

La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad

Joan Ridao Martín

Sumario: I. Introducción.— II. La naturaleza de la coerción estatal. 1. Configuración general del artículo 155 de la Constitución. 2. Paralelismos en el derecho comparado. 3. Antecedentes históricos en el derecho español y los debates constituyentes. 4. El control de constitucionalidad de la coerción estatal.— III. Los presupuestos de aplicación del art. 155 a Cataluña.— IV. Las medidas establecidas por el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017. 1. El cese del Presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno. 2. Otras medidas sobre el Gobierno de la Generalidad. 3. Medidas dirigidas sobre el Parlamento de Cataluña.— V. Conclusiones. Bibliografía.

I. Introducción

El Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 aprobó las medidas requeridas por el Gobierno del Estado, al amparo del artículo 155 de la Constitución (CE), «necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general por parte de la Generalitat de Cataluña»; y la subsiguiente Resolución de 27 de octubre de 2017 de la presidencia del Senado hizo público dicho acuerdo (BOE n.º 260, de 27 de octubre de 2017). Se activaba así, por primera vez desde la aprobación de la Carta Magna, el extraordinario mecanismo constitucional de coerción estatal sobre las instituciones de una Comunidad Autónoma contemplado en el mencionado precepto.

El Acuerdo de la Cámara Alta de 27 de octubre asumía, con una discutible técnica jurídica, la mayor parte del previo Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 (publicado por la Orden PRA/1034/2017, BOE n.º 260, de 27 de octubre de 2017), «por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña» y despliega unos contenidos que se estructuran entorno a dos grandes cuestiones: (1) la constatación del incumplimiento

de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las instituciones de la Generalitat de Cataluña, así como la desatención del requerimiento formulado por el presidente del Gobierno del Estado; y (2) la adopción propiamente dicha de las medidas de aplicación del artículo 155 CE al caso, que sí fueron objeto de algún condicionamiento o modificación parcial(1).

Como es suficientemente conocido, el citado Acuerdo del Senado se enmarcaba en un contexto de excepcional tensión política entre el Estado y la Generalitat de Cataluña entorno al conocido como «proceso catalán», especialmente enconada a partir de la aprobación por el *Parlament*, 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. Con todo, no es el propósito de este trabajo entrar en los pormenores jurídicos del desarrollo de este complejo proceso, el cual ha concitado, por lo demás, una atención relevante de la doctrina científica(2), si bien, más adelante nos referiremos a los presupuestos fácticos y jurídicos que fundamentaron directamente la invocación estatal del artículo 155 CE (ap. 3).

Si bien, hasta los acontecimientos mencionados, la aplicación del artículo 155 CE había permanecido inédita, ésta no había dejado de ponderarse anteriormente, y con cierta probabilidad de efectividad, hasta en dos ocasiones. La primera en febrero de 1989, cuando el Gobierno del Estado, ante los reiterados incumplimientos del gobierno de la Comunidad de Canarias en la aplicación de las reducciones arancelarias acordadas con la Comunidad Europea, requirió al Presidente de dicha Comunidad Autónoma (CA) en la forma prevista en el precepto constitucional; la negociación posterior condujo la situación hacia la aceptación de los compromisos comunitarios asumidos por el Estado espa-

(1) Entre los cambios más substantivos que el Senado introdujo en el Acuerdo del gobierno cabe citar la exclusión del «servicio público autonómico de comunicación audiovisual» de los ámbitos de actividad administrativa de la Generalitat de Catalunya sometidos a medidas singulares de intervención, así como la supresión del control de constitucionalidad de las iniciativas políticas, con o sin fuerza de ley, presentadas en el Parlamento de Cataluña con carácter previo a su tramitación, por parte de una autoridad designada por el gobierno del Estado.

(2) Un resumen actualizado, hasta la aplicación del artículo 155 CE, de los principales hechos que han configurado el «proceso catalán» puede consultarse en RIDAO MARTÍN, Joan, «El canvi de rasant del catalanisme: del gradualisme a l'autodeterminació (amb permís del dret a decidir)», en *Nous Horitzons*, Fundació Nous Horitzons, Barcelona, núm. 216, 2018 (en prensa). Una relación y análisis de la principal jurisprudencia constitucional suscitada en torno al mismo se encontrará en BAR CENDÓN, Antonio, «El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática», en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid, núm. 37, 2016, págs. 187-220; en general, el número monográfico de *Teoría y Realidad Constitucional* donde se integra éste último trabajo citado, ofrece un amplio conjunto, con enfoques plurales, de artículos científicos sobre la cuestión.

ñol (3). La segunda de las ocasiones tuvo lugar tras una acumulación progresiva de enfrentamientos entre el gobierno vasco y el del Estado, primero a propósito de la aplicación de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y, después, con el planteamiento de los denominados «Planes Ibarretxe I y II» (4).

En cualquier caso, lo que está fuera de toda duda es la trascendencia constitucional de esta primera aplicación efectiva del artículo 155 CE. En primer lugar en el plano político-institucional, por la gravedad de las consecuencias que implica, lo cual queda reflejado en la pronta presentación y admisión a trámite de dos recursos de inconstitucionalidad (5), uno por parte del Grupo parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados (asunto 5884-2017, de 10 de enero de 2018) y otro por parte del Parlamento de Cataluña (asunto 143-2018, de 7 de febrero de 2018). En segundo lugar en el de la doctrina científica porque, entre otras cosas, permite retomar sobre ejemplos concretos y reales el análisis de los límites y el alcance de las medidas que son constitucionalmente admisibles en el ejercicio de la coerción estatal. Este trabajo pretende, pues, contribuir a esta discusión.

Para ello, en el epígrafe siguiente se revisan de forma sucinta los elementos generales que configuran la naturaleza de la coerción estatal tal y como ésta se formula en el texto constitucional vigente, en el derecho comparado y en la evolución histórica de este instrumento en el derecho español. Los apartados tercero y cuarto se dedicarán a analizar, para el caso concreto de su aplicación en Cataluña, el ajuste al bloque de la constitucionalidad tanto, en primer lugar, de los presupuestos de aplicación del artículo 155 que concurren en el caso como, en segundo lugar, de las medidas que se activaron mediante el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017. El epígrafe quinto expone, brevemente, las razones que fundamentarían la impugnabilidad ante el Tribunal Constitucional (TC) de un acto, como el mencionado acuerdo de la Cámara Alta, que no dispone formalmente de la cualidad de fuerza de ley.

(3) Sobre la dimensión doctrinal inherente a esta controversia concreta, *vid.* LA PÉRGOLA, Antonio, «Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, núm. 13, enero-abril 1985, págs. 9-40.

(4) VÍRGALA FORURIA, Eduardo, «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, núm. 73, enero-abril 2005, págs. 55-57.

(5) Previamente, mediante el ATC 142/2017, el Tribunal inadmitió un recurso con similar objeto interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña al considerarlo extemporáneo, ya que la presentación del mismo tuvo lugar unas horas antes de la efectiva aprobación en el Senado del Acuerdo referido.

II. La naturaleza de la coerción estatal

1. Configuración general del artículo 155 de la Constitución

El artículo 155 CE contiene un mecanismo de coerción estatal a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y preservar el interés general del Estado en supuestos de extraordinaria gravedad. Su aplicación, una vez superados los trámites establecidos en el mencionado precepto constitucional, desencadena una serie de medidas coactivas dirigidas a forzar a una comunidad autónoma a rectificar un incumplimiento contrario al ordenamiento constitucional (6). En los estados compuestos es común la previsión de mecanismos en el ordenamiento legal que, una vez aplicados infructuosamente los ordinarios instrumentos de integración competencial y resolución de conflictos, compelen o coartan el acatamiento, por parte de los gobiernos territoriales, de la prevalencia de las disposiciones estatales o federales. Estos mecanismos contemplan, de forma más o menos explícita, la posibilidad de que «la armonización no se pueda lograr por el empecinamiento de los órganos de poder de un ente territorial en incumplir las disposiciones constitucionales» (7), y ello no sólo en referencia a la preservación de la unidad territorial sino también al acatamiento de las normativas estatales que les sean, constitucionalmente, de aplicación. Sin embargo, cómo luego desarrollaremos, en el derecho comparado este tipo de mecanismos reactivos adoptan una pluralidad de formas.

