que tienen las regiones autonómicas frente a las disposiciones adoptadas.

Aunque la mayoría de la doctrina ha aceptado la posibilidad de plantear un conflicto positivo de competencias tanto contra el requerimiento previo al Presidente de la CA (con suspensión de su tramitación) como contra la solicitud posterior de autorización al Senado por el Gobierno, E. Vírjala Foruria¹³⁷ entiende que no tiene sentido la impugnación de un acto que ni concluye un procedimiento ni tiene efecto jurídico directo, como es el caso tanto del requerimiento previo como de la solicitud al Senado. Por lo tanto, los mencionados actos sólo podrían ser impugnados por defectos formales mediante la vía contencioso-administrativa, pero no por motivos materiales. En cambio, sí sería recurrible el acto de autorización del Senado, tanto por motivos formales como materiales, mediante el RI, ya que se trata un acto con fuerza de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 27.2.b)¹³⁸ de la LOTC, porque tiene el poder de modificar el ordenamiento jurídico y variar transitoriamente la estructura del Estado; asimismo, sería recurrible mediante un conflicto positivo de competencias, al tratarse de una decisión que puede afectar de forma manifiesta el ámbito autonómico de competencias. Para otros autores, como I. Molas (citado por Vírjala Foruria¹³⁹), no es lógico el RI, “al endosar al TC el control de oportunidad y politizar intensamente la actuación de este”.

En relación con las medidas concretas adoptadas por el Gobierno, son perfectamente recurribles por distintas vías: primero, por a través de la vía contencioso-administrativa; también mediante la vía del conflicto positivo de competencias, por considerar que la aplicación del artículo 155 CE ha supuesto una invasión de las competencias autonómicas, pero, en todo caso, el TC deberá valorar si las medidas adoptadas responden a los principios que se les exigen (necesidad, proporcionalidad y adecuación, transitoriedad, concreción y menor intervención de los derechos autonómicos); finalmente, podría utilizarse la vía del recurso de amparo si se considera que las medidas suponen la violación de derechos.

¹³⁷ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, pp. 106-107

¹³⁸ “Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: b) Las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley”.

¹³⁹ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 106 (nota al pie núm. 286).

De hecho, el 7 de febrero de 2018, el Pleno del TC acordaba admitir a trámite el RI núm. 143-2018, promovido por el Parlamento de Cataluña, contra el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, que todavía está pendiente de resolución.

8. Otras reacciones del Estado compuesto al incumplimiento de obligaciones constitucionales por un ente territorial

8.1 La disolución directa de los órganos territoriales: federal o regional

En el ámbito regional existen casos como el de la Constitución italiana (1947), cuyo artículo 126 prevé hasta dos supuestos diferenciados, que dependen de la gravedad de la situación: la violación grave de la ley o los actos contrarios a la Constitución y la seguridad nacional. En estos supuestos, el Presidente de la República tiene la facultad de disolver la Asamblea Regional (Consiglio) y destituir al Presidente de la Región mediante decreto motivado (decreto recurrible, aunque existe un debate sobre si debe revisarlo el TC o el Consejo de Estado) previa deliberación del CM y una vez escuchada una comisión mixta de diputados y senadores¹⁴⁰. Asimismo, el artículo 120 de la Constitución italiana recoge un mecanismo de sustitución que no se traduce en la remoción de los órganos regionales y que sólo es aplicable determinados supuestos tasados: inobservancia de normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria; peligro grave para la seguridad pública, o cuando lo exija la preservación de la unidad económica y jurídica y en particular la salvaguardia de los niveles básicos de las prestaciones relativas a derechos civiles y sociales, sin tomar en consideración para ello los límites territoriales de los órganos de gobierno local¹⁴¹. Por su parte, en Portugal el artículo 234 de la Constitución (1974) concede al Presidente de la República la potestad de disolver tanto la Asamblea legislativa como el Gobierno regional (Azores y Madeira), oídos el Consejo de Estado y los partidos representados en la Asamblea regional, por actos graves contra la Constitución¹⁴².

En Austria, conforme al artículo 100 de la Constitución (1920), el Presidente federal, a solicitud del Gobierno federal y con la aprobación de los dos tercios del Consejo, puede decidir la disolución del Parlamento federado (Landtag), aunque el precepto no especifica los supuestos que habilitan la mencionada disolución. Asimismo, el artículo 173.1 de la

¹⁴⁰ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 60.

