



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

GRADO EN DERECHO

**ARTÍCULO 155 CE: EL CONTROL DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS EN ESPAÑA**

Autora: Laura Ojanguren Mira

Directora: María Isabel Álvarez Vélez

Área de Derecho Constitucional

5º E-5

Madrid

Abril 2020

ÍNDICE

1. Introducción	3
2. Precedente fáctico al artículo 155 CE 1978: la disolución de la Generalitat en 1934 y la STGC del 5 de marzo de 1936	4
3. Elaboración del artículo 155 CE: “atentar gravemente contra el interés general de España”	7
4. El artículo 155 CE	10
4.1. Aproximación general	10
4.2. Supuestos de hecho para la aplicación del artículo 155 CE	13
4.2.1. Incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales	13
4.2.2. Actuación que atenta gravemente contra el interés general de España	16
4.3. Medidas posibles	17
4.3.1. Aproximación general: principios comunes y límites	17
4.3.2. Medidas necesarias para el cumplimiento forzoso de las obligaciones	22
4.3.3. Medidas necesarias para la protección del interés general	23
5. Procedimiento: artículo 189 del Reglamento del Senado	24
5.1. Trámites previos a la intervención del Senado	24
5.2. Intervención del Senado	26
6. Aplicación del artículo 155 CE en Cataluña	28
7. Conclusiones	39
8. Bibliografía	41
8.1. Legislación	41
8.2. Jurisprudencia	42
8.3. Obras doctrinales	42
8.4. Otros	44

1. INTRODUCCIÓN

La configuración de España como Estado autonómico es el resultado de un largo y complejo proceso político y jurídico que pretende dar respuesta a las históricas tensiones territoriales presentes en nuestro país. Tanto en la Constitución de 1931 como en la Constitución de 1978 (en adelante, “CE”), España se estructura como un Estado compuesto cuyo sistema de organización territorial busca encontrar un equilibrio entre el principio de indisoluble unidad de la nación y el principio de autonomía de las regiones.

En este contexto, el artículo 155 CE se configura como un medio de control de carácter excepcional que supone una vía de coacción directa del Estado sobre las Comunidades Autónomas. Se trata de una norma constitucional de carácter ambiguo cuya concreción ha dado lugar a numerosas interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales relativas a la naturaleza del precepto, la determinación de los supuestos de hecho y el alcance de las posibles medidas a adoptar. Su aplicación está prevista para aquellos casos en los que la Comunidad Autónoma incumple las obligaciones legales y constitucionales establecidas en el marco regulador del sistema autonómico, así como cuando sus actuaciones contrarian gravemente el interés general del Estado español. La grave crisis constitucional en Cataluña derivada del proceso secesionista ha provocado la primera aplicación del precepto en 2017 y ha contribuido a que el Tribunal Constitucional precise los límites y caracteres de este control extraordinario sobre las Comunidades Autónomas.

Con la aplicación del artículo 155 CE en Cataluña, la opinión pública y jurídica se ha volcado sobre los posibles medios de coacción de los que dispone el Estado para hacer frente a incumplimientos de la legalidad realizados por una Comunidad Autónoma y, en concreto, en torno al contenido y los límites del artículo 155 CE. El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis doctrinal y jurisprudencial del artículo 155 CE que abarca desde el precedente fáctico acaecido en Cataluña en 1934 y el *iter* de elaboración del precepto en el anteproyecto de Constitución hasta su redacción final en la Constitución de 1978 y los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional en las STC 89 y 90/2019 relativas a la situación catalana. Se trata de estudiar las diversas discrepancias y precisiones doctrinales en torno al alcance de los supuestos habilitantes para su aplicación, así como de las medidas posibles que pueden adoptarse como consecuencia de ello.

Para ello, el presente trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se estudia la disolución de la Generalitat Catalana en 1934 y la Sentencia del 5 de marzo de 1936 del Tribunal de Garantías Constitucionales como antecedente fáctico y

determinante en el desarrollo normativo del artículo 155 CE. En segundo lugar, se procede a analizar el proceso de elaboración del precepto, en concreto, las controversias relativas a la inclusión en el anteproyecto de Constitución del supuesto relativo a “atentar gravemente contra el interés general de España”. La tercera parte, relativa al contenido del artículo 155 CE, se centra en analizar los límites y precisiones relativos a los supuestos de hecho que habilitan su aplicación y las medidas posibles que pueden derivarse de ésta y, a continuación, se estudia la tramitación procedimental de su aplicación en el Senado. Por último, se expone su aplicación práctica en Cataluña en octubre de 2017 en el marco del proceso secesionista y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en las STC 89 y 90/2019 que resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a dicha aplicación.

2. PRECEDENTE FÁCTICO AL ARTÍCULO 155 CE : LA DISOLUCIÓN DE LA GENERALITAT EN 1934 Y LA STGC DEL 5 DE MARZO DE 1936

El antecedente fáctico más relevante a la hora de analizar la aplicación del artículo 155 CE es la disolución de la Generalitat Catalana en 1934, episodio conocido como “Els Fets del 6 d’Octubre de 1934” (Sallés, 2017).

En noviembre de 1932, la victoria de Esquerra Republicana de Catalunya en las elecciones autonómicas da lugar al nombramiento de Francesc Maciá y, tras su muerte, Lluís Companys como Presidente de la Generalitat. A nivel nacional, en 1933, la Confederación Española de Derechas Autónomas (en adelante, “CEDA”) consiguió la victoria en las elecciones a Cortes Generales y el Presidente Alcalá Zamora encomendó a Alejandro Lerroux, líder del Partido Republicano Radical, la formación de un gobierno de coalición izquierda.

En este contexto, surgen numerosas disputas. Por un lado, el Tribunal de Garantías Constitucionales declara la nulidad de la Llei de Contractes de Conreu (Ley de Contratos de Cultivo), aprobada por el Parlamento catalán, por vulneración de competencias del Estado (Lafuente Balle, 2018, p. 98). Dicha ley, que buscaba proteger a los campesinos permitiéndoles el acceso como propietarios de las tierras que cultivaban, fue recurrida por el Gobierno de Ricardo Samper en base a la consideración de que excedía las competencias legislativas del Parlamento catalán e invadía la esfera reservada a las Cortes Generales (Muniesa, 1986, p.110). Por otro lado, la entrada en el Gobierno de tres ministros de la CEDA provoca la convocatoria de una huelga general por el Partido Socialista Obrero Español (en adelante, “PSOE”) y la Unión General de Trabajadores (en

adelante, “UGT”). Largo Caballero, ocupando los cargos de presidente del PSOE y secretario general de la UGT, así como el de líder de las Juventudes Socialistas, constituyó una Comisión Mixta encargada de organizar y convocar dicha huelga (De Toro, 2019). En ese momento, entre los trabajadores predominaba un desánimo y sentimiento general de desengaño incrementado por el giro a la derecha del gobierno debido a la creciente influencia de la CEDA (De Toro, 2019). La convocatoria de la huelga fue notablemente exitosa en Asturias y Cataluña, especialmente en esta última, donde la Aliança Obrera de Catalunya consiguió tales movilizaciones que la ciudad se vio paralizada y con importantes altercados que afectaban al orden público (Lafuente Balle, 2018, p. 98).

Es entonces cuando, en base a un acuerdo aprobado por unanimidad en el Consejo de Gobierno de la Generalitat, el Presidente Companys declara el “Estat Catalá” de la República Federal Española y la ruptura de toda relación con lo que entendía como “instituciones republicanas falseadas” (Vírgala Foruria, 2005, p. 72). Companys asume “todas las facultades del Poder en Cataluña” a la vez que aboga por “el Gobierno provisional de la República catalana” junto con los líderes de la protesta general contra el fascismo (Vírgala Foruria, 2005, p. 72). Como respuesta, el Presidente Lerroux declaró el estado de guerra así como la aplicación en todo el territorio español de la Ley de Orden Público de 1933¹ (Lafuente Balle, 2018, p. 98). A su vez, el General Batet, con sus compañías de artillería y bajo órdenes del Presidente Lerroux, irrumpía en la sede de la Generalitat procediendo al arresto del Presidente Companys y sus ministros y a su encarcelación en el barco-prisión Uruguay (Lafuente Balle, 2018, p. 99).

Debido a la inexistencia de un artículo similar al actual 155 en la Constitución de 1931, el 2 de enero de 1935, se aprobaba una Ley que contenía únicamente tres artículos y en base a los cuales: se suspendía el régimen autonómico catalán, se trasladaban las funciones del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat a un Gobernador central y se nombraba una Comisión para estudiar “los servicios traspasados (...) y *proponer* los que durante este régimen provisional deban subsistir, los que deban

¹ La Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933, aprobada en sustitución de la Ley en Defensa de la República de 21 de octubre de 1931, limitaba, en determinados supuestos, los derechos individuales en aras de la paz general basándose en un difícil equilibrio entre los límites a la libertad y a la seguridad (Ruiz Lapeña, 1979, p. 293). Su aplicación no requería la declaración previa de estado de emergencia y su artículo 2 permitía la actuación de las autoridades gubernativas en el ámbito de derechos fundamentales cuando tengan lugar “actos que afectan al orden público” siendo, como indica el artículo 6, el Ministerio de la Gobernación, los gobernadores y alcaldes, los encargados de velar por dicho orden (Ruiz Lapeña, 1979, p. 293).

rectificarse y los que deben revertir al Estado” (Ley de 2 de Enero de 1935). Un año más tarde, con la victoria del Frente Popular en las elecciones de 1936, se restablece la situación con el Decreto-Ley de 26 de febrero que permite al Parlamento catalán reanudar sus actividades.

Antoni Martínez Domingo, presidente del Parlamento de Cataluña, presentó recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley de 2 de enero de 1935 ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. El recurso estaba basado en que el régimen provisional establecido por la Ley de Suspensión vulneraba el Estatuto de Autonomía y el derecho a la autonomía de las regiones contenido en el artículo 11 de la Constitución de la Segunda República (Lafuente Balle, 2018, p. 99). A la vez, las Cortes Generales se otorgaban el poder de “acordar a su arbitrio el restablecimiento gradual del régimen autonómico” en vez de haber convocado nuevas elecciones “para respetar la autonomía del pueblo catalán” (Sallés, 2017). Se alegaba, por tanto, la improcedencia de la sustitución del Presidente de la Generalitat y de la suspensión de las facultades legislativas del Parlamento.

En la sentencia del 5 de marzo de 1936, el Tribunal de Garantías Constitucionales estimó el recurso por mayoría y declaró inconstitucional por razones materiales la Ley del 2 de enero. Entendía que ésta instauraba “un régimen intermedio entre la autonomía y el derecho común (que) viola los preceptos constitucionales que garantizan aquélla y que, a su vez, no autorizan el régimen que resulta de la aplicación de la mencionada ley” (Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1936, FJ 3). A su vez, recogía que la suspensión no se adecuaba a los cauces ni principios constitucionales establecidos para la modificación de un Estatuto de Autonomía. El Tribunal argumenta que, “si bien los Estatutos de autonomía no son leyes de categoría constitucional, lo es el principio de autonomía de que nace” y que, debido al carácter de leyes orgánicas que les confiere el artículo 11 de la Constitución de 1931, el Estado tiene la obligación “de reconocerlos y ampararlos como parte integrante de su ordenamiento jurídico” (Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1936, FJ 3). Pero esa obligación “significa mucho más que el prescribir lo que al Estado incumbe en cuanto a todas las leyes vigentes como es la obligación de cumplirlas y hacerlas cumplir” ya que, de limitarse su alcance a ese contenido mínimo, “no tendría sentido incluir esta obligación en el texto constitucional” (Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1936, FJ 3). Por ello, en base a la Constitución de 1931, las Cortes no tenían competencia para suspender las facultades legislativas del Parlamento catalán ni para

modificar el Estatuto por otro cauce que el previsto en su artículo 18 (Vírgala Foruria, 2005, p. 74).

La Ley de 2 de enero 1935 podía concebirse como un medio a través del cual el Estatuto podía quedar derogado indefinidamente y el régimen autonómico “deja de significar la estructura de núcleos integrantes del Estado español (...) para diluirse en una serie de competencias fraccionadas y revocables, cuya sustitución queda subordinada a estimaciones subjetivas” (Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1936, FJ 2). El principio de autonomía y la vía de reforma de los estatutos de autonomía prevista en la Constitución no pueden ser objeto de “paralizaciones no autorizadas por la Constitución” (Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1936, FJ 2). De esta forma, el Tribunal de Garantías Constitucionales consideró que, si bien el Gobierno podía haber actuado en base a la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933, éste optó por “una figura no prevista constitucionalmente” como fue la suspensión del Estatuto (Vírgala Foruria, 2005, p. 73). Se debería haber optado por la celebración de nuevas elecciones, solución que sí era conforme a la Ley de Orden Público de 1933, en concreto a su artículo 55 (Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1936, FJ 2).