(6) Conviene recordar que el ordenamiento jurídico español dispone de otros instrumentos orientados a esta misma finalidad. En particular, para el caso catalán, hay que tener presente que el ordenamiento jurídico ya contempla los oportunos mecanismos de exigencia de responsabilidad política y, en su caso, penales, y que son atribuidos a órganos que no son el presidente del Gobierno del Estado, sino el Parlamento de Cataluña y el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (arts. 67 y 70 EAC). En un sentido más punitivo, la reciente reforma de la Ley orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional (LOTC) operada por la Ley orgánica 15/2015, de 16 de octubre, ha reforzado los instrumentos ejecutivos a disposición de la justicia constitucional para intimar el cumplimiento de sus sentencias, incorporando poderosas e inéditas medidas de carácter coercitivo y sancionador como, por ejemplo, la potestad de suspender en sus funciones a las autoridades o a los empleados públicos de la Administración o la ejecución subsidiaria, con clara identidad de propósito con algunas facultades coercitivas que confiere el artículo 155 CE. Aunque estas figuras ejecutivas no resultan ajenas a la naturaleza del TC, lo cierto es que quedan albergadas, también, en un ámbito de excepcionalidad respecto a otros instrumentos de carácter más ordinario. Para un análisis más detallado de ésta cuestión, *vid.* GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther, «El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 16 de octubre de reforma de la LOTC: ¿ineludible reciprocidad o círculo perverso?», en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid, núm. 37, 2016, págs. 529-557 y RIDAO MARTÍN, Joan, «Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista Vasca de Administración Pública*, IVAP, Oñati, núm. 106, septiembre-diciembre 2016, págs. 151-188.

(7) VÍRGALA FORURIA, Eduardo, «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *op. cit.*, 2005, pág. 58.

Tanto la hasta ahora exigua jurisprudencia del TC sobre el artículo 155 CE como buena parte de la doctrina científica coinciden en destacar que tal mecanismo no es invocable respecto a cualquier tipo de inobservancia, sino que ha de tratarse de «una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma» (STC 215/2014, FJ 8), situaciones que deberán ser valoradas individualmente, sin que corresponda «al legislador estatal fijar en abstracto el alcance de dichos supuestos» (STC 76/1983, FJ 12) (8).

Por su parte, la doctrina científica mayoritaria ha venido a subrayar la imposibilidad de dissociar la aplicación del precepto constitucional analizado del carácter de excepcionalidad cualificada (9). No en vano, en él se dispone textualmente que si una comunidad autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le imponen, o actúa de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno del Estado, 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 obligarla a

(8) Tanto la inédita aplicación, hasta el caso referido en la introducción de este trabajo, como el nulo desarrollo de sus contenidos por parte del legislador, han condicionado el limitado número de pronunciamientos del TC referidos al mecanismo previsto en el artículo 155 CE. Entre ellos, los dos mencionados en el párrafo, hacen referencia tangencialmente al mismo, aunque constituyen pronunciamientos muy significativos, si bien en ningún caso pueden considerarse *ratio decidendi*. El más antiguo, corresponde a la sentencia que resolvió los conflictos planteados por el gobierno Vasco, el gobierno de Cataluña y el Parlamento catalán contra algunos preceptos de la extinta Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). Entre ellos se encontraba el artículo 7.2, donde se refundían dos objetivos inspirados en el ordenamiento alemán como son la citada coacción federal y la supervisión federal de la ejecución de leyes estatales; dicho precepto fue declarado inconstitucional y nulo por la STC, al considerar que se ampliaba de forma abusiva los supuestos del artículo 155 CE. Por su parte, en la STC 215/2014 el conflicto resuelto hacía referencia a diversos artículos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, entre los cuales el artículo 26.1 que activa el mecanismo del 155 CE en respuesta a la negligencia, por parte de una Comunidad Autónoma, de determinados requerimientos del gobierno del Estado en materia presupuestaria. En este caso, el TC ratificó la constitucionalidad del precepto impugnado por considerar que aunque «supone una injerencia clara en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que lleva a una actuación subsidiaria del Estado, (...) se trata de una injerencia autorizada por el propio texto constitucional, como reacción última a un incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas» (FJ 8).

(9) Entre los partidarios de una «desdramatización» del artículo 155 CE, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ argumentan que el precepto constitucional contiene no sólo la «coerción», inspirada en el artículo 37 de la *Grundgesetz* alemana, sino también una «fase declarativa» previa y preceptiva, el requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, cuya procedencia debe buscarse entre los instrumentos de supervisión del artículo 54 de la Norma alemana. «[E]so explica que en el mecanismo del artículo 155 haya de verse un instrumento normal y ordinario de la supervisión estatal y no sólo un remedio excepcional reducido a las situaciones de ruptura o de grave crisis política» (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 14.ª ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, vol. I, pág. 331). En un sentido discrepante de esta lectura, *vid.* GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, José María (con la colaboración de GIL-ROBLES CASANUEVA, Loreto), «Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas», en ALZAGA, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1999, tomo XI, págs. 503-504.

cumplir forzosamente estas obligaciones o proteger dicho interés general. Y añade que, para ello, el Gobierno del Estado puede dar instrucciones a todas las autoridades de las comunidades autónomas.

La introducción, durante los debates constituyentes, del supuesto material justificativo de la intervención, el atentado «contra el interés general de España», añadió sin duda un notable grado de indeterminación en el precepto, reforzando la naturaleza política de la decisión y dificultando, por tanto, el control jurisdiccional (10). De ahí que la factura final de este precepto levantase, entre algunos sectores doctrinales, un buen número de críticas. Para GARCIA TORRES (11), el supuesto material añadido no convierte el artículo 155 en una cláusula de plenos poderes, ni tampoco en «una especie de sumidero que pueda tragarse el principio de autonomía en su integridad». El profesor y exvicepresidente del TC CRUZ VILLALÓN (12) calificó el artículo 155 CE como el «más explosivo de la Constitución» y a su activación como «la decisión política más trascendente de las previstas en la Constitución», además de alertar sobre las dosis de discrecionalidad que la indeterminación de su dicción confiere a los órganos del Estado y el sentido de soberanía que proyecta:

«el exponente más agresivo y desafortunado de esa concepción de la unidad del Estado, latente en la formulación del artículo 2 [CE] como algo anterior, previo y por tanto superior a la misma Constitución y al ordenamiento jurídico en su conjunto. En definitiva, cabría afirmar que, por lo que hace a nuestra Constitución, «soberano es quien decide acerca del artículo 155», pero estas manifestaciones de soberanía son más un síntoma de ruina que no un instrumento de salvación del Estado».

En cierto sentido, pues, la indeterminación jurídica del concepto «interés general de España» vino a potenciar el carácter intrínsecamente político del precepto constitucional, como puso de relieve el alto órgano con-

(10) Sobre el alcance del concepto «interés general de España», *vid.* ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, «El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978», *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, núm. 18-19, 1983, págs. 111-122 y BERMEJO VERA, José, «El «interés general» como parámetro de la jurisprudencia constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, IVAP, Oñati, núm. 10-II, 1984, págs. 103-136.

(11) GARCÍA TORRES, Jesús, «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, vol. II, pág. 1218).

(12) CRUZ VILLALÓN, Pedro, «La protección extraordinaria del Estado», en PREDIERI, Alberto y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (dirs.), *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 2.ª reimp. de la 2.ª ed., 1988, págs. 689-717.

sultivo de la Generalitat, el *Consell de Garanties Estatutaries* (CGE), en el primero de sus dos dictámenes (DCGE) sobre el artículo 155 CE:

«[la aplicación del art. 155 CE] se ejerce en un marco eminentemente político y no jurisdiccional, en el que la activación y la aprobación de su contenido requiere un presupuesto material contrastado y un procedimiento que se despliega por instituciones y órganos de naturaleza esencialmente política y de representación democrática (Gobierno del Estado, Comunidad Autónoma —Gobierno y Parlamento— y Senado), en el seno de un ordenamiento constitucional descentralizado» (DCGE 13/2017, FJ 3.1).

El CGE apuntó aquí la idea, que posteriormente elaboró de forma más detallada en otro pronunciamiento (DCGE 17/2017, FJ 3.1), relativa a que, en proporción al alcance de las medidas coercitivas que desataba la aplicación del artículo 155 CE, éste debía tener la condición de *ultima ratio* en cualquier crisis constitucional territorial, posición extendida, por otro lado, entre la doctrina científica. Esto es, aceptando que la previsión de instrumentos de reacción para hacer frente al incumplimiento por parte de los entes territoriales de sus obligaciones constitucionales esté en la lógica de todo estado compuesto, como hemos mencionado, estos deben siempre ser utilizados como último recurso, ante la insuficiencia o disfuncionalidad de las técnicas de integración constitucional y de resolución de conflictos. Y ello es una exigencia indudable en aquellos estados, como España, en los que la forma política y de gobierno que fija la Constitución se basa en la existencia y, por tanto, en el equilibrio y la cooperación, de los poderes centrales y comunes y los propios del autogobierno de las nacionalidades y regiones.