¹⁴¹ “La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad”, “cit.”, p.179.

¹⁴² “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 61.

Constitución suiza (1999) atribuye a la Asamblea federal la facultad de “adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del derecho federal”, pudiendo tanto anular como sustituir al cantón incumplidor¹⁴³.

8.2 La intervención federal a petición de un Estado miembro

En Estados Unidos, el artículo IV.4 de la Constitución (1787) contempla el instituto de la intervención federal, es decir, los Estados Unidos protegen a todo Estado miembro a solicitud de su Parlamento, o de su Ejecutivo (en caso de que no fuese posible reunir al Legislativo) contra actos de violencia doméstica. Sin embargo, se trata de un mecanismo que ha sido utilizado en varias ocasiones como medio de ejecución federal para hacer cumplir el Derecho federal, tanto por Eisenhower en los años cincuenta en Arkansas¹⁴⁴ como por Kennedy¹⁴⁵, sin solicitud previa del Estado e incluso contra la voluntad manifiesta de éste. Conviene recordar también que, finalizada la Guerra Civil norteamericana en 1865, se penalizó a los Estados rebeldes mediante la reducción de sus derechos y la sustitución de sus gobiernos autónomos por regímenes militares, aunque no estaba previsto en la Constitución.

La Constitución mejicana (1917) prevé un supuesto muy parecido al de Estados Unidos, ya que el artículo 119 contempla que, en caso de sublevación o trastorno interior, los poderes de la Unión prestarán a los Estados miembros igual protección que contra la invasión o violencia exterior, siempre que lo solicite la Legislatura del Estado o, si aquella no pudiese reunirse, el Ejecutivo. Asimismo, el artículo 119 de la Constitución australiana establece que la Federación protegerá a “cualquier Estado contra una invasión y, a

¹⁴³ “La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad”, “cit”, pp.178-179.

¹⁴⁴ Aquel año, una masa agresiva e implacable cerró el paso a nueve estudiantes negros que pretendían acceder a la Escuela Secundaria Central de Little Rock, en el estado de Arkansas. Pero al Gobierno Federal no le tembló el pulso: el 24 de septiembre de 1957, el presidente Dwight D. Eisenhower ordenó a las tropas proteger a los estudiantes, en prueba de la firme resolución federal de hacer cumplir el fallo del Tribunal Supremo de Estados Unidos en contra de la segregación de las escuelas.

¹⁴⁵ El 30 de septiembre de 1962, James Meredith, fue el primer estudiante afroamericano en matricularse en la Universidad de Misisipi. El campus de la universidad se convirtió en un improvisado campo de batalla, donde segregacionistas llegados de todo el estado, increpaban al estudiante afroamericano y a sus simpatizantes. En 1954, la Corte Suprema de los Estados Unidos dictaminaba en el caso Brown contra el Consejo de Educación de Topeka que la segregación en las escuelas públicas era inconstitucional. La pasividad del gobernador ante la turba contra la que no utilizó la fuerza de la policía local obligó al fiscal general Robert Kennedy, a acudir a la fuerza federal y el propio presidente a enviar a la zona miembros de la policía militar, guardia nacional y finalmente el ejército. En el transcurso de los días, el alumno fue a las clases, el gobernador multado y procesado por desacato. Estados Unidos demostró que sus instituciones y la ley permanecerían por encima de las vías de hecho, de la violencia verbal y el autoritarismo del fanatismo racial.

solicitud del Ejecutivo del Estado, contra la violencia doméstica”¹⁴⁶. Por otro lado, el apartado 31 del artículo 75 de la Constitución argentina contempla que corresponde al Congreso disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires, y aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.