Hay consenso en la doctrina en cuanto a que, si bien la Constitución española de 1931 carecía de precepto alguno que regulase la situación ocurrida el 6 de octubre de 1934, el fundamento del Estado compuesto radica precisamente en la ejecución estatal orientada al sometimiento de los órganos autonómicos al orden constitucional cuando éste es quebrantado. Cruz Villalón señala más contundentemente que no hace falta su previsión expresa en la Constitución pues “se deriva de la misma radicación de la soberanía y de la consiguiente competencia de garantía de seguridad interior” (Cruz Villalón, 1984, p. 57). En todo caso, el análisis de la sentencia del 5 de marzo de 1936 constituye un precedente importante para el estudio de la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española de 1978 en el contexto de la situación catalana, concretamente a partir de la convocatoria del referéndum del 1 de octubre de 2017.

3. ELABORACIÓN DEL ARTÍCULO 155 CE: ATENTAR “GRAVEMENTE CONTRA EL INTERÉS GENERAL DE ESPAÑA”

En el debate constituyente sobre el artículo 155 CE quedó latente tanto la influencia alemana, concretamente con el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn,

como las dificultades que había conllevado la falta de previsión constitucional respecto a la situación acaecida en Cataluña en 1934 y previamente analizada. Por ello, el estudio de la elaboración del artículo y, concretamente, la incorporación de un supuesto determinante para su aplicación como sería “actuar gravemente en contra del interés general de España” es esencial. Esta contextualización histórica respecto de su inclusión será de especial relevancia posteriormente, al analizar los presupuestos habilitantes para la aplicación del artículo y las discrepancias doctrinales al respecto.

La influencia de la inexistencia de una solución constitucional para el episodio de “Els Fets del 6 d’Octubre de 1934” anteriormente explicado y de la Constitución alemana quedan reflejados en la intervención de Pérez-Llorca en el debate constituyente, cuando declaró que: “hay que buscar precedentes ilustres para la introducción de preceptos que solucionen casos hipotéticos (...) pero que la historia conoce que se han producido” así como que “el precepto que nos ocupa es traducción casi literal de un precepto de la Constitución de la República Federal alemana” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1978, p. 3416).

Por un lado, según uno de los autores de la Constitución Española, el precepto queda determinado por su carácter hipotético, condicionando su aplicación a una situación de necesidad que, en base a una presunción de buena voluntad, no tendría por qué producirse (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 3). Por otro lado, Pérez-Llorca menciona que, en vez de recoger una técnica propia del régimen autonómico como sería la suspensión de un acto, el artículo se configura como una medida típica del federalismo a pesar de que éste no se corresponda con la organización territorial del Estado español (Vírgala Foruria, 2005, p. 78). El grado de descentralización del Estado español se asemeja más al propio de un estado federal que al de los estados regionales europeos del momento, en especial a la República Federal alemana, suponiendo así el artículo 155 “la introducción de una institución como la coacción federal” (Vírgala Foruria, 2005, p. 78).

Actuar de forma que se atente contra el interés general de España es un supuesto que no figuraba en el artículo 144 del anteproyecto de Constitución que se publica en el Boletín de las Cortes del 5 de enero de 1978. Su incorporación es fruto de una enmienda del partido Unión de Centro Democrático (UCD)² en la sesión de 13 de marzo de 1978 y

² Inicialmente una coalición política y, a posteriori, el partido político que, presidido por Adolfo Suárez, lideró el gobierno durante la legislatura constituyente. Los portavoces y ponentes eran Gabriel Cisneros Laborda, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón y José Pedro Pérez-Llorca (Palmero, 2018).

recogida en el informe publicado en el Boletín de las Cortes del 17 de abril del mismo año (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 9). Cabe resaltar que la enmienda fue aprobada por mayoría en la ponencia constitucional, aunque con la oposición y voto en contra del Partido Comunista y de la Minoría catalana³ (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 9). La incorporación del nuevo presupuesto habilitante queda confirmada por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas en su dictamen relativo al Anteproyecto de Constitución y publicado el 1 de julio de 1978 en el Boletín Oficial de las Cortes, propiciando así un cambio trascendental en el alcance del precepto (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 9).

Las controversias respecto a la entidad del nuevo supuesto se mantienen relevantes en la actualidad. La esencia de la discusión queda expuesta en la intervención del diputado Sr. Letamendía de Euskadiko Ezkerra al declarar que actuar contra el interés de España suponía o bien una repetición del incumplimiento de la Constitución y las leyes o bien la posibilidad de una actuación “desmedida” del Estado sobre la Comunidad autónoma (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 9). Frente a ello, Pérez-Llorca confirmaba que el nuevo supuesto, a través de la conjunción disyuntiva “o”, suponía una adición que buscaba dar respuesta a “casos hipotéticos que nadie desea que se produzcan y que probablemente no se producirán” (Vírgala Foruria, 2005, p. 78). El carácter autónomo del nuevo supuesto fue reforzado definitivamente por la inclusión de medidas “propias”, no limitadas al cumplimiento de las obligaciones legales sino encaminadas a ese nuevo presupuesto de aplicación, la protección del interés general, por la Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas en junio de 1978 (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 10). Según Alzaga, suponía la acogida del llamado “control de oportunidad” de la doctrina italiana, que implicaba una notable ampliación de los casos en los que el Gobierno podía adoptar medidas como consecuencia de determinada actuación de una Comunidad Autónoma (Alzaga, 1978, p. 891). Como recoge De la Quadra-Salcedo, “existía plena consciencia de que el atentado a los intereses generales no era una reiteración sino que añadía un plus” (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 9). Este “plus” implicaba que se podían tomar en consideración razones de oportunidad y no estrictamente de legalidad para determinar el carácter contrario al interés general de determinadas actuaciones (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 9).

³ Formada por miembros de Convergència Democràtica de Catalunya (5), Esquerra Democràtica de Catalunya (2), Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament (4), Unió Democràtica de Catalunya (1) y Esquerra Republicana de Catalunya (1). El portavoz y ponente era Miquel Roca i Junyent (Palmero, 2018).

Tanto durante el debate constitucional como posteriormente, en la doctrina y por parte del Tribunal Constitucional, el “miedo” que se derivaba de la inclusión del nuevo supuesto iba esencialmente dirigido a la posibilidad de que el Estado acabara abusando del precepto y suspendiera el régimen autonómico (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 4). Ahora bien, semejante situación no ha llegado a darse nunca pero sí ha ocurrido el caso contrario, en el que la aplicación del artículo se ha visto propiciada por la actuación inequívoca de una Comunidad Autónoma (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 4). Los acontecimientos acaecidos en Cataluña desde 2012 que provocaron la aplicación del artículo 155 CE en 2017 serán analizados posteriormente.

En esta aproximación histórica parece, por tanto, deducirse que atentar contra el interés general de España no es un supuesto reiterativo del incumplimiento de la legalidad, sino que goza de sustantividad propia. Esta controversia doctrinal, junto con las medidas a adoptar en un supuesto u otro, será objeto de un análisis más exhaustivo posteriormente.

4. EL ARTÍCULO 155 CE

Enmarcado en el Título VIII “De la Organización Territorial del Estado” y dentro del Capítulo tercero “De las Comunidades Autónomas”, el artículo 155 de la Constitución Española reza así:

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.

4.1 Aproximación general

En los Estados compuestos, tanto federales, regionales como autonómicos, el necesario equilibrio entre unidad y descentralización tiene como finalidad excluir el derecho de secesión de los entes territoriales, así como armonizar su actuación con la de los órganos centrales del Estado (Vírgala Foruria, 2005, p. 58). En el caso específico de España, el principio general de unidad comprende los principios inherentes a la organización autonómica como son el principio de homogeneidad, igualdad de derechos

y obligaciones de los españoles, unidad del orden económico y del mercado y de solidaridad. Éste último es considerado como un principio polivalente, no limitado al ámbito económico, que exige que el ejercicio de las competencias de los entes territoriales sea conforme al interés común y no sólo al propio (Fernández Segado, 2012, p. 181). La base de todos ellos subyace en asegurar “un régimen jurídico constitucional unitario y común” que deber ser respetado por los entes territoriales en todas sus actuaciones (Vírgala Foruria, 2005, p. 58). Como afirma Alzaga, la autonomía “es un derecho a un autogobierno político-administrativo limitado” que permite reconocer a las Comunidades Autónomas una esfera de competencias propias que en ningún caso implica su independencia del poder central pues proviene de un mismo y único poder constituyente: el pueblo español (Alzaga, 1978, p. 889)

Haciendo referencia a este régimen jurídico constitucional, Pérez-Serrano menciona un concepto jurídico indeterminado como es la “normalidad constitucional”. Ésta, a falta de doctrina suficiente respecto de su contenido, sería equiparable al “normal funcionamiento territorial del Estado” basado en la lealtad de los entes territoriales en el cumplimiento de las obligaciones (Pérez-Serrano, 2018, p. 12). Frente a ello, el contexto en el que el artículo 155 de la Constitución es aplicable es el de situaciones de “anomalía constitucional”, que puede deberse a disfunciones internas o externas al propio Estado que quebrantan la “normalidad institucional” (Pérez-Serrano, 2018, p. 13). De entre la variedad de sus causas, cabe mencionar el colapso o mal funcionamiento de una institución por diversos motivos como serían el malestar e inestabilidad social o ciberataques no necesariamente vinculados a fuerzas extranjeras o motivos similares (Pérez-Serrano, 2018, p. 14).

En cualquier caso, valorar el proceso en el que tiene lugar dicho quebrantamiento de la normalidad constitucional, así como determinar su grado de intensidad es un presupuesto necesario para poder adoptar una respuesta. Concretamente, Pérez-Serrano menciona un “necesario binomio acción/reacción” en el que esta última no tiene lugar si no es desencadenada una acción en la que “media voluntad política de desobedecer obligaciones propias y de crear un estado de cosas genuinamente antijurídico, contrario a toda norma fundamental” (Pérez-Serrano, 2018, p. 13). Esta reacción tiene su fundamento en que, según Cruz Villalón,

Ningún Estado federal ni, por extensión, ningún Estado “compuesto” puede subsistir si no dispone de la posibilidad de imponer a las unidades territoriales autónomas que lo

integran, si es preciso por la fuerza, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento general del Estado (Cruz Villalón, 1984, pp. 57).

Centrándonos en la terminología de la reacción del Estado, Vírgala Foruria retoma el término de “coacción estatal” que, como señala García Torres, es un instituto jurídico “de protección de la Constitución para el correcto funcionamiento de las instituciones, de la unidad y cohesión del sistema y de la propia Constitución y que ha sido calificado por el TC como medio extraordinario de coerción” (Vírgala Foruria, 2005, p. 80). La doctrina mayoritaria distingue como sus dos caracteres principales la discrecionalidad y excepcionalidad.

En cuanto a la discrecionalidad, Alzaga hace referencia a un “control político, centralizado en el Gobierno, unilateral a posteriori y en base a criterios de discrecionalidad política”, que Cruz Villalón profundiza mencionando que supone una “absoluta discrecionalidad otorgada a los órganos del Estado a la hora de aplicar la oportunidad de su aplicación” en tanto que las medidas a adoptar se caracterizan por su “absoluta indeterminación” (Alzaga, 1978, p. 890);(Cruz Villalón, 1984, p. 689). Yendo más lejos aún, Cruz Villalón comenta que el artículo 155 es el artículo “más explosivo de nuestra Constitución” y, “seguramente, el exponente más expresivo, y desafortunado, de esa concepción de la unidad del Estado” (Cruz Villalón, 1984, pp. 687, 689). El jurista identifica el artículo con una cláusula “de plenos poderes” de la “dictadura constitucional” (Cruz Villalón, 1984, p. 685). Ahora bien, parte de la doctrina discrepa de esta postura tan “alarmante” en tanto que su aplicación supondría una decisión política tan trascendente que “ni puede haber absoluta discrecionalidad, ni se trata de un control de mera oportunidad política, ni se abre paso con ello a la dictadura constitucional” (Vírgala Foruria, 2005, p. 81).

Respecto a la excepcionalidad característica del artículo 155 CE, la doctrina suele identificarlo con un carácter extraordinario en tanto que supone una excepción a la regla común de las relaciones armónicas poder central-poderes periféricos del Estado. La aplicación del artículo implica “una intromisión grave en el ámbito propio de autonomía” que “se aparta de lo ordinario” (Vírgala Foruria, 2005, p. 84).

En este contexto son de especial relevancia las opiniones doctrinales relativas a la necesidad de que, para la aplicación del 155 CE, sea necesario un proceso judicial previo ante el Tribunal Supremo o el Tribunal Constitucional, requisito que será posteriormente

analizado. En cualquier caso, tanto en lo relativo a los presupuestos habilitantes a su aplicación como en las posibles medidas a adoptar como consecuencia de ello, predomina la posición tendente a considerar que la coacción estatal sólo puede utilizar como ultimísima ratio en las relaciones entre órganos centrales y autonómicos.