En cuanto a las medidas o herramientas concretas que permitirían activar la aplicación del artículo 155 CE, el texto constitucional elude tasarlas, pero parece suficientemente claro que, en ningún caso, se contempla la posibilidad de suspender o alterar el régimen de autogobierno de la CA, es decir, que la afectación temporal del normal funcionamiento del sistema institucional no puede homologarse a una alteración sobrevenida de la autonomía, como tampoco puede tener una finalidad sancionadora. Sobre las medidas a adoptar, que analizaremos con más detalle en el epígrafe 4 de este estudio, si conviene referirnos aquí a los criterios que debería enmarcar la formulación de las mismas, de acuerdo con lo establecido por la doctrina científica. En primer lugar, que la aplicación del artículo 155 CE debe implementarse a través de medidas que, además de ser respetuosas y compatibles con la autonomía política, preserven la capacidad de las instituciones afectadas para poder recurrir a las garan-

tías y los procedimientos jurisdiccionales constitucionales y ordinarios, y tener en cuenta la gravedad del incumplimiento que se reputa o del atentado contra el interés general de España. En este sentido, parece que existe un consenso doctrinal suficiente entorno a que las medidas susceptibles de habilitación deben estar presididas por los criterios de gradualidad, proporcionalidad y transitoriedad (13).

En efecto, la gradualidad es exigible en primer término como paso previo a la efectividad del artículo 155 CE, pues, con anterioridad a la decisión de activarlo, deben haberse agotado, sin aparente resultado, todos los medios de naturaleza preventiva y de fiscalización y control necesarios para la corrección que se persigue del incumplimiento del objetivo. Por su parte, el test de proporcionalidad debería comportar la adopción de las medidas coercitivas pertinentes, sometiénolas a un examen *ex ante* de necesidad y adecuación *stricto sensu*, teniendo en cuenta la finalidad pretendida. De este modo, de entre las diversas medidas que permitirían alcanzar ese fin, debería elegirse entre las que resulten menos lesivas para la autonomía y que vayan dirigidas al restablecimiento del orden constitucional, sin que puedan ser abstractas, indiscriminadas, generales o transversales, sino perfectamente acotadas a los ámbitos concretos que son constitutivos de incumplimiento o que atentan al interés general.

Finalmente, la necesaria temporalidad de las medidas debería conllevar la transitoriedad efectiva de las mismas, en evitación de cualquier posible ultraactividad, entendida como la producción de efectos de carácter irreversible. Dicho de otro modo, las medidas adoptadas no pueden impedir, una vez agotado el límite temporal de aplicación del artículo 155 CE, el retorno al funcionamiento ordinario del régimen autonómico. En suma, el artículo 155 CE no faculta por definición a limitar de forma indefinida y *pro futuro* la posición de las comunidades autónomas que deriva de la Constitución y de los estatutos de autonomía y, por tanto, solo podría ser alterada mediante una reforma de estas últimas normas institucionales básicas.

2. Paralelismos en el derecho comparado

La compulsión autonómica que contempla el artículo 155 CE es una institución característica del derecho federal. En el caso del precepto español es sobradamente conocida su directa inspiración en el *Bundes-*

(13) CALAFELL FERRA, Vicente-Juan, «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, núm. 48-49, 2000, págs. 127-129, añade otros principios: el de concreción, el de menor intervención de los derechos autonómicos o el de adopción de las medidas en relación con una Comunidad Autónoma.

zwang del artículo 37 de la Constitución de la República Federal de Alemania (1949) (14). Se trata de un instrumento de carácter extraordinario e inaplicable desde que la Ley fundamental de Bonn de 1949 lo introdujo bajo la inspiración, ni que sea parcial, de otros modelos anteriores (15). Sin pretensión de extendernos sobre las diferencias existentes entre el modelo institucional alemán y el español, sí que es preciso destacar dos, relevantes a los extremos que aquí analizamos.

La primera es que las administraciones de los *Lands* desarrollan la mayor parte de sus competencias por delegación del gobierno federal, en el marco del denominado federalismo cooperativo o ejecutivo («administración única»), un modelo que difiere tanto del federalismo competitivo (Estados Unidos, Canadá, Suiza...) como del sistema de reparto o distribución competencial característico del bloque de la constitucionalidad español. Es, precisamente, dentro de este modelo cooperativo donde adquiere sentido la coerción federal germana, como forma de intimar el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la legislación federal, lógica que se enerva en el caso español, donde el catálogo competencial de las comunidades autónomas está compuesto, además de por facultades ejecutivas de la normativa estatal, por competencias exclusivas y compartidas que las autorizan a legislar o desarrollar la legislación estatal, pudiendo llevar a cabo políticas propias en determinados ámbitos sectoriales.

La segunda, destacada a los efectos de la invocación de la coerción, es que el *Bundesrat* se configura, formal y funcionalmente, como una cámara territorial en sentido pleno, con sus miembros designados por los gobiernos de cada *Land* y renovados cada vez que hay elecciones en un estado federado, a diferencia del Senado español, que tiene constreñidas sus facultades de cámara territorial en el marco de un sistema bicameral

(14) Durante los debates constituyentes, el diputado y ponente de la Unión de Centro Democrático (UCD), José Pedro Pérez-Llorca admitió expresamente la inspiración directa («traducción casi literal») del artículo 37 de la Ley fundamental de Bonn (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados n.º. 80, de 2 de junio de 1978). La literalidad de dicho artículo es la siguiente: «1. Si un *Land* no cumplierse los deberes federales que la Ley fundamental u otra ley federal le imponen, el gobierno federal, con la aprobación del *Bundesrat*, puede adoptar las medidas necesarias para obligar al *Land* al cumplimiento de estos deberes por vía coactiva federal. 2. Para la ejecución de las medidas federales coactivas, el gobierno federal o su representante tiene el derecho a impartir instrucciones a todos los *Länder* y a las autoridades de los mismos».

(15) La previsión de la coacción federal ha existido en el constitucionalismo germano desde sus inicios. Tanto el Acta Final del Congreso de Viena (1815, arts. 19 y 31-34) como la Constitución imperial (1871, art. 19) y la Constitución de Weimar (1919, art. 48) contemplaban mecanismos con esta finalidad que implicaban, casi siempre, la participación de medios militares en su implementación. A diferencia del actual precepto de la Ley fundamental de Bonn, el mecanismo análogo de la Constitución de Weimar sí que fue activado en diversas ocasiones, alguna de ellas con notables repercusiones en el ascenso al poder del partido nacionalsocialista alemán. Vid. GARCÍA TORRES, Jesús, «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», *op. cit.*, 1984, págs. 1196-1202; VÍRGALA FORURIA, Eduardo, «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *op. cit.*, 2005, págs. 63-68.

imperfecto, en el que la mayoría de sus miembros provienen de la elección directa y no representan a las comunidades autónomas.

El procedimiento de implementación de la compulsión federal alemana se articula a través de dos fases diferenciadas: primeramente, el Gobierno federal determina la concurrencia del presupuesto material, que es el incumplimiento por las autoridades del *Land* de las obligaciones que impone la Constitución o las leyes federales (16); y en el mismo acto o con posterioridad, decide la ejecución forzosa, que debe ser aprobada por mayoría absoluta por el Consejo Federal, incluyendo las medidas concretas que deben aplicarse para resolver el incumplimiento. A diferencia de la anterior, esta decisión no es impugnabile ante el *Verfassungsgericht*, lo que refuerza su carácter sustancialmente político. De forma generalizada, la doctrina alemana ha considerado que, a pesar de esta ausencia de control jurisdiccional, las medidas adoptadas deben respetar los principios de necesidad, adecuación y proporcionalidad, característicos del test de proporcionalidad a que se someten las normas que pueden ser lesivas de derechos fundamentales, además de tener en cuenta la gravedad del incumplimiento.

Por lo que respecta a las concretas medidas a aplicar, el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn guarda silencio y, ante su inédita activación hasta ahora, la doctrina ha sugerido como las más probables las siguientes: la impartición de instrucciones, la presión financiera y el control de las cuentas y la intervención a través de comisionados. No obstante, también se ha apuntado la posibilidad de actuaciones de mayor contundencia, como la subrogación federal en las funciones ejecutivas e incluso legislativas del *Land* y, en algunos supuestos más extremos, la llamada *sequestration*, consistente en la designación de un comisario federal que asume transitoriamente el ejercicio de las competencias del *Land*.

En otros estados compuestos, tanto de tipo federal como de carácter regional, los mecanismos para intimar el acatamiento de la legalidad federal o estatal, cuando esto sea constitucionalmente admisible, por parte de instituciones territoriales renuentes a aceptarla por las vías ordinarias, adoptan una pluralidad de formas, con grados de compulsión también diversos (17). Así, por ejemplo, la Constitución de Austria prevé que la intervención federal dé lugar a la disolución del Parlamento federado (*Landtag*),

(16) Se trata de una apreciación impugnabile ante el tribunal constitucional (*Verfassungsgericht*), incluso después de que el Consejo Federal haya aprobado la ejecución forzosa, pero solo en lo referido a la existencia o no del incumplimiento.