9. Conclusiones

Confío que, tras estas líneas, el lector haya alcanzado un conocimiento altamente amplio y con perspectiva de lo que significa el mecanismo de coacción estatal recogido por el artículo 155 de la Constitución. Una vez expuestos todos los apartados que, a mi juicio, son necesarios para analizar profundamente tan excepcional precepto, me gustaría tomarme la licencia para plantear algunas ideas que emanan de este ambicioso proyecto:

El antecedente fáctico preconstitucional, en el que los actos contrarios a la Constitución de 1931 fueron atajados mediante una *Ley ad hoc* que recogía la suspensión de la Generalitat de Cataluña, viene a demostrar que la ejecución estatal está en la lógica misma del Estado compuesto. Es decir, ante la ausencia de un mecanismo constitucional como el artículo 155 CE, los sucesos acontecidos en tiempos de la Segunda República revelan que, frente a actos tan graves y tendentes a romper el elemento unificador que es la Constitución, España, como Estado compuesto, tenderá a la ejecución estatal, esté o no prevista constitucional o legalmente. Asimismo, pienso que el mencionado antecedente respalda la previsión constitucional del mecanismo de coacción estatal, porque, ante la ausencia de previsión, se abre la puerta a una ejecución estatal sin límites, como la que representaba la Ley de 2 de enero de 1935, de suspensión de la Generalitat (un ejecución estatal infinitamente menos garantista y más intensa que la prevista en el artículo 155 CE).

El estudio comparado del precepto nos ofrece varias ideas. Primero, nos ayuda a comprender que la ejecución estatal no es algo propio ni exclusivo de España, sino que está presente en la mayoría de los Estados compuestos, reforzando la idea de que se trata de una institución inherente a aquellos. De hecho, algunos Estados, como EE. UU., han utilizado para este fin disposiciones constitucionales previstas para otros supuestos, lo que consolida el mencionado planteamiento. Confío en que, a estas alturas, no quepa duda alguna sobre la inspiración tan fundamental y determinante que ha tenido el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn en la configuración de nuestro precepto constitucional.

¹⁴⁶ “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, “cit.”, p. 60.

Dicha influencia nos revela el alto grado de descentralización del Estado autonómico español, que a la hora de confeccionar un mecanismo tan importante y excepcional como el recogido en el artículo 155 de la Constitución, acudió a la coacción federal de la República Federal de Alemania, el Estado europeo más descentralizado hasta ese momento, de hecho, las diferencias que existen entre ambos preceptos responden primordialmente a la distinta estructura territorial de ambos. Un alto grado de descentralización supone una mayor autonomía de los entes territoriales que integran el Estado compuesto, por eso ambos Estados, español y alemán, representan un modelo de ejecución estatal menos intervencionista que el de otros Estados compuestos europeos, como Italia, Portugal o Austria, que optan por medidas más drásticas de intervención estatal: la disolución directa de los órganos territoriales. A pesar de esto, conviene recordar que es en el federalismo cooperativo donde adquiere sentido la coacción federal alemana, como forma de requerir el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la legislación federal. En cambio, en el modelo autonómico español, las CCAA tienen competencias tanto compartidas como exclusivas, lo que me lleva a plantearme si la coacción federal es el tipo de intervención estatal que más se ajusta a nuestro modelo territorial.

Del análisis de los supuestos habilitantes del artículo 155 CE, he extraído una clara conclusión. Si bien el concepto de “obligaciones legales y constitucionales” es medianamente delimitable conforme a la lógica y la razón, pienso firmemente que el supuesto de “interés general” es altamente ambiguo y abre las puertas a una decisión íntegramente política y discrecional, por lo que estando plenamente de acuerdo con la previsión del mecanismo de coacción estatal, creo que es necesario su desarrollo legislativo, no sólo para arrojar luz sobre este supuesto, sino también para señalar las medidas concretas que supongan la aplicación del mencionado precepto. Con esto no quiero decir que se haya hecho un uso político del mismo, de hecho, los casos de Canarias y País Vasco demuestran todo lo contrario, que los distintos Gobiernos del Estado español han sido siempre muy cautelosos y garantistas a la hora de acudir a tan extraordinario mecanismo. Tampoco pienso que la aplicación del artículo 155 CE en Cataluña obedezca a razones puramente políticas, de hecho, creo enérgicamente que, frente a una pseudo declaración de independencia y a los continuos desacatos al TC, su utilización en el conflicto catalán está plenamente justificada. Simplemente, abogo por un desarrollo legislativo del precepto que arroje algo de luz sobre sus puntos oscuros, un debate que,

como he mencionado anteriormente, se planteó a principios de siglo y que parece que ha perdido fuerza al ser posible su aplicación en Cataluña sin necesidad de desarrollo legal alguno.