4.2 Supuestos de hecho para la aplicación del artículo 155 CE

El artículo 155 CE prevé como supuestos de aplicación que “una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España”. Como se analiza a continuación, estos supuestos podrían entenderse como dos alternativas inconexas. Ahora bien, cabe precisar que atentar contra el interés de España supondrá, con carácter general, un incumplimiento de la legalidad, pudiéndose apreciar así una relación “secuencial” entre ambos y las correspondientes medidas a adoptar.

4.2.1 Incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales

El primer supuesto se basa en el principio de legalidad al que los poderes públicos están sujetos en base al artículo 9.1 CE. Constituye uno de los avances de la Revolución Francesa pues supuso que el cumplimiento de la ley era exigible tanto a los ciudadanos como a los poderes políticos (Lafuente Balle, 2018, p. 86). Partiendo de este fundamento, la Constitución exige que la forma de actuar de la Comunidad Autónoma implique un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales o legales. Según Pérez-Serrano, debe tratarse de una “reiterada desvinculación, o (...) una voluntad obstaculizadora que no se agota en un momento de transitoria dejación de ese cumplimiento de las obligaciones propias de una Autonomía” (Pérez-Serrano, 2018, p. 40). La jurisprudencia del Tribunal Constitucional lo define como

Incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una de terminada 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 incurrido⁴.

La mayoría de la doctrina distingue entre varios requisitos exigibles para poder hablar de incumplimiento y proceder a aplicar medidas coercitivas. En una fase previa,

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional en la que desestima el recurso de inconstitucionalidad impuesto por el Gobierno canario contra varios preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

García de Enterría considera que, si bien su mención queda omitida por la Constitución, el Estado debe “vigilar e inspeccionar” el cumplimiento de las obligaciones correspondientes (García de Enterría, 1983, p. 110). En cuanto al incumplimiento en sí, Vírgala Foruria y García Torres distinguen entre que pueda ser positivo por acción u negativo por omisión (Vírgala Foruria, 2005, p. 85). Debe ser grave, reiterado y efectivo, sin ánimo de rectificarlo (Lafuente Balle, 2018, p. 104). De esta forma, el carácter excepcional del artículo 155 exige que se trate de un incumplimiento o bien reiterado en el tiempo “de forma que manifiesta una voluntad de no acatar las decisiones jurisdiccionales lo que convierte a tal reiteración en incumplimiento grave” o bien de un único incumplimiento de carácter fundamental relativo a la distribución de competencias o régimen de libertades (Vírgala Foruria, 2005, p. 89).

El incumplimiento debe afectar a obligaciones legal o constitucionalmente establecidas y, por tanto, previstas en el ordenamiento jurídico y no “meras discrepancias políticas, deberes morales, recomendaciones o consejos” (Gil-Robles, 1999, p. 509). Cabe precisar, a falta de ello en el propio artículo, que se está abarcando tanto las leyes emanadas de las Cortes Generales como, paradójicamente, las autonómicas. La doctrina mayoritaria opta por que haya una interpretación restrictiva respecto del término “leyes”, en el sentido de que la norma incumplida ha de tener rango de ley, quedando por tanto excluidos los reglamentos y los acuerdos o convenios con el Estado (Vírgala Foruria, 2005, p. 86). Frente a esta línea, autores como Ballart, optan por una interpretación más restrictiva aún y abogan por que el incumplimiento únicamente ha de serlo respecto de “las leyes a las que la Constitución o los Estatutos remiten para precisar el reparto de competencias, las leyes básicas y las leyes del artículo 150” (Vírgala Foruria, 2005, pp. 86). En cuanto a Derecho europeo, el principio de primacía sobre el Derecho estatal implica que el incumplimiento de una norma comunitaria por una Comunidad Autónoma quede abarcado por el supuesto de hecho del artículo 155 (Gil-Robles, 1999, p. 509)⁵. Además, si bien el supuesto previsto con carácter general es el incumplimiento de las obligaciones enmarcadas en la distribución vertical del poder en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma, también puede serlo respecto a obligaciones constitucionales

⁵ En 1989, el Gobierno de Felipe González planteó la posibilidad de acudir al artículo 155 debido al incumplimiento por parte de Canarias de sus obligaciones fiscales, concretamente, la aplicación del desarme arancelario establecido en el Tratado de Adhesión a la Comunidad Europea. Finalmente, el artículo no se llegó a aplicar pues las discrepancias se saldaron mediante negociación entre ambos Gobiernos tras el requerimiento emitido por el Gobierno central para que la comunidad autónoma cesará sus actuaciones.

“para con sus ciudadanos en cuanto a afectan a la posición jurídica general de éstos” (Vírgala Foruria, 2005, p. 85). Como señala García Torres, debe tratarse de

una línea de comportamiento (...) que, afectando a la posición jurídica general del ciudadano, pueda(n) calificarse y justificarse como incumplimiento de las obligaciones de una Comunidad Autónoma como institución de poder público en el marco del Estado compuesto que nuestra Constitución propicia (García Torres, 1984, p. 1255).

Por tanto, no deben ser supuestos viables de solucionarse por el ciudadano a través de los cauces ordinarios como sería el recurso a la vía judicial.

A su vez, el incumplimiento debe ser objetivamente imputable a los órganos superiores de la Comunidad Autónoma tanto al ejecutivo (Presidente y Gobierno) como al legislativo (Parlamento) (Lafuente Balle, 2018, p. 105). Algunos autores exigen que, además, se trate de un incumplimiento “subjetivo” en el que se precisa que la imputabilidad sea dolosa o culposa pues, de ser “objetivo” y la Comunidad Autónoma no pudiese cumplir sus obligaciones en base a una imposibilidad objetiva, no procedería la aplicación del artículo 155 (Vírgala Foruria, 2005, p. 90).

En cuanto a la necesidad de un pronunciamiento jurisdiccional previo declarando el incumplimiento, las opiniones doctrinales son diversas. Lafuente Balle considera que, en caso de incumplimiento, ha de iniciarse un procedimiento vía recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencias y, en caso de ser desoída la sentencia que de éste derivase, se vería objetivado el supuesto de hecho del artículo 155CE en tanto que el Tribunal Constitucional es el máximo intérprete de la Constitución (Lafuente Balle, 2018, p. 103). Vírgala Foruria continúa la misma línea argumentando que, debido a la excepcionalidad que caracteriza el artículo 155 CE, su aplicación no puede ser decidida directamente por el Gobierno, si no que precisa de un pronunciamiento judicial firme que declara la existencia del incumplimiento y que sea expresamente incumplida (Vírgala Foruria, 2005, p. 88). Frente a esta postura, Pérez-Serrano aboga porque no se precisa necesariamente de una decisión judicial previamente desoída (Pérez-Serrano, 2018, p. 40). Gil-Robles menciona como ejemplo claro de ello el supuesto de incumplimiento de una norma comunitaria, en el que no se requeriría un pronunciamiento del Tribunal Europeo para proceder a la aplicación del artículo 155 (Gil-Robles, 1999, p. 507).

4.2.2 Actuación que atenta gravemente contra el interés general de España

El segundo supuesto de hecho del artículo 155 CE presenta una mayor indefinición. En una primera aproximación podría asimilarse al interés general derivado de la Constitución (Pérez-Serrano, 2018, p. 25). Ahora bien, en tanto que dicha equiparación mantiene un significado un tanto abierto e indeterminado, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha subrayado la importancia de las instituciones democráticas en su definición en la Sentencia del 6 de junio de 1991:

En un Estado democrático de Derecho que proclama como valores superiores del ordenamiento la libertad y el pluralismo político, la vía natural de expresión de la idea y del contenido que la sociedad (...) tiene del interés público vigente en cada momento, (...), lo constituye la voluntad mayoritaria de los órganos representativos, formada en debate público y a través de los procedimientos jurídicos establecidos (Sentencia del Tribunal Constitucional 130/1998, de 6 de junio, FJ 5).

Vírgala Foruria considera que se trata de un supuesto de incumplimiento de obligaciones que se dirige “frontalmente a la ruptura del marco constitucional en la distribución territorial del poder político”, actuando la Comunidad Autónoma completamente como un ente soberano no “sometido en su toma de decisiones a la Constitución de 1978 y a su legislación de desarrollo” (Vírgala Foruria, 2005, p. 93). Es decir, mientras el alcance del primer supuesto puede entenderse principalmente jurídico, el segundo “transmite un especial alcance político” (Lafuente Balle, 2018, p. 106).

Cruz Villalón lo concibe como una “cláusula de necesidad” cuya utilización procede en casos extremos cuando la actuación de una Comunidad Autónoma no puede ser reconducida al cumplimiento del principio de legalidad (Cruz Villalón, 1984, p. 684). Considera que es un “inciso de modifica por completo el sentido del artículo” y que “se convierte en una intervención que no necesita estar apoyada en ninguna infracción constitucional o legal, sino en razones de índole política libremente apreciadas por el Gobierno y el Senado” (Cruz Villalón, 1984, p. 685). Según la interpretación del autor, el artículo abre la puerta a “la dictadura constitucional” y una “cláusula de plenos poderes” en la relación de Estado-Comunidades Autónomas (Cruz Villalón, 1984, p. 685). En todo caso, la doctrina asume que la indefinición intrínseca del artículo 155 tiene su origen en el carácter excepcional del precepto pues es complicado prever las situaciones excepcionales que pueden propiciar la ejecución de la coacción estatal (Entrena, 2001, p. 2621). Además, según Alzaga, la expresa inclusión del adverbio

“gravemente” pone de relieve que estamos ante un “mecanismo de uso excepcional y no cotidiano” (Alzaga, 1978, p. 892).

Parte de la doctrina ha optado por realizar una interpretación restrictiva del supuesto, equiparándolo al incumplimiento de obligaciones constitucionales. Algunos autores sostienen que la conjunción “o” que separa ambos supuestos debe entenderse como “o sea”, de forma que el único supuesto sería el grave incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales (Lafuente Balle, 2018, p. 105). Entienden que la intención del constituyente era “meramente explicar el incumplimiento de obligaciones (...) utilizando la expresión de España y no sólo interés general para reforzar la idea de unidad” (Vírgala Foruria, 2005, p. 92). Otros optan porque no puede concebirse una actuación contra el interés general de España que no suponga una vulneración de la Constitución o las leyes (Vírgala Foruria, 2005, p. 92). Aunque difícil de imaginar, hay autores que defienden que sí es posible un atentado al grave interés de España con sustantividad propia y distinto del incumplimiento de las obligaciones legales o constitucionales (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 9). Un supuesto sería aquella situación en la que la Comunidad Autónoma, a través de los medios públicos de comunicación o de educación, lleva a cabo una serie de actuaciones dirigidas a dividir la población de una comunidad y a enfrentarla ya sea “una parte de ella contra la otra (...) o con el resto de la población española” (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 10).

4.3 Medidas posibles

4.3.1 Aproximación general: principios comunes y límites

En el artículo 155 CE se distinguen dos tipos de medidas que pueden adoptarse: las medidas “necesarias” para obligar “al cumplimiento forzoso de las obligaciones constitucionales o legales” o para “la protección del interés general”. Como señala Lafuente Balle, el precepto no indica las medidas concretas que pueden decidirse, sino que emplea un concepto jurídico indeterminado (“necesarias”) que, si bien otorga una flexibilidad necesaria para estos supuestos hipotéticos, deberá ser precisado por el Gobierno y el Senado (Lafuente Balle, 2018, p. 110); (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 19).

En cualquier caso, ambos tipos de medidas deben de regirse por una serie de principios comunes. Estos principios serán el principio de necesidad, proporcionalidad y transitoriedad (Vírgala Foruria, 2005, p. 100). El principio de necesidad se constituye a la vez como presupuesto habilitante y como límite. Como señala Vírgala Foruria, se

adoptarán “sólo las estrictamente necesarias pero todas las estrictamente necesarias” (Vírgala Foruria, 2005, p. 100). Está íntimamente ligado al principio de proporcionalidad en tanto que, como indica Alzaga, deberán ser razonablemente proporcionales y adecuadas para conseguir el fin perseguido y, de ser excesivas y no “verdaderamente necesarias”, podrán considerarse inconstitucionales (Alzaga, 1978, p. 892). Siempre deberán adoptarse las medidas menos gravosas, así como estar dirigidas autoridades autonómicas y no contra sus habitantes (Vírgala Foruria, 2005, p. 99). Según Pérez-Serrano, la *ratio* que subyace al artículo 155 CE es una actuación de la Comunidad Autónoma contraria a la lealtad constitucional, teniendo su origen en las instituciones y, en ningún caso, en los ciudadanos (Pérez-Serrano, 2018, p. 40). Por ello y en relación con su carácter excepcional, la concreción y especificación de las medidas es un requisito esencial para evitar que se de una injerencia excesiva e injustificada en el derecho a la autonomía (Gil-Robles, 1999, p. 515).