(17) Para una revisión más exhaustiva de diversos modelos, incluidos algunos casos no tratados en nuestro trabajo, pueden consultarse BALLART, Xavier, *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l'article 155 de la Constitució de 1978*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1987, págs. 73-79, y VÍRGALA FORURIA, Eduardo, «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *op. cit.*, 2005, págs. 60-61.

si es decidida por el presidente de la República a propuesta del Gobierno federal y con la aprobación de los dos tercios del Consejo (art. 100 de la Constitución austríaca), sin especificar los supuestos que justifican dicha disolución; en Suiza, el artículo 173.1.e de la Constitución (1999) atribuye a la Asamblea Federal la capacidad de «adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del derecho federal» con la posibilidad tanto de anular (*Aufhebung*) como de sustituir (*Ersatzvornahme*) al cantón incumplidor.

En la esfera regional, por el contrario, existen casos como el italiano, en que la Constitución (1947) prevé hasta dos supuestos diferenciados, en función de la gravedad de la situación: la violación grave de la ley o los actos contrarios a la Constitución y la seguridad nacional. En estos casos, se faculta al presidente de la República a disolver la Asamblea Regional (*Consiglio*) y a deponer al presidente de la Junta mediante decreto motivado una vez escuchada una comisión mixta de diputados y senadores (art. 126 de la Constitución). El artículo 120 dispone un mecanismo de sustitución que no comporta la remoción de los órganos regionales, aunque solo en determinados supuestos tasados (inobservancia de normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria; peligro grave para la seguridad pública, o cuando lo exija la preservación de la unidad económica y jurídica, etc.). Una ley de la República ha de especificar el alcance de esta sustitución, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y lealtad. Por su parte, la Constitución de Portugal (1974), en su art. 234, también prevé la disolución de la Asamblea Legislativa y del Gobierno regional (Azores y Madeira) por actos graves contra la Constitución. La decisión corresponde al presidente de la República, una vez oída la Asamblea de la República y el Consejo de Estado.

3. Antecedentes históricos en el derecho español y los debates constituyentes

Aunque las raíces del actual mecanismo de coerción estatal de la Carta Magna española se encuentran, como hemos expuesto, en el derecho constitucional alemán, también encuentra antecedentes en la Constitución del Estado integral de la Segunda República española (1931). A título meramente ilustrativo, debemos referir aquí la situación jurídica que se desencadenó tras los hechos del 6 de octubre de 1934 en Cataluña y la consiguiente aprobación por el Gobierno de la Segunda República de la Ley de 2 de enero de 1935, de suspensión de la Generalidad⁽¹⁸⁾. En un

(18) Para un análisis más detallado del caso, *vid.* GÓMEZ ORFANEL, Germán, «La prehistoria española del artículo 155 de la Constitución de 1978», en VV.AA., *Constitución y desarrollo político: estudios en homenaje a Jorge de Esteban*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013: págs. 1511-1515.

informe de 15 de julio de 1935, el Tribunal de Casación de Cataluña se mostró favorable a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales planteado por varios jueces municipales destituidos por decreto del Gobernador General de Cataluña. En dicho informe se señalaba que la citada ley implicaba una modificación de las facultades reconocidas estatutariamente a la Generalidad y que constituía una modificación espuria de la misma, pues suspendía las facultades legislativas del Parlamento, creaba el cargo de gobernador general nombrado por el Gobierno de la República, que asumía las funciones del presidente de la Generalidad y del Consejo Ejecutivo, y concedía al Gobierno de la República facultades exclusivas del Parlamento con relación al nombramiento del presidente de la Generalidad. Verificada la presentación del recurso, la Ley de 2 de enero de 1935 fue declarada inconstitucional por sentencia del 8 de marzo de 1936 del Tribunal de Garantías Constitucionales. Entre otros argumentos, el alto tribunal afirmó que:

«[L]a suspensión del régimen autonómico, establecida en la ley, podría convertirse en medio de derogar prácticamente el Estatuto. Y si, por otra parte, se atribuye a la iniciativa del Gobierno el restablecimiento gradual de la autonomía que se suspende, es evidente que el poder discrecional que le confiere en materia de tan especial significación añade esta anomalía: el régimen autonómico deja de significar la estructura de núcleos integrantes de España, [...] para diluirse en una serie de competencias fraccionadas y revocables, la sustitución queda subordinada a estimaciones subjetivas, tanto en cuanto a la materia de las mismas competencias como en cuanto al ritmo con que serán reintegrados, como en cuanto a la oportunidad de restablecimiento.»

Una somera referencia a los debates constituyentes que dieron origen a la actual dicción del artículo 155 puede ayudar en la hermenéutica de su alcance y de la voluntad del constituyente al fijar la concreta locución del precepto (19). Así, desde la misma elaboración del anteproyecto de Constitución por la Ponencia nombrada por la Comisión Constitucional provisional creada el 27 de julio de 1977, se desprende que el Grupo Parla-

(19) Un examen pormenorizado del *iter* parlamentario del artículo 155 CE puede consultarse en GARCÍA TORRES, Jesús, «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», *op. cit.*, 1984, págs. 1202-1216), BALLART, Xavier, *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l'article 155 de la Constitució de 1978*, *op. cit.*, 1987, págs. 49-62) y GÓMEZ ORFANEL, Germán, «La prehistoria española del artículo 155 de la Constitución de 1978», *op. cit.*, 2013, págs. 1515-1521.

mentario de Alianza Popular (AP), que se reservó un voto particular, planteó sin éxito la posibilidad de que el Gobierno del Estado, en casos graves, pudiera intervenir en una región autónoma, dando cuenta inmediatamente a las Cortes, adoptando medidas como la suspensión de uno o más órganos y la designación de un gobernador general con poderes extraordinarios. El voto particular contemplaba igualmente que la intervención debía acordarse mediante decreto motivado y que debía conducir al planteamiento inmediato de una cuestión de confianza en el Congreso de los Diputados. Tal decreto debía especificar el plazo de intervención, conectado con una convocatoria electoral. Un último apartado del voto particular vinculaba dicha intervención con los estados excepcionales (arts. 55 y 116 CE) al indicar que, si fuera necesaria la declaración, no se podrían convocar elecciones mientras no se levantara. Este voto particular no fue defendido en la Comisión, pero fue reservado para el Pleno, donde fue finalmente rechazado.

También, con relación al anteproyecto, el diputado José Miguel Ortí Bordás (UCD) planteó, infructuosamente a su vez, la adición de un tercer párrafo en el que se preveía que el rey, a propuesta del presidente del Gobierno, y tras deliberación del Consejo de Ministros y previa consulta con los presidentes del Congreso y del Senado, pudiese decretar la disolución de la asamblea regional por la comisión de actos contrarios a la Constitución, por violar gravemente la ley o por razones de seguridad del Estado (enmienda n.º 736, BOC 82, de 17 de abril de 1978). En el trámite en el Senado, el senador Alberto Ballarín Marcial (UCD) planteó una enmienda (enmienda n.º 957) con la que se pretendía añadir un tercer párrafo mediante el cual se estableciese que los órganos regionales correspondientes debían poder ser disueltos si las medidas adoptadas no se cumplían o también por razones de seguridad nacional. La disolución debía requerir el acuerdo favorable del Senado en el primer caso y el de las dos cámaras en el segundo. Asimismo, contemplaba la designación de una comisión gestora integrada por personas elegibles por la asamblea de la comunidad autónoma, la cual debía convocar elecciones en el plazo de tres meses y despachar mientras tanto los asuntos urgentes a reserva de ratificación por los nuevos órganos de la comunidad. Si la disolución tenía por causa razones de seguridad nacional, seguía la enmienda, la comisión gestora debía actuar durante el tiempo y con las facultades que señalara el Gobierno del Estado, con el acuerdo favorable de las cámaras. Al cesar la comisión gestora, debía procederse a nuevas elecciones para elegir a los órganos regionales. Esta enmienda, que tampoco prosperó, se justificó apelando a la recepción en nuestro ordenamiento del modelo italiano, bastante más intervencionista.

4. El control de constitucionalidad de la coerción estatal

Es necesario referirse a la cuestión de la impugnabilidad ante el TC de los actos del Senado mediante los que se activó el artículo 155 CE dado que, en efecto, *prima facie* el citado Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre parece formalmente excluido de la categoría de «disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley» que lo podría hacer objeto de recurso de inconstitucionalidad (art. 27 LOTC). No obstante, en ausencia de previsión expresa ni precedentes en nuestro ordenamiento jurídico, distintos sectores doctrinales interpretan que esta modalidad concreta de acuerdos del Senado reviste en realidad el carácter de ley formal y es, por tanto, plenamente recurrible ante el TC⁽²⁰⁾. En este sentido, se apela al hecho de que, aun tratándose de un acto de naturaleza parlamentaria, supone un desarrollo directo de la Constitución, de carácter singular y extraordinario, a través del cual, por una parte, se efectúa un control parlamentario sobre el gobierno de una Comunidad Autónoma y, por otra, se confiere legitimidad democrática a la adopción de medidas de carácter excepcional. Es decir, no sería aceptable que un acto con la carga constitucional del que aquí se analiza quedase exonerado de control jurisdiccional.