Por lo menos, la doctrina coincide en los principios a los que tienen que responder las medidas de la coacción estatal: necesidad, proporcionalidad y adecuación, transitoriedad, concreción y menor intervención de los derechos autonómicos. El problema, como he explicado en líneas anteriores, es que España no es un Estado federal, por lo que no goza de una Cámara territorial en sentido pleno. Es decir, que los miembros del Senado, el órgano que debería controlar que las medidas concretas se ajusten a los principios formulados por la doctrina, son elegidos directamente por la población, por lo que es más fácil conseguir su autorización, ya que suele coincidir con la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno. Esto mismo sucedió cuando se aplicó el artículo 155 CE a Cataluña, que el Gobierno del PP gozaba de mayoría absoluta en el Senado, por lo que la Cámara Alta no ejerció ningún tipo de control sobre las medidas adoptadas, más que el que ejerciese el Gobierno sobre sí mismo. La consecuencia más inmediata es que para algunos autores, como Joan Ridaó Martín¹⁴⁷, las medidas adoptadas no superaron el test de proporcionalidad y algunas eran contrarias a los artículos 23.2 y 152.1 CE. Si bien una solución es optar por un desarrollo legal del precepto que contemple las medidas concretas a adoptar, también lo puede ser una profunda reforma del Senado, de forma que pase a ser una Cámara territorial en sentido pleno.

Si no se llevan a cabo ninguna de las dos medidas anteriores, el control de las medidas adoptadas lo corresponde en última instancia el TC. De hecho, el 7 de febrero de 2018, el Pleno del TC acordaba admitir a trámite el RI promovido por el Parlamento de Cataluña, contra el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017. El recurso argumenta que las medidas aprobadas por el Gobierno suponían una suspensión “de facto” de la autonomía catalana. El problema es que el recurso todavía está pendiente de resolución, pero las medidas ya fueron adoptadas, lo que refuerza el planteamiento de que sería conveniente revisar el mecanismo constitucional.

¹⁴⁷ “La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad”, “cit”, p. 201.

10. Bibliografía

10.1 Doctrina

Albertí Rovira, E., “Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 27, 2018, pp. 1-23.

Alonso de Antonio, J. A., “La construcción doctrinal del Estado autonómico (En torno a la obra del profesor Muñoz Machado “Derecho público de las Comunidades autónomas””, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, núm. 9, Septiembre-diciembre 1983, pp. 285-309.

Bermejo Vera, J., “El interés general como parámetro de la jurisprudencia constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 10-II, pp. 103-136.

Calaffel Ferrá, V. J., “La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución Española)”, *Revista de Derecho Político*, núms. 48-49, 2000, pp. 101-146.

Cruz Villalón, P.:

“La articulaciones de un estado compuesto (Comentario a “La ejecución autonómica de la legislación del Estado”, de Eduardo García de Enterría)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, núm. 8, Mayo-agosto 1983, pp. 299-315.

“Coerción estatal”, *Diccionario del sistema político español/(dirigido por José Juan González Encinar)*, Akal, Madrid, 1984, pp. 56-62.

Gari, D., “La cuestión canaria ante la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (1983-1990)”, *Hispania Nova*, núm. 16, 2018, p. 376.

Gómez Orfanel, G., “Alcance del artículo 155 de la Constitución”, *Diario La Ley*, *Editorial Wolters Kluwer*, núm. 9049, Sección Documento on-line, 26 de Septiembre de 2017, pp. 1-8.

González Bustos, M.A., “Perspectiva jurídica del conflicto catalán (Noviembre 2017)”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 6, Junio 2018, pp. 383-390.

Joachim Faller, H., “El principio de lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 16, Julio-Agosto 1980, pp. 197- 202 (Traducción: Ramón García Cotarelo).

Lafuente Valle, J. M., “El artículo 155 de la Constitución española: examen doctrinal y comparado”, *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 102, mayo-agosto 2018, pp. 79-121.

Martín Ridaio J., “La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.111, mayo-agosto (2018), pp.169-203.

Rastrollo Ripollés A., “Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 30 (2018), pp. 307-337.

Vírgala Foruria, E:

“La reforma territorial en Euskadi: los planes Ibarretxe I (2003) Y II (2007)”, *Universidad del País Vasco, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 54/55, pp. 159-187.

“La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, *Revista española de Derecho Constitucional (Nueva época)*, n.73, enero-abril (2005), pp. 55-110.

10.2 Jurisprudencia

Sentencia del TC, 2 de febrero de 1981, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 186/80 (BOE, núm. 47, 24 de febrero de 1981).