En último lugar, el principio de transitoriedad hace referencia al carácter temporal de las medidas, que implica su restricción a una franja temporal limitada, así como su extinción cuando se produzca el restablecimiento de la situación que haya originado su adopción (Vírgala Foruria, 2005, p. 99). Es decir, cuando se alcance el resultado perseguido y la Comunidad Autónoma muestre su predisposición a cumplir con las pretensiones del Estado (García de Enterría, 1983, p. 183). Además, cabe plantearse que, en caso de adoptarse una serie de medidas de diversa entidad y calado, tendría sentido que algunas terminasen en determinado momento mientras que otras continuasen prologándose (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 20). A su vez, cabe precisar que la aplicación del artículo 155 CE no priva de posibles consecuencias sobre la responsabilidad personal (administrativa, civil y penal) de las autoridades y funcionarios autonómicos que hayan llevado a cabo las actuaciones que originan su aplicación (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 13).

En cuanto a los límites, la doctrina es unánime en relación con que no tiene cabida la supresión de la autonomía ni la utilización de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, respecto a la disolución de los órganos de la Comunidad Autónoma, las posiciones doctrinales no son pacíficas.

La supresión o suspensión indefinida del régimen autonómico sería una medida manifiestamente inconstitucional en tanto que vulneraría el artículo 2 de la Constitución que reconoce el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 20). Según Vírgala Foruria significaría la “ruptura definitiva del modelo

constitucional de distribución territorial del poder político” y se reconocería al Gobierno la posibilidad de acabar *de facto* con la autonomía reconocida a una Comunidad Autónoma (Vírgala Foruria, 2005, p. 103); (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 20). El artículo 155 CE es precisamente “una norma de garantía de la recta distribución vertical o territorial del poder” (Pérez-Serrano, 2018, p. 16). A su vez, García Torres afirma de manera contundente que:

Es inadmisibles la disolución de la Comunidad Autónoma no ya porque suponga una evidente lesión no exigible y desproporcionada del principio de autonomía o porque de los antecedentes legislativos parezca clara la voluntad de excluir la medida, sino porque la compulsión del artículo 155 de la Constitución es compulsión sobre una Comunidad Autónoma; presupone, por tanto, la subsistencia de la Comunidad Autónoma en cuanto objeto de compulsión lo es sólo para reducir la autonomía a su cauce constitucional (García Torres, 1984, p.1223).

Siguiendo esta línea, Lafuente Balle reitera en que no cabe la suspensión indefinida de la autonomía a modo de la denominada “direct rule” británica⁶, encontrando así el artículo 155 un límite en la propia Constitución (Lafuente Balle, 2018, p. 33). De estas precisiones se deriva que, en virtud del artículo 155 CE, no cabría derogación del Estatuto de Autonomía ni su modificación de forma que quede alterado su ámbito competencial u organización (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 19). Una reforma del Estatuto únicamente se puede llevar a cabo por el cauce previsto por la Constitución y los Estatutos y, de no respetarse, se estaría vulnerando el principio de autonomía consagrado en el artículo 2 CE (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 19).

En cuanto al uso de las fuerzas de seguridad y militares en la aplicación del artículo 155, su intervención ha sido contemplada en aquellos supuestos de crisis extraordinaria de orden público, insurrección o violencia contra la integridad territorial u ordenamiento constitucional (Vírgala Foruria, 2005, p. 50). A pesar de que el artículo 155 CE no excluye su empleo de forma expresa, la doctrina mayoritaria descarta su uso en base a que el objeto de la coacción estatal no es la represión (Lafuente Balle, 2018, p. 35). Además, el presupuesto para recurrir a estas fuerzas está contemplado explícitamente en

⁶ El Derecho británico, de forma similar a la Constitución argentina, austriaca o italiana, ofrece la posibilidad de disolver o suspender indefinidamente los órganos de gobierno de Irlanda del Norte (La Razón, 2017). De producirse, las funciones y competencias del ejecutivo irlandés (“the Northern Ireland Executive”) son transferidas a Londres y los ciudadanos de Irlanda del Norte empiezan a ser gobernados de forma directa y centralizada por el Gobierno del Reino Unido (Institute for Government, 2020). La suspensión más reciente y prolongada ocurrió durante el mandato del primer ministro Tony Blair, entre 2002 y 2007 (La Razón, 2017).

otros casos como en la Ley Orgánica 4/2015 de Seguridad Ciudadana, la Ley 5/2015 de Defensa Nacional o la Ley Orgánica 4/1981 que desarrolla los estados excepciones recogidos en el artículo 116 de la Constitución (Lafuente Balle, 2018, p. 35). García Torres reitera que se debe establecer

Una firme separación entre las instituciones del artículo 116 de la Constitución y las del artículo 155, cuyos procedimientos y consecuencias son tan diversos; lo que obliga a deslindar con el mayor rigor posible sus presupuestos. (...) En nuestro ordenamiento jurídico, las crisis de orden público y la reacción contra insurrecciones y actos de fuerza debe llevarse a cabo por la vía de las instituciones de protección constitucional extraordinaria, de aplicación preferente respecto al artículo 155 de la Constitución (García Torres, 1984, p. 1228).

La disolución de los órganos autonómicos, en concreto el Parlamento, ha planteado importantes discusiones en la doctrina. Parte de la doctrina ha argumentado el rechazo de esta medida sobre la base que, en el debate constitucional, dos enmiendas que proponían expresamente la disolución del Parlamento no fueron aprobadas (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 16). Esta cuestión merece un especial detenimiento. Por un lado, la primera enmienda fue presentada por el Diputado Ortí Bordas del grupo parlamentario de UCD el día 22 de enero de 1978 en el Congreso (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 17). Su contenido proponía añadir un tercer punto al artículo 144 del Anteproyecto de Constitución⁷ en base al cual el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno y previa consulta a los Presidentes del Congreso y del Senado, podría disolver el Parlamento en caso de cometerse “actos contrarios a la Constitución, por violar gravemente la Ley o por razones de seguridad del Estado” (Boletín Oficial de las Cortes, 1978, p. 1605). Esta nueva formulación implicaba, por tanto, la introducción de la intervención de la Jefatura del Estado, así como nuevos presupuestos de aplicación de carácter indeterminado cuya consecuencia, parecía desprenderse, sería únicamente la disolución del Parlamento (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 17). Esta incongruencia dio lugar a que la enmienda no fuera aceptada en la ponencia, siendo retirada sin que hubiese un debate en el Pleno del Congreso (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 17).

Por otro lado, la segunda enmienda fue planteada en el Senado por el Sr. Ballarín, independiente del grupo parlamentario de UCD, el 7 de agosto de 1978. Ésta pretendía, como la anterior, añadir un tercer número en el que procediera “la disolución de los órganos regionales” por “razones de seguridad nacional” (De la Quadra-Salcedo, 2018,

⁷ El artículo 144 del Anteproyecto de Constitución es el actual artículo 155 de la Constitución de 1978.

p. 18). De aprobarse, el contenido de la enmienda planteaba dudas en cuanto a su alcance pues parece derivarse que sería posible la disolución de los órganos ejecutivo y legislativo, así como que incluiría un nuevo supuesto desvinculado con los anteriormente recogidos (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 18). Esta enmienda también fue retirada, sin llegar a ser defendida en la Comisión constitucional o el Senado.

Por tanto, no tuvo lugar debate alguno por parte de los diputados o senadores sobre la posibilidad de disolución del Parlamento autonómico. Como defiende De la Quadra-Salcedo, “la ausencia de defensa y debate de las mismas (enmiendas) no permite darles ningún significado, salvo la renuncia de sus propios autores a defenderlas” (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 19). Si bien queda latente que son enmiendas técnicamente difíciles de encajar en el artículo 155 CE, no procede argumentar que hubo un rechazo de la voluntad constituyente a incluir la disolución del parlamento entre las posibles medidas a adoptar (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 18).

Siguiendo esta línea doctrina, Cruz Villalón afirma que “la coacción estatal admitiría tanto la suspensión como la disolución, siendo ante todo el principio de adecuación el que deba orientar la decisión encada supuesto concreto” (Cruz Villalón, 1984, p. 60). Hay que ser conscientes de que, de darse el supuesto de coacción estatal, éste tendrá su origen en que los órganos máximos de la Comunidad Autónoma han vulnerado manifiestamente el orden constitucional, por lo que es difícil concebir que la situación pueda reconducirse sin la sustitución total o en determinadas actividades de dichos órganos (Vírgala Foruria, 2005, p. 104). A su vez, García de Enterría afirma que el punto 2 del artículo 155 otorga al Gobierno “un poder general de mandato directo sobre las autoridades autonómicas” en el que estaría incluida la disolución y sustitución (García de Enterría, 1983, p. 186). Por tanto, parece que sería constitucional que el Gobierno central procediera a la disolución de las autoridades superiores de la Comunidad Autónoma, aunque siempre en un plazo de tiempo determinado (Vírgala Foruria, 2005, p. 103). Según Vírgala Foruria, en caso de quedar disuelto el Parlamento, la convocatoria de nuevas elecciones no debería fijarse en un plazo superior a un año (Vírgala Foruria, 2005, p. 104). Ahora bien, De la Quadra-Salcedo aboga por una postura menos tajante, en el sentido de que, si bien la disolución debería ir seguida de la convocatoria de elecciones, ésta última podría no tener lugar “en casos especialmente graves por razones justificadas que tengan que ver con condiciones de vuelta a la normalidad” (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 20). Ahora bien, en caso de prorrogarse, la ampliación del plazo

quedaría sujeta a obtenerse una nueva aprobación del Senado (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 20).

Frente a esta postura, parte de la doctrina argumenta que no cabe la suspensión ni la disolución de los órganos superiores autonómicos pues la coacción estatal del artículo 155 CE no tiene por objeto sancionar a la Comunidad Autónoma ni a los titulares de sus órganos (Vírgala Foruria, 2005, p. 102). Según Gil-Robles, el fin debe ser “compeler a éstos a cumplir con sus obligaciones” a través de la sustitución de las autoridades en aquellas actuaciones de las que son competentes pero que se han visto afectadas “por el vicio previsto en el artículo 155” (Gil-Robles, 1999, 514). Por ello, únicamente cabría la sustitución “en el caso extremo, y que difícilmente se dará, de que los integrantes (de la Administración autonómica) se negasen a cumplir las instrucciones emanadas del gobierno conforme al apartado 2” del artículo 155 CE (Gil-Robles, 1999, p. 514)

Por último, parte de la doctrina enfatiza que la conjunción disyuntiva “o” que recoge el precepto implica que las medidas deben ser distintas en función del supuesto que se trate. En base a esta aproximación, cabe realizar el análisis diferenciado expuesto a continuación (Vírgala Foruria, 2005, p. 99).

4.3.2 Medidas necesarias para el cumplimiento forzoso de las obligaciones

La doctrina distingue entre una amplia variedad de medidas específicas que pueden adoptarse en el supuesto de incumplimiento puntual y grave. La impartición de instrucciones y órdenes a las autoridades de las Comunidades Autónomas supondría identificar la relación entre poder central-poderes autonómicos con una relación de jerarquía (Lafuente Balle, 2018, p. 110). Como sugiere García Torres, esto tendría cabida siempre que se configurase como una “excepción al funcionamiento ordinario de las relaciones Estado-Comunidad Autónoma” y quedase restringido a los ámbitos materiales en los que se ha producido el incumplimiento (García Torres, 1984, 1288). En todo caso, como recalca Alzaga, el artículo 155 CE permite al Gobierno otorgar dichas instrucciones, pero de ninguna forma le obliga o circunscribe a limitar su actuación a las mismas (Alzaga, 1978, p. 892).

Según Vírgala Foruria, se podría llevar a cabo la subrogación puntual en las actuaciones ordinarias de la administración autonómica (Vírgala Foruria, 2005, p. 100). Mediante esta sustitución, se busca reconducir la actividad inconstitucional de las autoridades autonómicas a través de los organismos de la Administración Central o periférica o de Comisarios nombrados ad hoc (Alzaga, 1978, p. 892). De forma

complementaria, pueden acordarse la privación de efectos jurídicos de aquellas actuaciones llevadas a cabo por organismos desautorizados, así como la restauración de aquellos efectos que, habiendo dejado de producirse, serían los que ordinariamente se derivarían de una actuación ajustada al ordenamiento jurídico (Vérgala Foruria, 2005, p. 100). En un plano económico, cabría la posibilidad de plantear la suspensión de transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y de servicios en curso, así como de tributos cedidos (García de Enterría, 1983, p. 185). Sin embargo, parece que no serían admitidas aquellas medidas económicas que ejerzan una presión financiera que no tenga relación alguna con el ámbito material del incumplimiento (Gil-Robles, 1999, p. 514).