Ciertamente, el acuerdo de autorización del Senado no otorga tan sólo la habilitación al Gobierno del Estado para adoptar determinadas medidas, sino que atribuye una función plenamente normativa o de regulación a dichas medidas. No en vano, la propia Constitución confiere a ese acuerdo del Senado una fuerza extraordinaria, por la capacidad que otorga a esta cámara de alterar sustancialmente las relaciones de carácter interinstitucional en el marco del estado autonómico y, en especial, el ejercicio de competencias cuya titularidad ha establecido el bloque de la constitucionalidad, operando incluso modificaciones en el ordenamiento jurídico. Con lo cual, pese a tratarse de medidas temporales o transitorias, esa capacidad de alterar el ordenamiento vigente no puede por menos que equipararse a la fuerza de una ley. Resulta evidente, por lo demás, que la autorización del Senado produce efectos jurídicos al otorgar cobertura legal a la ulterior actuación desplegada por el Gobierno del Estado, ya que es a partir de dicha autorización que está facultado para adoptar las medidas que estime oportunas siempre que justifique su conformidad a derecho. En este sentido, la autorización del Senado *ex artículo 155 CE* comparte numerosas características con la autorización parlamentaria en el caso de los estados excepcionales (art. 55 y 116 CE), y especialmente con la autorización de la prórroga del estado de alarma.

(20) ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, «La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del Estado autonómico», *op. cit.*, 2016, págs. 300-301.

De hecho, puede establecerse una clara analogía con lo declarado por la reciente STC 83/2016 acerca del *genus* de las autorizaciones del Congreso sobre los estados de alarma, excepción y sitio (FJ 11).

La argumentación del citado pronunciamiento se remite al ATC 7/2012 en el que, con motivo del análisis de la naturaleza de esta suerte de decisiones del Parlamento, distintas de la ley parlamentaria (21), constata la existencia de decisiones, actos parlamentarios o resoluciones que, sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la propia Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas. Por lo que, si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, resulta indudable que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten el «rango» o «valor de ley».

En este punto, conviene traer a colación los trabajos parlamentarios para la aprobación del artículo 155 CE en el período constituyente. Tras el examen de las enmiendas presentadas en el trámite correspondiente al Senado, se advierte un indudable ánimo favorable al control de constitucionalidad de este tipo de actos característicos de la vía coactiva o de coerción autonómica. Ciertamente, la mención expresa a la facultad de la comunidad autónoma de recurrir la decisión del Estado ante el Tribunal Constitucional fue eliminada en el último momento (no aparece ya en el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado), pero no es menos cierto que en el debate parlamentario se llegó a aducir que esa posibilidad era algo contingente y poco innovador en la medida en que el referido control se hallaba de forma inherente en la legitimación de los presidentes autonómicos para presentar el correspondiente recurso ante el Tribunal Constitucional (entonces art. 161, actual art. 162.1.a CE).

Finalmente, para concluir el examen de esta cuestión, debemos referirnos al conjunto de disposiciones que, en su caso, quedarían contami-

(21) Concretamente, el ATC 7/2012 calificó la autorización por parte del Congreso de los Diputados de prórroga del estado de alarma como decisión parlamentaria con valor de ley, por repercutir en el régimen de aplicabilidad de determinadas normas jurídicas con condiciones e, incluso, con la posibilidad de suspenderlas y/o desplazarlas, concluyendo que la vía de impugnación pertinente es el recurso de inconstitucionalidad, con la legitimación que le es propia «al poseer rango y valor de ley, pese a revestir la forma de decreto, sólo cabe impugnarlos, de acuerdo con el modelo de jurisdicción de nuestro ordenamiento jurídico, ante este Tribunal Constitucional a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley [arts. 161 y 163 CE, 27.2.b LOTC]» (ATC 7/2012, FJ 3). Todo ello sin perjuicio, como es evidente, de que los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse igualmente ante la jurisdicción ordinaria competente en cada caso (art. 3.2 de la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio), y de que los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover, si lo estiman, cuestión de inconstitucionalidad contra los actos, decisiones o resoluciones con valor de ley de los que son aplicación, cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución.

nadas de inconstitucionalidad. Acertadamente, a nuestro parecer, el Consejo de Garantías Estatutarias ya señaló que la decisión parlamentaria que aprobó las medidas del Gobierno del Estado al amparo del artículo 155 CE y los decretos y órdenes que las desarrollan constituyen una unidad normativa susceptible de ser impugnada en su conjunto ante el Tribunal Constitucional (DCGE 14/2017, FJ 2.3)(22). Esto es, entre la citada Resolución de la presidencia del Senado de 27 de octubre y los reales decretos y las órdenes que se han dictado (o puedan dictarse) para la implementación del artículo 155 CE no existe la misma relación que se da entre la ley y el reglamento que la complementa. Y ello es relevante por cuanto significa que estas disposiciones, aparentemente de rango reglamentario, son susceptibles de ser revisadas mediante el control de constitucionalidad de las leyes o las disposiciones y los actos con fuerza o valor de ley.

La doctrina del TC, expresada en referencia al estado de alarma a la que antes hemos hecho referencia, es suficientemente explícita. El criterio del Alto Tribunal descarta que los actos del Gobierno como órgano político y no como órgano de la Administración puedan calificarse de meramente administrativa, por lo que su control corresponde a la jurisdicción constitucional (STC 83/2016, FJ 11 y 12). Y todo ello, evidentemente, sin perjuicio de que los actos que puedan dictar ulteriormente los órganos y autoridades designados, en sustitución o subrogación, para dar cumplimiento a las medidas, «puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente [...] y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contra los Actos, decisiones o resoluciones con valor o rango de ley de los que son aplicación cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución».

III. Los presupuestos de aplicación del art. 155 a Cataluña

Como hemos referido, la activación de la coerción estatal en los términos establecidos en el art. 155 CE exige la concurrencia de dos supues-

(22) Sin ánimo de ser exhaustivos, este conjunto de normas dictadas en aplicación del artículo 155 CE estaría integrado, entre otras, por las siguientes disposiciones: el Real decreto 942/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone el cese del M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, don Carles Puigdemont i Casamajó, (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017) y el Real decreto 943/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone el cese del Vicepresidente de la Generalitat de Cataluña y de los Consejeros integrantes del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017); el Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017); el Real decreto 945/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña, y el cese de distintos altos cargos de la Generalitat de Cataluña (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017); el Real decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017).

tos: (1) el incumplimiento por parte de una Comunidad Autónoma de las obligaciones constitucionales o legales, o una actuación que «atente gravemente al interés general de España», y (2) la desatención a un requerimiento formulado por el gobierno del Estado al Presidente de la Comunidad en este sentido. Para comprobar que, en el caso considerado, se dan efectivamente ambos presupuestos debe examinarse *a limine* los términos del requerimiento formulado por el Gobierno del Estado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017.

En este acuerdo, tras relacionar determinadas actuaciones de la Generalidad de Cataluña que el Gobierno del Estado reputaba como incumplimientos de diversos pronunciamientos del TC, se precisaba el concreto objeto de su demanda en los siguientes términos: «[e]l Presidente de la Generalidad confirme si alguna autoridad de la Generalidad de Cataluña 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». Así mismo, si la respuesta fuese afirmativa, se le requiere para que revoque «u ordene la revocación de dicha declaración de independencia a fin de restaurar el orden constitucional y estatutario, ordenando el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente, tendente a la declaración y configuración de Cataluña como Estado independiente del resto de España, con cumplimiento íntegro de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional». No obstante, de forma algo antagónica con lo anterior y parcialmente también con el carácter recepticio del requerimiento (23), el acuerdo advertía también que «la ausencia de contestación y/o cualquier contestación distinta a una simple respuesta afirmativa o negativa se considerará confirmación», de modo que cualquier respuesta que no fuese una negativa explícita daría lugar a la subsiguiente propuesta de medidas necesarias «para restaurar el orden constitucional y estatutario vulnerado», a someter a la aprobación del Senado en los términos del artículo 155 CE.

En suma, el citado acuerdo identificaba la declaración del Parlamento de Cataluña de 10 de octubre de 2017 como la causa eficiente de la puesta en marcha del artículo 155 CE, y el cumplimiento de la petición formulada como actuación llamada a evidenciar la renuncia a un proceso constituyente. No obstante, ello no impidió que el mencionado texto reprochase la inconstitucionalidad de diversos actos más de la Generalidad de Cataluña. Así, ya en su exposición de motivos se hace mención (apdos. IV-VIII) a la convocatoria del referéndum del 1 de octubre y a la even-

(23) GARCÍA TORRES, Jesús, «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», *op. cit.*, 1984, pág. 1271; VÍRGALA FORURIA, Eduardo, «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *op. cit.*, 2005, pág. 95.

tual consecuencia del mismo, esto es, la declaración de independencia de Cataluña como actuación constitutiva de incumplimiento de los deberes constitucionales a los efectos previstos en el artículo 155 CE; pero el catálogo de objeciones prosigue con las reiteradas referencias a la autodeterminación, la secesión o el proceso constituyente de Cataluña y a las actuaciones de la Generalidad conducentes a ese objetivo: la aprobación por el Parlamento de Cataluña de las ya referidas leyes 19/2017 y 20/2017; la convocatoria y organización del referéndum del 1 de octubre, etc.