Sentencia del TC, de 14 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco ((BOE, núm. 193, 13 de agosto de 1981).

Sentencia del TC, de 16 de enero de 2003, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2872-2002 (BOE, núm. 43, 19 de febrero de 2003).

Sentencia del TC, de 17 de octubre de 2017, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 4334-2017 (BOE, núm. 256, 24 de octubre de 2017).

Sentencia del TC, de 18 de diciembre de 2006, que resuelve el recurso de amparo 1357-2005 (BOE, núm. 22, 25 de enero de 2007).

Sentencia del TC, de 18 de diciembre de 2014, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 557-2013 (BOE, núm. 29, 3 de febrero de 2015).

Sentencia del TC, de 22 de marzo de 1988, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados 990, 991 y 1.007/1985 (BOE, núm. 89, 13 de abril de 1988).

Sentencia del TC, de 27 de febrero de 1987, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 11/1984 (BOE, núm. 71, 24 de marzo de 1987).

Sentencia del TC, de 28 de junio de 2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006 (BOE, núm. 172, 16 de julio de 2010).

Sentencia del TGC, de 20 de febrero de 1935.

Sentencia del TGC, de 5 de marzo de 1936, que resuelve el RI interpuesto por el Presidente del Parlamento de Cataluña, D. Antonio Martínez Domingo (Gaceta de Madrid, núm. 68, 8 de marzo de 1936).

Sentencia del TGC, de 6 de junio de 1935, que resuelve la querrela presentada por el Consejo de Ministros de la República (Gaceta de Madrid, núm. 163, 12 de junio de 1935).

Sentencia del TS, de 27 de marzo de 2003, que resuelve los procesos acumulados 6/2003 y 7/2003 (BOE, núm. 76, 29 de marzo de 2003).

Sentencia del TC, de 11 de septiembre de 2008, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5707-2008 (BOE, núm. 245, 10 de octubre de 2008).

10.3 Legislación

Acta de la Reunión de la Mesa del Senado, núm. 54 (XII Legislatura), de 24 de octubre de 2017.

Acuerdo de la Mesa del Senado, de 21 de octubre de 2017 (BOCG, núm. 162, 21 de octubre de 2017, pp. 72-74).

BOCG-Senado, núm. 165, de 27 de octubre de 2017.

Constitución de la República Austriaca, de 1 de octubre de 1920: art. 100.

Constitución de la República Española, de 9 de diciembre de 1931: art. 11.

Constitución de la República Italiana, de 21 de diciembre de 1947.: arts. 126 y 120

Constitución de la República Portuguesa, de 2 de abril de 1976: art. 234.

Constitución de los Estados Unidos de América de 1787: art. 4º, 4ª sección.

Constitución de Weimar, de 11 de noviembre de 1919: arts. 48.1 y 48.2.

Constitución federal de la Confederación Suiza, de 18 de abril de 1999: art. 173.1.

Constitución Nación Argentina, de 3 de enero de 1995: art. 75, apartado 31.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1 de mayo de 1917: art. 119.

Diario de Sesiones del Senado, núm. 182 (XII Legislatura), de 24 de octubre de 2017.

Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación (DOGC, núm. 7449A, 6 de Septiembre de 2017).

Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (DOCG, Núm. 7451A, 8 de septiembre de 2017).

Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política (BOPV, núm. 134, de 15 de Julio de 2008).

Ley de 2 de enero de 1935, que suspende el Parlamento de Cataluña y se instituye el Presidente de la Generalidad y Gobernador General de Cataluña (Gaceta de Madrid, núm. 3, 3 de enero de 1935).

Ley Fundamental de Bonn, de 23 de mayo de 1949: arts. 37 y 84.4.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE, núm. 281, de 24 de noviembre de 1995).

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE, núm. 239, de 05/10/1979).

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE, núm. 68, 20 de marzo de 2007).

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE, núm. 97, 23 de abril de 2007).

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE, núm. 157, 2 de julio de 1985).

Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (BOE, núm. 154, 28 de junio de 2002).

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE, núm. 172, 20 de julio de 2006).

Ley, de 28 de julio, de Orden Público (Gaceta de Madrid, núm. 211, 30 de julio de 1933).

Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 (BOE, núm. 260, 27 de octubre de 2017).

Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña (BOE, núm. 261, 28 de octubre de 2017).

Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución (BOE, núm. 261, 28 de octubre de 2017).

Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado (BOE, núm. 260, de 27 de octubre de 2017).

Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado (BOE, núm. 260, 27 de octubre de 2017).

Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994 (BOE, núm. 114, 13 de mayo de 1994).

10.4 Otras referencias

Aranda Prieto, J., "La tregua y el Pacto de Estella (parte IV)", *La factoría histórica*, 12 de septiembre de 2011.

Disponible: <https://factoriahistorica.wordpress.com/2011/09/12/la-tregua-y-el-pacto-de-estella/>, última consulta 05/03/2019.

Bacigalupo Sagesse, M., & Codes, J. M., "Sinopsis artículo 155", *Congreso de los Diputados*, Febrero de 2018.

Disponible: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=155&tipo=2>, última consulta 03/04/2019.

“Batasuna: proceso de ilegalización”, *El mundo (especiales)*.

Disponible: <https://www.elmundo.es/especiales/2002/08/espana/batasuna/claves.html>, última consulta 29/02/2019.

Congreso de los Diputados, (s.f.), “Elaboración y aprobación de la Constitución española de 1978”, *Congreso de los Diputados*.

Disponible: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/elaboracion/index.htm>, última consulta 18/02/2019.

Cortes, Congreso de los Diputados, Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas, Anteproyecto de Constitución, Índice de enmiendas por artículos.

Disponible: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>, última consulta 18/02/2019.

Cué, C. E., “El PP invoca el artículo 155 de la Constitución para frenar el “plan Ibarretxe””, *El país*, 4 de enero de 2005.

Disponible: https://elpais.com/diario/2005/01/04/espana/1104793205_850215.html, última consulta 12/02/2019.

Declaración de Lizarra o Pacto de Estella, Euskal Herria, a 12 de septiembre de 1998.

Disponible: https://www.libertaddigital.com/suplementos/pvascoe/documentos/pacto_estrella.pdf, última consulta 15/02/2019.

Diario de sesiones de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 65, de 1 de febrero de 2005.

Disponible: http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_065.PDF, última consulta 23/02/2029)

Lachica, S., “Artículo 155: de cuando Canarias pudo ser suspendida”, *El diario*, 22 de septiembre de 2014.

Disponible: https://www.eldiario.es/canariasahora/premium_en_abierto/Canarias-pudo-suspendida_0_307269388.html, última consulta 02/03/2019.

Palomar Baró, E, “Companys proclama el “Estat Catalá”.6 de octubre de 1934: revolución en Cataluña”, *FNFF*, 4 de octubre de 2013.

Disponible: <https://fnff.es/historia/569252957/6-octubre-1-companys-proclama-el-estat-catala.html>, última consulta 02/02/2019.

Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, de 25 de octubre de 2003.

Disponible: https://e00-elmundo.uecdn.es/documentos/2003/10/estatuto_vasco.pdf, última consulta 20/03/2019.

R.L.P, “El farol que casi le cuesta a Canarias el artículo 155”, ABC Canarias, 6 de octubre de 2017.

Disponible: https://www.abc.es/espana/canarias/abci-farol-casi-cuesta-canarias-articulo-155-201710052341_noticia.html, última consulta 05/02/2019.

Ramírez, D, “6 de octubre de 1934: el último intento fallido de proclamar el Estado catalán”, ABC, 22 de agosto de 2014 .

Disponible: <https://www.abc.es/espana/20140822/abci-ultimo-estado-catalan-1934-201408212114.html>, última consulta 19/01/2019.

Requerimiento del Presidente del Gobierno al Presidente de la Generalitat de Cataluña, de 11 de octubre de 2017.

Disponible: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Documents/11102017-requerimiento.pdf>, última visita 13/03/2019.

Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 947a sesión plenaria, de 14 de diciembre de 1960.

Disponible: <https://www.un.org/es/decolonization/declaration.shtml>, última consulta 03/03/2019.

Rodríguez J. A., Barroso F. J., “ETA revienta la tregua con un atentado en Barajas que deja dos desaparecidos”, *El país*, 31 de diciembre de 2006.

Disponible: https://elpais.com/elpais/2006/12/31/actualidad/1167556617_850215.html, última consulta 23/03/2019.

Senado, Proyecto de Constitución, Índice de enmiendas.

Disponible: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmsenado.pdf>, última consulta 17/02/2019.