En cualquier caso, las medidas deben ser concebidas en atención al incumplimiento de que se trate (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 12). Con carácter general, los incumplimientos quedarán circunscritos a una Consejería o Dirección general de forma que las medidas adoptadas no se dirigirán a todas las competencias y servicios de la Comunidad Autónoma, si no que quedarán limitadas a determinados ámbitos organizativos (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 12). También cabe prever la posibilidad de que, conforme a la escalada de nivel de incumplimiento, la gravedad de las medidas se acentúe progresivamente. Este sería el caso, por ejemplo, si no se atiende el requerimiento que debe realizar el Gobierno al Presidente autonómico pues se entendería que dicha negativa ratifica el incumplimiento llevado a cabo por una autoridad inferior, elevando así su nivel de gravedad (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 12).

4.3.3 Medidas necesarias para la protección del interés general

Aquella parte de la doctrina que entiende que se trata de un supuesto distinto a aquel de incumplimiento de la legalidad aboga por que las medidas encaminadas a la protección del interés general puedan ser más drásticas. Vérgala Foruria entiende que “la situación cambia radicalmente” pues se pretende “encauzar la situación en una Comunidad Autónoma en abierta rebeldía contra la Constitución” (Vérgala Foruria, 2005, p. 102). De la Quadra-Salcedo hace referencia a que, en determinados supuestos de especial gravedad, la Constitución aboga por que “el interés general prevalezca sobre el orden ordinario de la descentralización política” (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 19). Por lo tanto, si bien todas las medidas expuestas en el apartado anterior podrían ser adoptadas con el objeto de proteger el interés general, parece que cobrarían más sentido aquellas que suponen la disolución o suspensión del Parlamento, la privación de eficacia de las

leyes autonómicas o su sustitución provisional por normas estatales (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 19). En cualquier caso, cabe recalcar que éstas serían llevadas a cabo por el Gobierno central y no por las Cortes generales (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 19).

A su vez, teniendo en cuenta los límites anteriormente mencionados en base a los cuales no cabría una derogación ni modificación del Estatuto de Autonomía, De la Quadra-Salcedo sugiere que sí procedería una suspensión temporal de éste (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 19). Para ello, tendría que fijarse un plazo con anterioridad, así como tratarse de una medida “indispensable en casos de enorme gravedad”, de forma que se trate de una suspensión limitada y justificada (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 19). Siguiendo esta línea, en caso de persistir las circunstancias que motivaron su adopción, la suspensión sería prorrogable previa aprobación (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 19).

5. PROCEDIMIENTO: ARTÍCULO 189 DEL REGLAMENTO DEL SENADO

El artículo 155 CE sólo ha sido desarrollado normativamente por el artículo 189 del Reglamento del Senado.

5.1. Trámites previos a la intervención del Senado

El procedimiento para ejercer la coacción estatal se inicia con el requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma por parte del Gobierno. Ni el artículo 155 CE ni el 189 del Reglamento del Senado recogen forma ni plazo alguno para realizarlo. Lafuente Balle considera que el requerimiento deberá ser fehaciente, motivado, con señalamiento del incumplimiento alegado e indicar la rectificación que se pretende (Lafuente Balle, 2018, p. 103). Para su correcta y completa formulación, el Gobierno podrá recabar los datos necesarios en virtud del principio de auxilio recíproco entre Estado central y Comunidades Autónomas o bien a través del ejercicio de las competencias de inspección y supervisión (García Torres, 1984, p. 1276). García de Enterría enfatiza que, en vez de una instrucción, el requerimiento debería ser una advertencia de que, de no rectificar o reconsiderar su actuación, se llevarán a cabo medidas más drásticas (García de Enterría, 1983, p. 175). También podrá recurrir a cualquier otro medio lícito como sería la información que suministre el Delegado del Gobierno (Vírgala Foruria, 2005, p. 94).

Cabe plantearse la exigibilidad de solicitar un dictamen del Consejo de Estado. Vírgala Foruria considera que, aunque no sea mencionado por la Constitución, el Gobierno debería pedir dicho dictamen para justificar, de forma objetiva y fehaciente, la excepcionalidad (Vírgala Foruria, 2005, p. 94). A su vez, García de Enterría considera que el dictamen permitiría determinar el carácter excepcional de la situación en términos técnicos y no políticos (García de Enterría, 1983, p. 84). Según el artículo 19 de la Ley 3/1980 del Consejo de Estado, en caso de que se haga constar la urgencia del expediente, el plazo máximo para su despacho será de quince días salvo que el Gobierno o el Presidente fijen uno inferior.

El plazo para responder al requerimiento por parte del Presidente de la Comunidad Autónoma tampoco está indicado en la Constitución o el Reglamento. Por un lado, parte de la doctrina considera que, por analogía del artículo 63.4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el plazo debería ser de un mes (García Torres, 1984, p. 1271). Por otro lado, hay otras posiciones que abogan por aplicar el artículo 204 del Reglamento Notarial, que reconoce un plazo de dos días hábiles para contestar a los requerimientos notariales (Lafuente Balle, 2018, p. 107). En cuanto al plazo para adoptar las medidas requeridas, la doctrina es unánime en cuanto a que éste sea razonable y proporcionado en base a lo exigido (Lafuente Balle, 2018, p. 107).

En cualquier caso, el requerimiento es un acto de carácter recepticio por lo que, en ausencia de contestación, se entenderá rechazado (García Torres, 1984, p. 1271). Si el requerimiento es aceptado y la autoridad autonómica se compromete a reconducir su actuación de forma que no lleve a cabo un incumplimiento de la legalidad ni atente contra el interés general, se pone fin al procedimiento (Vírgala Foruria, 2005, p. 95). De no contestar en el plazo señalado en el requerimiento o de no hacerlo favorablemente, el Gobierno indicará el contenido y alcance de las medidas a adoptar, solicitando al Senado su autorización (Vírgala Foruria, 2005, p. 95). Cabe precisar que la ausencia de respuesta favorable permite al Gobierno acudir al Senado, pero no le obliga a ello. Es posible que el Gobierno considere que no es necesario acudir al Senado pues es posible conseguir un acuerdo con la Comunidad Autónoma por la vía de la negociación (Vírgala Foruria, 2005, p. 96).

5.2 Intervención del Senado

La intervención del Senado en lugar del Congreso es una cuestión sobre la cual hay distintas posiciones doctrinales. Algunos autores opinan que se debería requerir la aprobación del Congreso pues es la Cámara que “representa más fielmente a los ciudadanos y (...) (que) se relaciona políticamente con el Gobierno” (Entrena, 2001, p. 2621). Manuel Fraga, en los debates constituyentes, recalcó que la intervención del Senado, al ser la Cámara de representación territorial, podría verse afectada por cierta “incompatibilidad moral” (Vírgala Foruria, 2005, p. 96). A su vez, Alzaga aclara que el artículo 155 fue “una concesión a aquellas fuerzas políticas que con mayor énfasis defendieron durante el proceso constituyente que el Senado fuese concebido como Cámara de representación territorial” (Alzaga, 1971, p. 891).

Ahora bien, la ratio de la intervención recae en que se trata de una cautela que garantiza el respeto al principio de autonomía, impidiendo al Gobierno central reducir su relación con las Comunidades Autónomas a una de estricta subordinación jerárquica (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 26). Se trata de evitar que el Estado realice una interpretación de carácter indeterminado del incumplimiento de las obligaciones legales o el interés general, pudiendo así adoptar medidas de carácter unilateral que afecten a la esencia de la autonomía (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 22). El debate público que se lleva a cabo en el Senado permite disipar las dudas sobre las condiciones del supuesto de hecho del artículo 155 así como confirmar que no existe otro medio más conveniente para conseguir el cumplimiento (De la Quadra-Salcedo, 2018, p. 26).

El Gobierno realizará la solicitud al Senado mediante acta del Consejo de Ministros y, como indica el artículo 189.1 del Reglamento del Senado, con un “escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta”. La Mesa del Senado remitirá dicho escrito a la Comisión General de las Comunidades Autónomas o a la Comisión conjunta que se constituya *ad hoc* según lo establecido en el artículo 58 del Reglamento (Lafuente Balle, 2018, p. 30). La Comisión elegida procederá a recabar la información necesaria y, en base al artículo 189.2 RS, podrá requerir “al Presidente de la Comunidad Autónoma para que en el plazo que se fije remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que de signe, si lo estima procedente, la

persona que asuma la representación a estos efectos”. Una vez estudiada la información, la Comisión formulará una propuesta en la que, de forma motivada, indicará si procede la autorización solicitada. Cabe precisar que el artículo 189.4 RS recoge que podrá incluir “los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas”. Por tanto, la intervención de la Comisión no se queda limitada a una mera aprobación o rechazo, sino que puede modificar los términos propuestos por el Congreso, ampliando o reduciendo el alcance de las medidas (García de Enterría, 1983, p. 186).

Una vez aprobada la propuesta, el debate se traslada al Pleno del Senado, en el tendrán lugar “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” (artículo 189.5). Para que se apruebe, la mayoría absoluta de los senadores deberá votar favorablemente (artículo 189.5 RS). Gil-Robles concibe el requisito de la mayoría absoluta como una “cautela o garantía que al tiempo supone el rechazo de alternativas tales como la intervención del Tribunal Constitucional o del Congreso y exclusión de las meras motivaciones de oportunidad” (Gil-Robles, 1999, p. 503). Por ello, la postura de numerosos autores es que la autorización debe ser votada en el Pleno del Senado sin que la Diputación Permanente pueda sustituirlo (Vírgala Foruria, 2005, p. 98); (Cruz Villalón, 1984, p. 59).

La doctrina plantea la posibilidad de que la intervención del Senado se vea restringida a una autorización o denegación de la totalidad de la propuesta o si, por el contrario, tiene competencias para enmendarla (Pérez-Serrano, 2018, p. 42). El artículo 189.5 del Reglamento utiliza la expresión “la votación de la propuesta presentada” por lo que podría interpretarse que la propuesta se somete en su totalidad, sin que puedan introducirse modificaciones (Gil-Robles, 1999, p. 516). Ahora bien, la doctrina mayoritaria entiende que pueden presentarse y debatirse enmiendas en el pleno, de forma que los senadores no se vean condicionados por la Comisión (Vírgala Foruria, 2005, p. 98). Pérez-Serrano sigue esta línea afirmando que

Ningún apriorismo se me antoja motivo suficiente para restringir la capacidad del Senado en la materia, entendiendo también dentro de este orden de consideraciones que es el Pleno (y no la mencionada Comisión General de las Comunidades Autónomas) la que ha de aprobar las medidas que sean por mayoría absoluta, de lo cual deduzco yo que es también sede adecuada para que, tras el debate allí desarrollado, pueda tener la última palabra al respecto (Pérez-Serrano, 2018, p. 42).

Una vez aprobada la propuesta, el Gobierno central ostenta la decisión final respecto a la aplicación de las medidas extraordinarias del artículo 155 CE (Vírgala Foruria, p. 98). Éste puede estimarlas adecuadas y decantarse por su aplicación, o bien estimar que no resolverían el conflicto y decidir no llevarlas a cabo (Gil-Robles, 1999, p. 516).

Por último, cabe estudiar la posibilidad de que el Senado revoque la autorización concedida. Vírgala Foruria entiende que, al no haberse previsto un procedimiento de revocación, ésta no tendría cabida (Vírgala Foruria, 2005, p. 98). Ahora bien, parte de la doctrina entiende que, de cambiar las circunstancias, la autorización puede ser revocada total o parcialmente por el Senado (García Torres, 1984, p. 1275); (Gil-Robles, 1999, p. 517). Lafuente Balle entiende que no sería necesaria la solicitud previa del Gobierno (Lafuente Balle, 2018, p. 109). A pesar de la ausencia de previsión legal al respecto, el Senado podría revocar la autorización con la misma mayoría con la que la aprobó bajo la máxima *qui potest plus, potest minus* (Lafuente Balle, 2018, p. 109).

6. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 CE EN CATALUÑA

La aplicación del artículo 155 de la Constitución Española en Cataluña tuvo lugar en 2017, en un “contexto excepcional de tensión política entre el Estado y la Generalidad” debido al “proceso catalán” o “proceso secesionista” (Ridao, 2018, p. 170).

El 11 de octubre de 2017, el Gobierno del Estado, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 155, formuló un requerimiento al Presidente de la Generalidad, Carles Puigdemont, 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” (Presidencia del Gobierno, 2017, p. 1). En términos generales, el requerimiento mencionaba la declaración de independencia realizada el día 10 de octubre de 2019⁸, la aprobación de la Ley 19/2017 y Ley 20/2017⁹ y el caso omiso a resoluciones¹⁰ del

⁸ El Presidente intervino en el pleno del Parlamento catalán para proclamar los resultados del referéndum y asumir “el mandato de que Cataluña se convierta en un Estado independiente en forma de república” aunque “el Parlamento suspenda los efectos de la declaración de independencia para que en las próximas semanas emprendamos el diálogo” (Lafuente Balle, 2018, p. 89).

⁹ La Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, no autorizado por el Estado, y la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República eran “contrarias a la soberanía del pueblo español” y “pasos fundamentales para la imposición de independencia unilateral” y “creación de la República (Presidencia del Gobierno, 2017, pp. 2, 3).