Puede admitirse, pues, que el Acuerdo focaliza, con cierto nivel de detalle, el elemento fáctico que, a parecer del ejecutivo estatal, podía llevar a apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante de la activación del art. 155 CE, además del pronunciamiento que se le exige al presidente de la Generalidad para no dar lugar a ello. Es importante señalar, sin embargo, que en el acuerdo del Gobierno no enumeraba, ni siquiera de forma indiciaria, las medidas derivadas de su eventual incumplimiento (24), pues se limitaba a efectuar una vaga referencia a «las medidas necesarias para el cumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de sus obligaciones constitucionales y para la protección del interés general, al amparo de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución española para restaurar el orden constitucional y estatutario vulnerado» (ap. C). Esta clamorosa omisión, habida cuenta de la extraordinaria gravedad que acabaron revistiendo las medidas efectivamente adoptadas, como luego se detallará, no se compadecía en lo más mínimo con lo que dispone la Constitución en cuanto a la sustanciación del procedimiento conducente a la aplicación del artículo 155 CE y constituye un defecto de orden formal muy relevante.

Ahora bien, la pretensión de que los requerimientos estatales quedaron desatendidos es difícil de sustentar a la luz del contenido de las cartas de respuesta del Presidente de la Generalidad de 16 y 19 de octubre de 2017. En tales misivas se negaba la existencia de una declaración de independencia por las instituciones catalanas y se hacía referencia explícita al escenario político abierto tras la consulta del 1 de octubre de 2017 en términos de «mandato democrático», cuyos efectos, por lo demás, habían sido suspendidos de forma pública y notoria por el propio presidente ante el Parlamento, además de plantear una posible vía de reconducción del conflicto mediante la apertura de una fase de diálogo entre los ejecutivos español y catalán. Sus términos son suficientemente explícitos:

«La situación que vivimos es de tal trascendencia que exige respuestas y soluciones políticas que estén a la altura.

(24) GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, José María, «Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, 1999, págs. 512-513.

Mi carta quiere contribuir a alcanzar ese tipo de respuestas, que son las que nos pide la mayoría de la sociedad y las que se esperan en Europa, que no entiende otra forma de resolver los conflictos que no pase por el diálogo, la negociación y el acuerdo [...] La prioridad de mi gobierno es buscar con toda la intensidad la vía del diálogo. Queremos hablar, como lo hacen las democracias consolidadas, sobre el problema que le plantea la mayoría del pueblo catalán que quiere emprender su camino como país independiente en el marco europeo. (...) La suspensión del mandato político surgido de las urnas el 1 de octubre [declaración de independencia] demuestra nuestra firme voluntad de encontrar la solución y no el enfrentamiento. Nuestra intención es recorrer el camino de forma acordada tanto en el tiempo como en las formas. Nuestra propuesta de diálogo es sincera y honesta. Por todo ello, durante los próximos dos meses, nuestro principal objetivo es emplazarle a dialogar y a que todas aquellas instituciones y personalidades internacionales, españolas y catalanas que han expresado su voluntad de abrir un camino de negociación tengan la oportunidad de explorarlo [...]» (Carta de 16 de octubre de 2017).

Posteriormente, en la carta de 19 de octubre de 2017, el presidente de la Generalidad se dirigió al presidente del Gobierno del Estado en términos igualmente inequívocos:

«El 10 de octubre, el *Parlament* celebró una sesión con el objeto de valorar el resultado del referéndum y sus efectos; y donde propuse dejar en suspenso los efectos de aquel mandato popular. Lo hice para propiciar el diálogo que de manera reiterada nos han hecho llegar, a usted y a mí, instituciones y dirigentes políticos y sociales de toda Europa y el resto del mundo. En este sentido, en mi carta del lunes, le propuse celebrar una reunión que todavía no ha sido atendida (...). Esta suspensión continúa vigente. La decisión de aplicar el artículo 155 corresponde al Gobierno del Estado, previa autorización del Senado. Pese a todos estos esfuerzos y nuestra voluntad de diálogo, que la única respuesta sea la suspensión de la autonomía indica que no se es consciente del problema y que no se quiere hablar.»

Como es de ver en el mencionado acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, estos extremos no fueron considerados ni dignos de

mención. Amparándose en que el requerimiento sólo contemplaba una respuesta binaria, afirmativa o negativa, a la cuestión planteada, el Ejecutivo español eludió pronunciarse sobre el contenido de las comunicaciones del presidente de la Generalidad, sin razonar siquiera los motivos que lo llevaban a juzgar tales explicaciones como insuficientes o inadecuadas a los efectos de restaurar el orden constitucional.

Por otra parte, las infracciones de orden formal imputables a los actos previos del Gobierno del Estado también pueden predicarse de la actividad desarrollada por el Senado durante la admisión y posterior tramitación de la solicitud de autorización. El procedimiento tasado por el Reglamento del Senado (RS) en su artículo 189 se desencadena a partir de la concurrencia efectiva de una serie de condiciones preliminares, como son el requerimiento previo del Gobierno del Estado y la eventual respuesta del ejecutivo autonómico concernido. Su inobservancia supone, como es lógico, la imposibilidad de que por esa Cámara puedan analizarse los argumentos y los datos aportados por la Comunidad Autónoma en su descargo. En relación al caso concreto, como hemos expresado, a nuestro entender no concurren los requisitos señalados en el citado artículo 189 RS, que se refieren *expressis verbis* a la necesidad de «justificación» de la existencia del requerimiento y de su desatención por la comunidad, a la vista del contenido de las mencionadas cartas del *President* de 16 y 19 de octubre de 2017.

Además, el artículo 189 RS habilita al presidente de la Comunidad involucrada para la presentación de alegaciones y la designación «si lo estima procedente, [de] la persona que asuma la representación a estos efectos», en caso de no hacerlo personalmente. En efecto, el Presidente de la Generalidad remitió al Senado el escrito que contenía sus alegaciones (BOCG-Senado, n.º 165, de 27 de octubre de 2017) y designó para la presentación de tales alegaciones en la comisión *ad hoc* a Ferran Mascarell, a la sazón delegado del Gobierno de la Generalidad en Madrid. Seguidamente, y sin que consten las razones o el fundamento para ello, la Mesa y los portavoces de la Comisión decidieron rechazar la intervención de la persona designada (DS-Senado, n.º 183, pp. 2 y 3), lo cual obligó a nombrar torticeramente y de forma subsidiaria a dos senadores —Miquel Àngel Estradé (ERC) y Josep Lluís Cleries (PDeCAT)— para la defensa de dichas alegaciones. A nuestro entender, con ello no sólo se menoscabaron las potestades de designación reglamentariamente establecidas a favor del Presidente de la Generalidad, sino que, además, se obró una evidente confusión de roles en un conflicto institucional y no partidario por naturaleza. Y todavía más: la Cámara Alta negligió el papel de representante de los intereses de las Comunidades Autónomas que el texto constitucional le asigna en el procedimiento de activación

del artículo 155(25). Así, lo que debía ser un debate en el Senado en el que la Generalidad de Cataluña, como institución, podía expresar sus razones contrarias a la aplicación del artículo 155 CE, facultad derivada del control al Gobierno que prevé la Constitución, se convirtió en una suerte de debate entre grupos parlamentarios y en ausencia de representante alguno de la Generalidad.

IV. Las medidas establecidas por el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017

Como hemos señalado en otro momento, el Acuerdo del Senado de 27 de octubre estableció unas medidas, derivadas del anterior Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, a través de las cuales se concretaba la aplicación del artículo 155 CE. Ciertamente es que el mencionado precepto constitucional elude tasar las medidas concretas que permite implementar, confiriendo al Estado una flexibilidad necesaria y adecuada para afrontar unas circunstancias que, por su cariz excepcional, eran difícilmente relacionables o acotables en el momento constituyente. Sin embargo, ello no obsta que pueda hacerse notar que la habilitación contenida en el precepto constitucional no permite al Gobierno del Estado arrogarse una facultad tan amplia como estime necesario con el efecto de que pueda alcanzar la adopción de cualquier medida sin más condiciones que las que imponga el Senado en su acto de autorización. En otras palabras, en ningún caso no pueden legitimarse al amparo del artículo 155 CE actuaciones que la propia Constitución prohíbe o somete a requisitos propios, como por ejemplo la limitación de derechos fundamentales, singularmente el derecho de representación política del artículo 23.2 CE, en su modalidad de *ius in officium* de los representantes. En consecuencia, el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre debe someterse a un régimen jurídico que no se contrae exclusivamente al procedimiento a seguir para su adopción, sino que alcanza también a su contenido material, por lo que procede examinar el parámetro o canon de constitucionalidad a aplicar en cada una de las medidas adoptadas por el Acuerdo de 27 de octubre.

1. El cese del presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno

Como es sobradamente conocido, la primera de las medidas propuestas por el Consejo de Ministros y acordada por el Senado en aplicación

(25) ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, «La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del Estado autonómico», en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid, núm. 38, 2016, págs. 299-300.

del artículo 155 CE (apdo. A) fue el cese del presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno, y su sustitución por los órganos y autoridades designados al efecto por el Gobierno del Estado. Con esa medida, el ejecutivo estatal vino a refutar la postura mayoritaria entre la doctrina científica sobre el alcance de las medidas que cabía invocar en la activación del artículo 155 CE, esto es, que la facultad de dar instrucciones a las autoridades de una comunidad autónoma *ex* artículo 155.2 CE no puede implicar su cese o destitución (26). *Prima facie* ello supondría una contradicción en los propios términos del precepto, ya que éste «concreta que «para la ejecución de las medidas [...] el Gobierno podrá dar instrucciones a las autoridades» autonómicas, luego éstas subsisten íntegras» (27), pero también implica una quiebra tanto del principio de autonomía *ex* artículo 2 CE como del modelo parlamentario de gobierno que asegura la Constitución y el Estatuto (28).

La conculcación del régimen de democracia parlamentaria definido en el bloque de la constitucionalidad, que comporta el cese del presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno y su sustitución por los órganos o autoridades designados al efecto por el Gobierno del Estado, se deriva también del hecho de que las determinaciones de las instituciones autonómicas, en este caso de su presidente y vicarialmente de su gobierno, no emanan de la voluntad general expresada por el pueblo de Cataluña mediante el ejercicio de su derecho fundamental a la participación política (art. 23 CE), sino que responden a legitimidades políticas distintas. Así, las instrucciones del Gobierno del Estado no pueden alterar lo dispuesto por la norma institucional básica de Cataluña, en el sentido de mutar una facultad estatutaria del presidente de la Generalidad sin operar la necesaria modificación del Estatuto. Con ello, aparte de dirigir una

(26) *Vid.* SOSA WAGNER, Francisco, «El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española», en *Documentación Administrativa*, INAP, Madrid, núm. 182, 1979, pág. 163; GARCÍA TORRES, Jesús, «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», *op. cit.*, 1984, págs. 1283-1284; GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, José María, «Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, 1999, pág. 514.

(27) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, *op. cit.*, 2008, pág. 332.

(28) Como se recordará, la Constitución impone una forma política o de gobierno parlamentario en las comunidades autónomas (art. 152 CE), tributaria de la del Estado (art. 1.3 CE), consistente en la elección del presidente de la comunidad por parte de la cámara de la que es miembro, y al que se confiere, además de facultades de representación, el desempeño de la dirección del ejecutivo autonómico (como el nombramiento y cese de sus miembros) y la asunción de la responsabilidad política exclusivamente frente al parlamento. Por su parte, el Estatuto de autonomía de Cataluña desarrolla ese régimen parlamentario en lo que se refiere al presidente (art. 67) y al Gobierno (art. 68), de acuerdo con la función constitucional encomendada por el art. 147 CE, y establece un *numerus clausus* de causas de cese del presidente y de los miembros del Gobierno de la Generalidad, cuya activación depende o bien de la voluntad del Parlamento o bien de otras circunstancias de orden personal (art. 67.7 EAC).

grave inyectiva contra el estado de derecho, se estaría vulnerando el principio de legalidad y el de jerarquía normativa, al tener que admitir que un real decreto de cese como el que se deriva del Acuerdo del Senado tiene prevalencia sobre una norma como el Estatuto, que completa la Constitución y que, por ello mismo, integra el bloque constitucional.

De mayor gravedad, incluso, es el quebranto que se produce con relación a la designación del presidente de la Generalidad y de los miembros de su gobierno tras el cese de los anteriores titulares, puesto que ni el Gobierno del Estado ni el Senado pueden disponer el cese de un presidente o un gobierno autonómico, y mucho menos asumir sus funciones, dejando de lado la necesaria relación fiduciaria que se establece entre el Parlamento y el Gobierno de la comunidad autónoma. Una de las facultades esenciales de la Generalidad de Cataluña, derivadas de su autonomía política (SSTC 25/1981 y 32/1981), es que no es una mera autonomía administrativa, lo cual se manifiesta, entre otras cosas, en la capacidad de elegir y cesar a su presidente por parte del Parlamento, y a los miembros del Gobierno por el propio Presidente (art. 152.1 CE y 67 EAC). De todo ello resulta que la destitución de dicho Presidente y del Gobierno de la Generalidad en los términos de la autorización del Senado que se impugna constituye un supuesto de suspensión *de facto* de la autonomía reconocida al Parlamento de Cataluña (art. 58 EAC) y de las potestades reconocidas al propio presidente respecto de los consejeros que designa. De donde, prescindiendo de la lógica institucional y democrática antes esgrimida, se llega a una conclusión similar revisando los antecedentes históricos del artículo 155 CE en el debate constituyente. Como ya se ha expuesto, hasta por dos veces fue rechazada durante los trabajos parlamentarios de elaboración del artículo 155 CE la posibilidad de disponer, dado el supuesto habilitante del mismo, la disolución o la sustitución general del gobierno de una comunidad autónoma (29).

Por otra parte, cabe considerar que las medidas consideradas no superan el test de proporcionalidad al que nos hemos referido con anterioridad, dado que la concreta aplicación del artículo 155 CE se configura, en la práctica, como una genuina «sanción» ante los incumplimientos expuestos en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre. Esto no se compadece con la naturaleza constitucional del mencionado precepto, que se aplicó prescindiendo de otras alternativas menos gravosas para la autonomía de Cataluña y para el normal funcionamiento de sus instituciones, como son, por ejemplo, los controles de la actividad de los

(29) *Vid.* el voto particular al anteproyecto de Constitución defendido por el Grupo Parlamentario de Alianza Popular en el Congreso de los Diputados, y enmienda n.º 957, presentada por el diputado Ballarín Marcial, del Grupo Parlamentario de la Unión de Centro Democrático, al proyecto de Constitución.

órganos de las comunidades autónomas a ejercer por el Tribunal Constitucional (art. 153 CE), previamente al despliegue de un conjunto extremadamente severo de acciones punitivas a través de la jurisdicción ordinaria contra las autoridades y personas representativas de las entidades de la sociedad civil impulsoras de los actos que, según el gobierno del Estado, derivaron en la invocación del art. 155 CE. En este sentido, debe considerarse que, en términos de parámetro de proporcionalidad, la activación del mecanismo constitucional excepcional no era adecuada ni necesaria para la finalidad de impedir una declaración de independencia o el inicio de un proceso constituyente, cuya efectividad era un supuesto previo para su activación.

En otro orden de cosas es preciso examinar la afectación sobre los derechos fundamentales recogidos en los artículos 23 y 24 CE, además de las disposiciones del artículo 70.2 EAC sobre el fuero especial de los miembros del Gobierno, que se derivaron tanto para el Presidente de la Generalidad como para las personas titulares de las carteras del gobierno de Cataluña, destituidas por lo dispuesto en el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017. Sabido es que el artículo 23.2 CE cubre el derecho a continuar en un cargo público excepto por las causas de cese previstas por las leyes, puesto que ese derecho es un derecho de configuración legal. Los reglamentos parlamentarios efectúan tal configuración y a ellos compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los parlamentarios, derechos y obligaciones que, una vez ordenados, quedan integrados en el estatus propio del cargo, con la consecuencia de que pueden sus titulares, al amparo del citado artículo 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren⁽³⁰⁾. A este respecto, debemos traer nuevamente a colación el hecho de que, en el marco de la relación fiduciaria característica del régimen parlamentario diseñado por el art. 152 CE, los arts. 67 y 68 EAC, y la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno (LPG), existe un número tasado de causas de cese y, por supuesto, entre estas, no se prevé que tal resignación tenga lugar por decisión de una autoridad estatal en ejercicio de las facultades del art. 155 CE⁽³¹⁾.