¹⁰ En la Sentencia 259/2015, el Tribunal Constitucional establece que el Parlamento de Cataluña contrapone el “mandato democrático” recibido y el “carácter legítimo y democrático del Parlamento de Cataluña” a la

Tribunal Constitucional como actuaciones contrarias al marco establecido en la Constitución y el Estatuto de Cataluña. Mediante el requerimiento se solicitaba al Presidente de la Generalidad que “confirme si alguna autoridad (...) ha declarado la independencia de Cataluña y/o si en la declaración de 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” en un plazo de 5 días (Presidencia del Gobierno, 2017, p. 5). De responder afirmativamente, se le requería que revocara dicha declaración, ordenase el cese de cualquier actuación encaminada a la “configuración del Cataluña como Estado independiente del resto de España” y procediese así a “restaurar el orden constitucional y estatutario, (...) con cumplimiento íntegro de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional” (Presidencia del Gobierno, 2017, p. 5). A su vez, el requerimiento advertía que “la ausencia de contestación y/o cualquier contestación distinta a una simple respuesta afirmativa o negativa se considerará confirmación” (Presidencia del Gobierno, 2017, p. 6).

El 16 de octubre de 2017, el Presidente de la Generalidad respondió al requerimiento mediante carta en la que, junto a diversas referencias a “la vía del diálogo” para “encontrar el camino de la solución”, declaró que “el domingo 1 de octubre [...] más de dos millones de catalanes encomendaron al Parlament el mandato democrático de declarar la independencia” y que “aceptar (esa) realidad es el camino para resolver los problemas” (Puigdemont, 2017, pp. 1, 2). El mismo día, el Presidente Rajoy contestó a dicha carta lamentando que el Presidente de la Generalidad “no aclarara el extremo de si alguna autoridad de la Generalitat ha declarado la independencia de Cataluña”, habiendo decidido así “no contestar al requerimiento” (La Moncloa, 2017, p.1). A su vez, menciona que el requerimiento “es una oportunidad para reconducir el grave deterioro de la convivencia que se vive en Cataluña” y “para que la Generalitat vuelva a la ley” e incide en que el Presidente de la Generalidad “aún tiene margen para contestar de forma clara y sencilla” (La Moncloa, 2017, pp. 1, 3).

El día 19 de octubre, el Presidente de la Generalidad respondió de nuevo mediante carta en la que afirmó que “el pueblo de Cataluña, el día 1 de octubre, decidió la independencia en un referéndum” cuyos efectos suspendidos mediante la declaración del día 10 de octubre (Puigdemont, 2017, p. 1). La carta concluía declarando que, “si el Gobierno del Estado persiste en impedir el diálogo y continuar la represión, el Parlament

“legalidad y legitimidad de las instituciones del Estado, en particular de este Tribunal Constitucional, al que se considera directamente carente de legitimidad y competencia” (STC 259/2015, FJ 5).

de Cataluña podrá proceder, si lo estima oportuno, a votar la declaración formal de la independencia que no votó el día 10 de octubre” (Puigdemont, 2017, p. 1).

El día 21 de octubre de 2017, el Consejo de Ministros celebró una reunión en la que adoptó el Acuerdo por el que se tenía por no atendido el requerimiento planteado al Presidente de la Generalitat de Cataluña y proponía al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y protección del interés general. En el Acuerdo se recoge que el cumplimiento del presupuesto habilitante del artículo 155, tiene su origen en

El incumplimiento manifiesto, contumaz y deliberado de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por sus máximas instituciones gubernamentales y parlamentarias, de sus obligaciones constitucionales, a través de la puesta en marcha de un proceso de secesión de dicha Comunidad Autónoma del Estado español, con desobediencia rebelde, sistemática y consciente de los reiterados pronunciamientos y requerimientos del Tribunal Constitucional, afectando de manera grave al interés general de España (Consejo de Ministros, 2017, p. 5).

A su vez, se menciona que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha “constatado la voluntad de ruptura del marco constitución en la distribución territorial del poder político” y una “manifiesta negación de todo el orden constitucional en su conjunto (...) al intentar quebrar los principios constitucionales de unidad y respeto a la ley (...), así como menoscabar la soberanía nacional que reside en el conjunto del pueblo español” (Consejo de Ministros, 2017, p. 5).

Por ello, solicita la aprobación de una serie de medidas que pueden ordenarse en cinco apartados: medidas dirigidas al Presidente de la Generalidad, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno (A.), medidas dirigidas a la Administración de la Generalidad (B.), medidas singulares sobre determinados ámbitos de actividad administrativa (C.), medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña (D.) y medidas de carácter transversal (E.).

En términos generales, en el primer apartado A de medidas, cabe mencionar que se solicita el “cese del Presidente de la Generalitat de Cataluña, del Vicepresidente y de los Consejeros que integran el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña” y la “sustitución en el ejercicio de todas las funciones que estatutaria, legal y normativamente les son propias que corresponderá a los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación” (Consejo de Ministros, 2017, p. 15). También se prevé otorgar la facultad de decretar la disolución anticipada del Parlamento catalán al Presidente del Gobierno, competencia que “deberá ejercitarse en el plazo máximo de 6

meses desde la aprobación por el Senado” del conjunto de medidas (Consejo de Ministros, 2017, p. 16).

En el apartado B, se requiere a la Administración de la Generalitat que actúe “bajo las directrices de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación en sustitución de aquéllos” así como que someta a un “régimen de comunicación o autorización previa” sus actuaciones, “siendo nulos los actos, actuaciones y resoluciones que se adopten sin este requisito” (Consejo de Ministros, 2017, p. 16). También se propone acordar “el cese, o la sustitución temporal con asunción de las funciones correspondientes, de cualesquiera autoridades, cargos públicos y personal de la Administración de la Generalitat de Cataluña” (Consejo de Ministros, 2017, p. 17).

El apartado C prevé la adopción de medidas en las áreas de seguridad y orden público, gestión económica y financiera y área de telecomunicaciones (Consejo de Ministros, 2017, pp. 17, 18). En cuanto a las medidas dirigidas en el apartado D, se prevé que el Parlamento de Cataluña siga “ejerciendo su potestad legislativa y de organización propia, si bien no podrá tramitar iniciativas que resulten contrarias a las presentes medidas, ni a su presupuesto, objeto y finalidad” (Consejo de Ministros, 2017, p. 20). En cuanto a las medidas transversales del apartado E, cabe mencionar que el acuerdo prevé la “declaración de invalidez e ineficacia de disposiciones, actos y resoluciones autonómicas dictadas en contravención con las medidas aprobadas en el Acuerdo” y la “necesidad de autorización para las publicaciones en el Diario oficial de la Generalitat de Cataluña o en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña por los órganos o autoridades que el Gobierno de la Nación cree o designe”, cuyo incumplimiento “determinará la falta de validez y efectos (...) del objeto de publicación” (Consejo de Ministros, 2017, p. 20).

El 24 de octubre, el Senado, al amparo de lo dispuesto en los artículos 189.2 y 58 del Reglamento del Senado, constituyó una Comisión Conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional. Ésta estaba integrada por veintisiete senadores¹¹, que representaban proporcionalmente a los miembros de la Cámara. En virtud de lo establecido en el artículo 189.3 del Reglamento del Senado, la Comisión fijó un plazo de dos días para que el Presidente de la Generalidad “remitiese cuantos antecedentes, datos y alegaciones considerase pertinentes y para que designase,

¹¹ La Comisión estaba integrada por cuatro representantes catalanes: Josep Lluís Cleries, del PDeCAT; Miquel Àngel Estradé, de Esquerra Republicana de Catalunya; Óscar Guardingo, de Podemos, y Xavier García Albiol, del Partido Popular. Además, el Partido Popular, al ostentar la mayoría absoluta en el Senado, contaba con catorce representantes más, el PSOE con seis y el Partido Nacionalista Vasco con uno al igual que el Grupo Mixto (Mayor, 2017).

si lo estimaba procedente, a la persona que asumiese la representación a estos efectos” (Pleno del Senado, 2017, p. 5).

El día 26 de octubre, el Presidente Puigdemont dirigió una carta al Senado en que incluía sus alegaciones y designaba al delegado de la Generalitat en Madrid “para que asuma mi representación a los efectos requeridos”, precisando que, “alternativamente, en el caso que no fuera posible, dicha representación sería asumida” por dos senadores cuyos nombres incluyó (Puigdemont, 2017, p.1). La Comisión acordó designar una ponencia en su seno encargada de formular la propuesta sobre el requerimiento del Gobierno al Senado (Pleno del Senado, 2017, p. 5). Dicha ponencia se reunió el día 26 de octubre y, en base al requerimiento formulado por el Gobierno y las alegaciones del Presidente Puigdemont, acordó por mayoría proponer la aprobación del Acuerdo con las modificaciones necesarias (Pleno del Senado, 2017, p. 5).

Al día siguiente, la propuesta fue tramitada en el Pleno del Senado y el resultado de la votación fueron 214 votos a favor, 47 en contra y una abstención (Pleno del Senado, 2017, p. 67). En la Resolución de 27 de octubre de 2017 por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado en el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del artículo 155 de la Constitución, el Senado declaró

La extraordinaria gravedad del incumplimiento de las obligaciones constitucionales y realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña (...). El presidente de la Generalitat no atendió el requerimiento del presidente del Gobierno, y procede la aprobación de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general incluidas en el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 (Boletín Oficial del Estado, 2017, p. 103 537).

El Acuerdo del Pleno del Senado no realiza modificaciones sustanciales a las medidas propuestas en el Acuerdo del Consejo de Ministros. La principal modificación se da respecto de las medidas dirigidas al Parlamento catalán, en las que el Senado suprime dos apartados, por ser contrarios a la Constitución, relativos a un "plazo de veto" de actos del Parlamento catalán por parte de una autoridad gubernativa estatal (Boletín Oficial del Estado, 2017, p. 103 537). En cuanto al ámbito de aplicación, se prevé que las medidas serán aplicadas “hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat, resultante de la celebración de las correspondientes elecciones al Parlamento de Cataluña” y, que el Gobierno, atendiendo a la evolución y gravedad de las circunstancias, “llevará a cabo una utilización proporcionada y responsable de las medidas (...)”,

modulando su aplicación si se produjeran cambios en la situación que así lo aconsejen” (Boletín Oficial del Estado, 2017, p. 103 538).

En enero y febrero de 2018, dos recursos de inconstitucionalidad sobre el Acuerdo del Pleno del Senado fueron interpuestos por el grupo parlamentario de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados (asunto 5884-2017) y por el Parlamento de Cataluña (asunto 143-2018). En ambos se solicitaba la declaración de nulidad del Acuerdo del Senado del 27 de octubre de 2017 debido a la presencia de infracciones constitucionales en el contenido y naturaleza de las medidas aprobadas así como en el procedimiento gubernamental y parlamentario hasta su aprobación (Sentencia del Tribunal Constitucional 89/2019, p. 6). En 2019, estos recursos fueron resueltos por las Sentencias del Tribunal Constitucional 89/90 y 90/2019 respectivamente. En esta última se afirma que “las cuestiones controvertidas en el presente proceso coinciden sustancialmente con las que se suscitaron en el recurso resuelto en la STC 89/2019” por lo que “la doctrina contenida en esa Sentencia resulta de directa aplicación” (STC 90/2019, FJ 3, p. 63). Por ello, se procederá a un análisis conjunto de ambas resoluciones.

En cuanto a las infracciones procesales, los recurrentes alegan tres cuestiones principales: que el requerimiento del Gobierno no fue desatendido por el presidente de la Generalidad, la falta de coherencia e incongruencia entre el contenido del requerimiento y lo expuesto ante el Senado y el vicio derivado de la no comparecencia del delegado en Madrid del gobierno de la Generalidad.

En cuanto al requerimiento, los recurrentes argumentan que las menciones de “diálogo” y “negociación” que incluye el Presidente Puigdemont en sus cartas del 16 y 19 octubre impiden que éste pueda considerarse desatendido ya que se está abriendo una “vía para un diálogo político” y “sólo tras el fracaso de esta vía”, se podría iniciar la “ejecución forzosa” del artículo 155 (STC 89/2019, p. 5). Frente a este razonamiento, el Tribunal Constitucional afirma que la aplicación del artículo 155 de la Constitución “no queda condicionada al intento de concertaciones o conciliaciones previas entre los poderes públicos concernidos” (STC 89/2019, FJ 7, p. 76). Las objeciones planteadas por los recurrentes no son admitidas pues “el diálogo no puede versar sobre la sujeción a la Constitución y a las leyes” (García Roca, 2019, p. 509). Además, el Presidente de la Generalidad hizo referencia en sus cartas al “mandato democrático de declarar la independencia”, lo que es contrario a lo pretendido por el requerimiento: “la restauración del orden jurídico por la propia Comunidad Autónoma con la aceptación del mismo, lo que implica cumplir con lealtad lo hasta entonces incumplido o comprometerse a hacerlo

reintegrándose a la lealtad constitucional” (STC 89/2019. FJ 7, p. 74). De esta forma, lo esencial es que el Presidente Puigdemont, en respuesta al requerimiento, “no llevó a cabo la revocación, por sí mismo o a su orden de la declaración de independencia a fin de restaurar el orden constitucional” (Cavero, 2019, p. 511).

Respecto al Acuerdo parlamentario, éste fue aprobado después de que el Parlamento de Cataluña adoptase las Resoluciones de “Declaración de los representantes de Cataluña” (en la que se menciona expresamente la declaración de un “estado independiente en forma de República”) y “Proceso Constituyente”. Estas Resoluciones confirman “lo que ya era explícito en actuaciones anteriores”: que

El Parlamento de Cataluña había ya dejado de ser para sí mismo una asamblea autonómica (art. 152.1 CE), esto es, un órgano cuyos poderes no pueden ser ejercidos sino con fundamento en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía (arts. 9.1 CE y 2.4 EAC), para actuar como un “mero poder de hecho” (STC 89/90, FJ 7, p. 76).

En cuanto a la falta de coherencia y congruencia entre lo expuesto en el requerimiento dirigido al Presidente de la Generalidad y lo remitido al Senado, los recurrentes argumentaban que si se presentaban ante la Cámara “actos o comportamientos de distinta naturaleza a la de aquellos para cuya reparación se requirió previamente a la Comunidad Autónoma”, el trámite inicial para la aplicación del artículo 155 “no se habría cumplimentado en el modo constitucionalmente obligado ni el requerimiento cumpliría su finalidad” (STC 89/90, FJ 8, p. 78). El Tribunal declaró que lo que se recoge en el Acuerdo del Consejo de Ministros no difiere de aquello contenido en el requerimiento pues, aparte de solicitar la confirmación de la declaración de independencia, se hace referencia a las actuaciones abiertamente contrarias a la Constitución derivadas del proceso secesionista, así como a la “desobediencia, rebelde, sistemática y consciente” de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (STC 89/90, FJ 8, p. 79).

Además, la coherencia entre el requerimiento previo y el acuerdo de medidas no exige que haya una “absoluta identidad ni detalle” (García Roca, 2019, p. 509). El artículo 155 CE no obliga al Gobierno a incluir en el requerimiento las medidas que solicitará al Senado ni cabe equiparar “las actuaciones que pueden requerirse a una Comunidad Autónoma en el trámite inicial del procedimiento con las “medidas necesarias” cuya adopción procede en caso de que se desatienda el requerimiento” (STC 89/90, FJ 8, p. 79). No sólo porque se trata de dos trámites sustancial y temporalmente distintos, sino porque las medidas que puede llegar a proponerse al Senado dependerán de la respuesta

autonómica al requerimiento, lo que hace difícil su anticipación (STC 89/90, FJ 8, p. 79). De esta forma, la Comunidad Autónoma, conforme a lo establecido en el artículo 155 CE, no tiene derecho alguno a “la predeterminación, a través del requerimiento dirigido a su Presidente, de las eventuales medidas coercitivas que, de no atenerse a lo requerido, pudieran llegar a aplicarse” (STC 89/2019, p. 79).

El último vicio procedimental alegado por los recurrentes es que el “rechazo” del Senado a que intervenga el delegado en Madrid del Gobierno de la Generalidad, conlleva que se “cercenaran gravemente las facultades de aquél para defender sus alegaciones (...), obligándosele torticeramente a designar subsidiariamente a dos senadores” (STC 89/2019, FJ 9, p. 80). Esta cuestión exige que se analice si se ha incumplido el Reglamento del Senado de forma que se afecte sustancialmente al “proceso de formación de la voluntad de la Cámara, incidiendo en el ejercicio de la función representativa”, lo que implicaría que el Acuerdo no habría sido adoptado válidamente y se habría vulnerado el artículo 155 (STC 89/2019, FJ 9, p. 80). El Tribunal Constitucional declaró que se trata de un trámite destinado a mejorar la información al servicio de los Senadores, de forma que puedan formar correctamente su voluntad y adoptar la decisión constitucionalmente prevista (STC 89/2019, FJ 9, p. 80). El artículo 189 del Reglamento del Senado no establece que la persona designada por el Presidente de la Comunidad Autónoma deba obligatoriamente intervenir y, además, la designación de los senadores no se hizo subsidiariamente sino “al mismo tiempo que la del delegado del Gobierno, para el caso de que “no fuera posible” la del primero, lo que revela las dudas que al propio Presidente de la Generalitat le ofrecía esta designación” (STC 90/2019, p. 20). Además, el Senado amplió las garantías del Presidente de la Generalitat “por vía interpretativa” al permitirle intervenir en Comisión y en Pleno, “lo que no ocurrió por propia voluntad del citado presidente” (Cavero, 2019, p. 513). De esta forma, el Tribunal Constitucional concluye que el artículo 189.3 del Reglamento del Senado no ha sido vulnerado pues el Senado, al que le corresponde interpretar la legalidad parlamentaria en virtud del artículo 37.7, ha dispuesto “de los elementos de juicio necesarios para la adopción de su decisión” sin que haya se produzca indefensión alguna (García Roca, 2019, p. 509); (STC 90/2019, p. 20).

En cuanto al contenido sustancial, los recurrentes plantean la inconstitucionalidad del Acuerdo debido a que las “medidas necesarias” no respetan el principio de proporcionalidad, principalmente aquellas relativas a ceses y sustituciones generales y aquellas referidas a la disolución anticipada del Parlamento de Cataluña. Al analizar las cuestiones planteadas, el Tribunal Constitucional profundiza en la interpretación del

artículo 155 CE y el alcance del término “medidas necesarias”. Respecto al artículo 155 CE, el Tribunal precisa que

Se trata, en suma, de una vía de “último recurso” cuya aplicación exige, bien que las vías ordinarias de control hayan resultado infructuosas, bien que así se aprecie indubitadamente que lo fueran a ser, a la vida de la naturaleza de la contravención, de la actitud manifiesta de las autoridades autonómicas, o de ambas consideraciones. (STC 90/2019, FJ 4, p. 66).

No se debe, por tanto, confundir con un “control de naturaleza competencial” pues el artículo 155 CE permite una injerencia que limita la autonomía de las comunidades en aras de “garantizar el principio de unidad en el que la autonomía se asienta” (García Roca, 2019, p. 507).

Al analizar el alcance de las “medidas necesarias”, el Tribunal precisa que dichas medidas no pueden agotarse “en imposiciones de obligaciones de hacer a la Comunidad Autónoma” pues “en ningún caso se infiere del precepto constitucional” (STC 89/2019, FJ 10, p. 84). El artículo 155 CE no especifica las medidas que pueden adoptarse y elude su tasación, por lo que no cabe “restringir en abstracto las modalidades de intervención”, que deberán adaptar a la gravedad del incumplimiento (García Roca, 2019, p. 510). Dichas medidas tampoco han de confundirse con las instrucciones a las que alude el apartado dos del artículo 155 pues “no son propiamente una medida, sino un excepcional instrumento jerárquico puesto a disposición del Gobierno para conseguir ejecutar las “medidas necesarias” aprobadas por el Senado” (STC 89/2019, FJ 10, p. 85). El silencio del artículo 155 CE sobre las posibles medidas a adoptar “otorga a los órganos constitucionales llamados a su aplicación un margen de necesaria discrecionalidad”, de forma que las modalidades de intervención “no se ciñen a la imposición de concretos deberes de hacer (...), ni se agotan en la potestad gubernamental de impartir instrucciones vinculantes” (STC 89/2019, FJ 10, p. 85). La facultad de impartir instrucciones es “una posibilidad, no un límite” a la actuación del Gobierno y su identificación con las “medidas necesarias” implicaría que se confundiesen “dos momentos diferentes y sucesivos”, pues “lo primero es la adopción de medidas a lo que puede seguir o no la emisión de instrucciones para asegurar su cumplimiento” (STC 89/2019, FJ 10, p. 85).

Siguiendo esta interpretación, no cabe estimar la alegación de los recurrentes consistente en que, las medidas adoptadas son inconstitucionales pues incumplen el principio de proporcionalidad, que exige que las “medidas necesarias” no sólo sean

adecuadas sino las menos gravosas en la autonomía (García Roca, 2019, p. 511). Para los recurrentes, la expresión “medidas necesarias” es equiparable a “medidas proporcionadas” (STC 90/2019, FJ 6, p. 90). El Tribunal discrepa de dicha interpretación pues el concepto de “medida necesaria” supone “un límite jurídico que el Tribunal ha de utilizar, para juzgar, no la medida en sí, sino el juicio que han realizado el Gobierno y el Senado acerca de la adecuación de la medida a las circunstancias que han desencadenado la aplicación del artículo 155” (STC 90/2019, FJ 6, p. 72). El juicio recae sobre si las decisiones adoptadas son razonables¹² o no en base a lo que establece y pretende el artículo 155 CE (STC 90/2019, FJ 6, p. 72).

Partiendo de esta base, el Tribunal realiza un examen de las medidas en concreto. En cuanto al cese y sustitución de los miembros del Gobierno de la Generalidad, el Tribunal rechaza la interpretación de los recurrentes relativa que se tratan de medidas desproporcionadas y vulneradoras de derechos fundamentales de los titulares que son destituidos de su cargo. El Tribunal considera que las medidas no incurrieron en “inadecuación alguna” pues eran necesarias para responder, “en defensa de la Constitución y del Estatuto de Autonomía”, a la “arbitrariedad desplegada por el Gobierno autonómico” que actuaba ignorando “toda vinculación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” (STC 89/2019, FJ 12, p. 97). En este caso, el cese y la sustitución se ven justificadas pues “carece de lógica pensar que estas autoridades pudieran ser las encargadas de restablecer la integridad de la legalidad constitucional” (García Roca, 2019, p. 512). De esta forma, el cese queda autorizado en el ámbito del artículo 155 y, “siendo legítimo tal cese no cabe plantear lesiones de derechos fundamentales” (STC 89/2019, FJ 12, p. 98). Quedan así excluidas las posibles vulneraciones de los artículos 24.2 y 23.2 de la Constitución, aunque el Tribunal precisa, respecto a este último artículo, que

Además de ser los afectados cargos de designación política y no representativos, se trata de un derecho de configuración legal en el marco de la propia Constitución y de las leyes,

¹² Cabe precisar que algunos autores como García Roca discrepan de este razonamiento. Si bien apoya las precisiones que realiza el Tribunal Constitucional relativas a que el principio de proporcionalidad “no es un canon autónomo en nuestro ordenamiento y su ámbito natural es el de los derechos fundamentales (...)”, García Roca recalca que “la proporcionalidad está indisolublemente ligada no sólo a preceptos constitucionales (como el artículo 155.1 CE) sino a la idea de Estado de Derecho y democracia constitucional” (García Roca, 2019, p. 516). Es un principio que “se proyecta sobre espacios distintos a los derechos”, principalmente en las “relaciones entre entes territoriales” y debería ser usado “al revisar la proporción o equilibrio de una intervención estatal en la autonomía constitucional (...) para impedir excesos y medidas innecesarias, o claramente inadecuadas para volver al orden constitucional” (García Roca, 2019, p. 517).

con lo que mal puede ser alegado en defensa de quien, ocupando el poder merced a lo legalmente dispuesto, vulnera la propia ley (STC 89/2019, FJ 12, p. 98).

En cuanto a las medidas relativas a la disolución del Parlamento autonómico, el Tribunal reitera que en ningún caso se podrá autorizar “una sustitución permanente a la Cámara autonómica en el ejercicio de sus funciones” pues supondría una suspensión indefinida del autogobierno (STC 89/2019, FJ 13, p. 99). En este caso, la medida aprobada implica otorgar al Gobierno la facultad de disolución anticipada del Parlamento catalán y de convocatoria de elecciones autonómicas. Estas decisiones “excluyen tanto la supresión del Parlamento como la suspensión indefinida de la actividad parlamentaria” (STC 89/2019, FJ 13, p. 99). Es evidentemente que la medida supone “una evidente afectación al autogobierno de la Comunidad Autónoma” pero, como ha precisado la doctrina y la jurisprudencia, el artículo 155 puede “comportar una alteración temporal del funcionamiento del sistema institucional autonómico previsto en la Constitución y el Estatuto de Autonomía” (STC 89/2019, FJ 13, p. 99). La “flexibilidad constitucional” del precepto implica que “no excluya, a priori, las medidas que pueden considerarse más graves, como puede ser la disolución de la Cámara” (STC 89/2019, FJ 13, p. 100). Además, en este caso, el Parlamento catalán “no resulta en absoluto ajeno a los hechos que han desencadenado la aplicación del artículo 155” pues ha pretendido

Cancelar de hecho, en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, la vigencia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o acomodaran al dictado de su nuda voluntad. (...) Se ha situado por completo al margen del derecho y ha dejado de actuar en el ejercicio de sus funciones constitucionales y estatutarias propias (STC 89/2019, FJ 13, pp. 101, 102).

Este razonamiento es respaldado por la doctrina en tanto que “ningún mandato popular puede nunca amparar a un Parlamento para incumplir el Derecho” y en ningún caso, un poder constituido “puede situarse por encima de la norma fundamental” (García Roca, 2019, p. 512).

Respecto a las medidas relativas a las actuaciones de la Administración de la Generalidad, el Tribunal avala el sometimiento a un régimen de comunicación previo pues entiende que es una medida que está “vinculada a la potestad constitucional de dar instrucciones” (STC 89/2019, FJ 14, p. 105). A su vez, la declaración de invalidez e ineficacia de aquellos actos y resoluciones autonómicas que contravengan las medidas del Acuerdo constituye una medida necesaria “para garantizar la efectividad de la acción

del Gobierno” y “asegurar el funcionamiento de la organización administrativa legítimamente intervenida” conforme a las “medidas legítimas de excepción” (STC 89/2019, FJ 4, p. 66).

Ahora bien, el Tribunal considera inconstitucional el control sobre las publicaciones en boletines oficiales establecido en el aparato de medidas E3. La potestad del Gobierno para impartir instrucciones en orden a la publicación o no en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña con el objetivo de evitar normas o decisiones contrarias a las medidas aprobadas está incluida en el apartado 2 del artículo 155. Sin embargo, el Tribunal considera que la reacción ante una publicación no autorizada no puede consistir en tener dicha publicación por ineficaz. La publicidad de las normas “está expresamente garantizada por el art. 9.3 CE”, es “inseparable de la seguridad jurídica” y “no es compatible con que el poder público prive anticipadamente de vigencia, de manera indeterminada y abstracta, a cualesquiera disposiciones que hubieran accedido de modo irregular a los diarios o boletines oficiales u actos administrativos que requieran de publicación oficial” (STC 89/2019, FJ 14, p. 110). El deber de los poderes públicos consiste en

Velar con diligencia por la efectividad de los controles administrativos previos en orden a lo que pueda o no acceder a un diario oficial, pero ante la eventualidad de que tales controles se eludieran o resultaran inefectivos, la seguridad jurídica impide que el remedio fuera el que tal publicación se tuviera por no verificada.

Como consecuencia de esta argumentación, la STC 89/2019 declara inconstitucional y nulo el párrafo segundo apartado E.3 impugnado y desestima el recurso del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en todo lo demás. A su vez, en el fallo de la STC 90/2019, el Tribunal Constitucional declara la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en lo relativo al párrafo mencionado y se desestima el recurso en todo lo demás.

7. CONCLUSIONES

El artículo 155 CE muestra la relación entre el poder político y el Derecho: el primero se ejercita a través del segundo, de forma que el Derecho se constituye como un límite al poder político y, a la vez, su justificación y legitimación (Lafuente Balle, 2018, p. 83).

Con el episodio de “Els Fets Del 6 d’Octubre de 1934”, la ausencia de precepto similar al actual artículo 155 en la Constitución de 1931 puso de manifiesto una característica intrínseca y necesaria del Estado compuesto: la capacidad de proceder a la ejecución estatal dirigida al sometimiento de los órganos autonómicos al orden constitucional cuando éste es quebrantado. La Sentencia del Tribunal de Garantías de 5 de marzo 1936 se configura, así como un precedente determinante para la elaboración del artículo 155 CE que sienta la bases para su redacción en 1978 y su aplicación en Cataluña en 2017.

La inconcreción y ambigüedad del artículo 155 CE ha propiciado diversas interpretaciones doctrinales respecto al alcance y límites a la aplicación del precepto. Dichas interpretaciones coinciden en que se trata de una modalidad de control extraordinario que supone un medio de coacción directa del Estado sobre las Comunidades Autónomas. El artículo 155 CE permite una injerencia en la autonomía territorial en aras de garantizar el principio de unidad del artículo 2 CE, en el que la autonomía se integra. El principio general de unidad comprende los principios inherentes a la organización autonómica, entre otros, el principio de solidaridad, que exige que las Comunidades Autónomas actúen en el ejercicio de sus competencias conforme al interés común del Estado. Cuando éste es vulnerado, ya sea porque la Comunidad Autónoma incumple con sus obligaciones legales o constitucionales o porque atenta gravemente contra el interés general de España, se cumple el presupuesto habilitante para la aplicación del artículo 155 CE. En base a lo analizado a lo largo del trabajo, atentar contra el interés general de España no es un supuesto reiterativo del incumplimiento de la legalidad, sino que goza de sustantividad propia. Ahora bien, con carácter general, suele suponer un incumplimiento de la legalidad previo, pudiéndose apreciar así una relación “secuencial” entre ambos y las correspondientes medidas a adoptar.

Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en las STC 89/2019 y 90/2019 relativas a la aplicación del artículo 155 CE en el marco del proceso secesionista catalán han servido para precisar los límites y caracteres del control extraordinario contenido en el precepto. En concreto, el alcance de la atribución del poder de coacción que la Constitución hace al Gobierno y la naturaleza procedimental y sustantiva de su ejecución y de la adopción de posibles medidas. En estas sentencias se recalca que el carácter abierto del artículo 155 CE permite la adopción de toda una escala de medidas que deberán adecuarse a las circunstancias del supuesto de hecho que origina su aplicación y, en concreto, a la gravedad del incumplimiento o del atentado contra el interés general. Entre

estas medidas y como ha puesto de manifiesto la crisis catalana, cabe la sustitución temporal de las competencias autonómicas y de sus autoridades, así como su sometimiento a un régimen de instrucciones o de comunicación y autorización previa. La constitucionalidad de estas medidas no queda determinada por un juicio de proporcionalidad y de equivalencia con las medidas menos gravosas sino atendiendo a su razonabilidad en función de las circunstancias concretas del supuesto. En todo caso, deberán respetarse los límites del artículo 155 CE relativos a la finalidad y temporalidad de las medidas: éstas deben estar dirigidas a restablecer el orden constitucional y normal funcionamiento del sistema institucional y adoptarse durante el tiempo estrictamente necesario para ello.

En conclusión, el control coactivo que recoge el artículo 155 CE es un medio excepcional y de último recurso. La constitucionalidad de su aplicación en octubre de 2017 en Cataluña ha sido avalada por el Tribunal Constitucional de forma que se han precisado las bases de la aplicación del precepto, el procedimiento y los límites para ello, cohesionando así las diversas interpretaciones doctrinales y paliando la inconcreción y ambigüedad derivada de la redacción constitucional.

9. BIBLIOGRAFÍA

8.1 Legislación

Anteproyecto de Constitución Española. Boletín Oficial de las Cortes del 5 de enero de 1978.

Boletín Oficial de las Cortes nº 82 de 17 de abril de 1978.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos constitucionales y libertades públicas de 12 de mayo de 1978, n. 66, p. 2304.

Decreto de 2 de junio de 1944 por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos constitucionales y libertades públicas de 16 de junio de 1978, n. 91, p. 3416.

Diario de Sesiones del Senado. Pleno. Sesión n. 24 de 27 de octubre de 2017, pp. 1 – 67.

Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Boletín Oficial de las Cortes del 1 de julio de 1978.

Constitución Española de 1978.

Ley de 2 de enero de 1935 por la que se dejan en suspenso las facultades concedidas por el Estatuto de Cataluña al Parlamento de la Generalidad (Gaceta de Madrid, jueves 3 de enero de 1935, n. 3, pp. 82 y 83).

Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933 (Gaceta de Madrid, 30 de julio de 1933, n. 211, pp. 682-690).

Ley 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Ley 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación.

Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994.

Boletín Oficial del Estado n. 260 de viernes 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, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

8.2 Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de junio de 1991 130/1991.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 2014 215/2014.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 2015 259/2015.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de julio de 2019 89/2019

Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de julio de 2019 90/2019.

Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1936.

8.3 Obras doctrinales

Alzaga Villaamil, O. (1978). Comentario sistemático a la Constitución española de 1978 (pp. 889 – 1009). Madrid: Ediciones del Foro.

Cruz Villalón, P. (1980). *La protección extraordinaria del Estado*. En Predieri, A y García de Enterría, E., *La Constitución Española de 1978: Estudio Sistemático* (pp. 661-689). Madrid: Civitas.

Cruz Villalón, P. (1984). *Coerción Estatal*. En González Encinar, J., *Diccionario del sistema político español* (pp. 56 – 62). Madrid: Ediciones Akal.

De la Quadra-Salcedo, T. (2018). Reflexiones sobre el artículo 155 de la constitución y la protección del interés general de España. *Revista española de Derecho Administrativo*, n. 191, pp. 1 – 54.

Entrena Cuesta, R. (2001). *Artículo 155*. En Garrido Falla F y otros, Comentarios a la Constitución (pp. 2617-2623). Madrid: Civitas.

Fernández Segado, F. (2012). La solidaridad como principio constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30, pp. 139 - 181.

García de Enterría, E. (1983). La ejecución autonómica de la legislación del Estado (pp. 110-214). Madrid: Civitas.

García Torres, J. (1984). *El artículo 155 de la Constitución española y principio constitucional de autonomía*. En Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas) (pp. 1189-1303). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Gil-Robles, J. M. (1999). *Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas*. En Alzaga, O., Comentarios a la Constitución española de 1978 (pp. 499-518). Madrid: Edersa.

Lafuente Balle, J. (2018). El art. 155 de la Constitución Española: examen doctrinal y comparado. *Revista de Derecho Político*, n. 102, pp. 79-121.

Muniesa, B. (1986). La burguesía catalana ante la II República española (1931 – 1936) (pp. 108 – 114). Barcelona: Anthropos Editorial del Hombre.

Pérez-Serrano Jáuregui, N. (2018). Comentarios al 155 de la Constitución Española: el anormal funcionamiento territorial del Estado. *Revista ICADE. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, n. 104, pp. 1 – 60.

Ruiz Lapeña, R. 1979. El recurso de amparo durante la II República española. *Revista de estudios políticos*, n. 7, pp. 291-298.

Vírgala Foruria, E. (2005). La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 73, pp. 55-110.

8.4 Otros

Consejo de Ministros. (2017). Acuerdo del Consejo de ministros por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la generalitat de cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general. (Obtenido el 21/03/2020 de <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2017/refc20171021.pdf>)

De Toro, M. (2019, 14 de octubre). La Huelga General Revolucionaria de octubre de 1934. La revolución olvidada (I). (Obtenido el 22/02/2020 de <https://elestado.net/huelga-general-revolucionaria-1934-1/>).

Institute for Government. (2020, 24 de febrero). Direct rule in Northern Ireland. (Obtenido el 26/02/2020 de <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/direct-rule-northern-ireland>).

La Moncloa. (2017). Carta de Mariano Rajoy a Carles Puigdemont. (Obtenido el 16/02/2020 de <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2017/161017respuestarajoy.aspx>)

La Razón. (2017, 19 de septiembre). Así es la Direct Rule, el 155 “duro” que Reino Unido ha aplicado cuatro veces al Ulster. (Obtenido el 26/02/2020 de <https://www.larazon.es/internacional/asi-es-la-direct-rule-el-155-duro-que-reino-unido-ha-aplicado-cuatro-veces-al-ulster-BD16629585/>)

Mayor, L. (2017). El Senado crea la comisión del artículo 155 con solo cuatro representantes catalanes. (Obtenido el 21/03/2020 de <https://www.lavanguardia.com/politica/20171023/432301519692/senado-constitucion-comision-155.html>)

Palmero, F. (2018). Siete “padres” de la Constitución que pudieron ser nueve. *El Mundo*. (Obtenido el 22/02/2020 de <https://www.elmundo.es/espana/constitucion-espanola-40-aniversario/2018/12/05/5c07f1fcfdddffd7678b4716.html>)

Presidencia del Gobierno. (2017). Requerimiento. (Obtenido el 21/03/2020 de <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Documents/11102017-requerimiento.pdf>).

Puigdemont, C. (2017). Carta de Carles Puigdemont a Mariano Rajoy: 16 octubre de 2017. (Obtenido el 21/03/2020 de <https://ep00.epimg.net/descargables/2017/10/16/0bb31483791d25946b4176616eed01e7.pdf>).

Puigdemont, C. (2017). Carta de Carles Puigdemont a Mariano Rajoy: 19 de octubre de 2017. <https://ep00.epimg.net/descargables/2017/10/19/17c3db5a1286359b618e190c721109ea.pdf>

Puigdemont, C. (2017). Carta de Carles Puigdemont al Senado: 26 de octubre de 2017. (Obtenido el 21/03/2020 de <https://www.slideshare.net/20minutos/carta-de-carles-puigdemont-al-senado>)

Sallés, Q. (2017, 8 de febrero). Cuando se suspendió la Generalitat y el Constitucional no lo avaló. *La Vanguardia*. (Obtenido el 04/02/2020 de <https://www.lavanguardia.com/politica/20170208/414096657565/suspension-autonomia-constitucional-155.html>)