(30) En concreto, pueden hacerlo ante el TC por el cauce del recurso de amparo, según lo establecido por el art. 42 de la LOTC [SSTC 161/1988, FJ 7; 38/1999, FJ 2; 27/2000, FJ 4; 107/2001, FJ 3 a); 203/2001, FJ 2; 177/2002, FJ 3; 40/2003, FJ 2 a); 208/2003, FJ 4 b); ATC 181/2003, FJ 2 a). En el mismo sentido, SSTC 226/2004, FJ 2 y 227/2004, FJ 2]

(31) En concreto, el art. 67.7 EAC (y el art. 7 LPG) prevén que el presidente de la Generalidad cese por renovación del Parlamento a consecuencia de unas elecciones, por aprobación de una moción de censura o denegación de una cuestión de confianza, por defunción, por dimisión, por incapacidad permanente, física o mental, reconocida por el Parlamento, que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, y por condena penal firme que comporte la inhabilitación para el ejercicio de cargos pú-

Por otro lado, el cese de los miembros del Gobierno de la Generalidad constituye igualmente una vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24 CE), dado que, tras la decisión de cesar en el cargo de presidente o consejero, operada mediante la aplicación ilegítima del artículo 155 CE, estos pierden la condición de aforados (art. 70.2 EAC) (32). Así, lo contrario de la garantía del juez predeterminado por la ley puede suponer una manipulación del litigio, al sustraer de su conocimiento al juez natural (STC 47/1983), pues se trata, como es sobradamente conocido, de garantizar la independencia y la imparcialidad de los órganos de la jurisdicción ordinaria al ejercer la función que la Constitución les confía (art. 117.3). Son las normas de atribución competencial establecidas por el legislador las que determinan que un órgano judicial sea el competente para resolver un asunto u otro (STC 199/1997, FJ 6). En el presente caso, además, la vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley deviene especialmente lesiva si se tiene en cuenta que los hechos que se invocan en el Acuerdo del Senado para la puesta en marcha del artículo 155 CE podrían ser constitutivos de un ilícito penal, con lo que la decisión de cesar al presidente de la Generalidad y a los miembros de su Gobierno constituye una modificación *de facto* de la competencia judicial vinculada con los mismos.

2. Otras medidas sobre el gobierno de la Generalidad

El Acuerdo del Senado de 27 de octubre no agota sus efectos sobre la estructura ejecutiva de la Generalidad de Cataluña en el cese de sus máximos responsables políticos, sino que, entre otras cosas, autoriza la adopción de tres medidas específicas que introducen un régimen jurídico especial para las actuaciones de la Generalidad. Se trata de medidas distintas de las que ya establece nuestro ordenamiento, y que, en consecuencia, modifican el marco jurídico aplicable a las decisiones de las instituciones autonómicas: la posibilidad de introducir un régimen de comunicación o autorización previa para la adopción de las diversas actuaciones que el Gobierno del Estado considere conveniente someter a tal régimen (apdo. B); la sanción específica de nulidad de pleno derecho para los actos que contravengan lo dispuesto en el propio Acuerdo (apdo. E.2), y la

blicos. A su vez, los arts. 68.4 EAC y 17.1 LPG establecen que corresponde al presidente de la Generalidad acordar el cese de los miembros del Gobierno, además de que estos cesan, en todo caso, cuando lo hace el presidente de la Generalidad.

(32) De acuerdo con el artículo 70.2 EAC, corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña decidir sobre la inculpación, el procesamiento y el enjuiciamiento del presidente de la Generalidad y de los consejeros y que fuera del territorio de Cataluña la responsabilidad penal es exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

denegación de efectos jurídicos para las disposiciones y actos publicados en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) que contravengan lo dispuesto en el propio Acuerdo (apdo. E.3).

Con carácter general, es preciso señalar que las medidas mencionadas guardan relación, aunque algo difusa, con los objetivos constitucionales del artículo 155 CE, cuanto al sometimiento de la Comunidad a las instrucciones estatales o a la suspensión o asunción de determinadas facultades de decisión autonómicas, especialmente si quien puede adoptarlas carece de competencia para ello, conculcando el principio de legalidad y de jerarquía normativa (entre otras muchas, STC 17/1981). Esto es particularmente evidente en la introducción de un régimen de comunicación o autorización previa para la adopción de las diversas actuaciones que el Gobierno del Estado considere conveniente someter a tal régimen (apdo. B), teniendo en cuenta que el régimen para la adopción de acuerdos en las instituciones catalanas se halla expresamente previsto en los artículos 13 y ss. de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña. La excepcionalidad intrínseca a un instrumento como el del artículo 155 CE, la perentoriedad de su procedimiento, el protagonismo institucional que adquiere el ejecutivo estatal y, por supuesto, su singular cometido, centrado en la restauración del orden constitucional, no legitiman una utilización del mismo que sirva para alterar el ordenamiento jurídico ni para suplantar la función del legislador.

Por su parte, las medidas referidas a la nulidad de pleno derecho de los actos adoptados en contravención del Acuerdo y a la carencia de efectos de las disposiciones y actos contrarios al Acuerdo publicadas en el DOGC resultan difícilmente conciliables con el principio de seguridad jurídica *ex art. 9.3 CE*. En la medida en que una determinación normativa como la contenida en estas medidas opera una modificación esencial del régimen de eficacia de los actos jurídicos, en abierta contravención con lo dispuesto por las normas fundamentales del ordenamiento estatal y autonómico en la materia, además de desplegar efectos frente los ciudadanos. En este sentido, es sobradamente conocida la temprana doctrina del TC que conceptualizó el principio de seguridad jurídica como «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad» (STC 27/1981)(33). Así

(33) Más recientemente, la STC 46/1990 se refirió a este principio en los siguientes términos: «la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...]. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no [...] provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas».

pues, no puede proyectarse sobre cada operador jurídico y sobre cada ciudadano la decisión sobre la compatibilidad entre los correspondientes actos y el acuerdo objeto de impugnación. En el caso de las disposiciones y actos publicados en el DOGC, concurre además la contravención de la determinación estatutaria (art. 65 EAC) (34).

Para cerrar este epígrafe debemos referirnos a las medidas acordadas en el ámbito singular de la policía autonómica, donde encontramos nuevamente un exceso en el recurso al art. 155 CE para alterar el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas contenido en el bloque de constitucionalidad (35), mucho más allá del alcance de la sustitución de determinadas autoridades autonómicas en el ejercicio de sus funciones (36). En efecto, el apartado C.1 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, aprobado posteriormente por el Senado, autoriza la sustitución, en caso de necesidad, de los miembros de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra por efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Es decir, se trata de una disposición ya no de sustitución de determinadas autoridades políticas o administrativas de la Administración de la Generalidad, sino de una de la entera Administración de la Generalidad en el ámbito de una de sus competencias. Y ello, además de fracturar, como se ha dicho, el sistema de distribución competencial, opera sin que el Gobierno del Estado o el Senado aporten razones o justificación alguna, de modo que la medida adoptada no puede considerarse avalada por el test de proporcionalidad al no reunir los requisitos de adecuación o necesidad.

Conviene detenerse, aunque sea de forma sucinta, en la peculiar naturaleza de esta competencia. La doctrina constitucional consolidada la caracteriza como «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, dis-

(34) La doctrina constitucional ha tenido ocasión de referirse en diversas ocasiones al principio de publicidad de las normas, consolidando una posición que, en lo esencial, expresa que «[...] sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento» (STC 179/1989).

(35) El régimen competencial en materia de seguridad pública deriva sustancialmente de lo establecido por el artículo 149.1.29 CE, y, en cuanto a las funciones de vigilancia de sus propias instalaciones y de coordinación de las policías locales para las comunidades autónomas, del artículo 148.1.22 CE. Además, por mandato de los citados preceptos constitucionales, la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOCFSE) se integra en dicho bloque, junto con los respectivos estatutos de autonomía en aquellas que hayan asumido la competencia de creación de cuerpos de policía autonómica.

(36) SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel: «Un instrumento para la defensa del Estado: el artículo 155 de la Constitución», en VV.AA., *Retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje a Tomás de la Quadra-Salcedo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 1886-1887.

tinguidas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido» (por todas, STC 154/2005, FJ 5), conjunto en el que ya desde un primer momento (STC 33/1982, FJ 3) se distinguieron dos grupos de funciones: las de seguridad en sentido estricto, *ex* artículo 104 CE, y las dirigidas a la preservación del orden ciudadano; bien es cierto, que aunque la actividad de protección de personas y bienes con el fin de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano se lleva a cabo «preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas, [...] dicho ámbito puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la «policía de seguridad», es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad» (STC 86/2014, FJ 4).

La distinción doctrinal expuesta, entre actividades policiales y actividades no estrictamente policiales, es relevante para el establecimiento del régimen competencial aplicable a la seguridad pública, ya que el artículo 149.1.29 CE no utiliza el criterio funcional habitual en otras materias (bases/desarrollo o legislación/ejecución), sino que contiene una regla de atribución exclusiva al Estado pero, al mismo tiempo, establece una cláusula de excepción a favor de las comunidades autónomas en determinadas circunstancias («sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica»). En consecuencia, mientras que en las comunidades autónomas que no dispongan estatutariamente de capacidad para la creación de policía autonómica, o que no la hayan ejercido, la competencia corresponde en exclusiva al Estado (con las excepciones establecidas en el artículo 148.1.22 CE), en el caso contrario, nos encontramos ante una competencia compartida, por lo cual su sustitución, en los términos refrendados por el Acuerdo del Senado de 27 de octubre para la aplicación del artículo 155 CE, no puede considerarse ajustados a la sistemática constitucional.

3. Medidas dirigidas sobre el Parlamento de Cataluña

El artículo 152.1 CE preceptúa la organización institucional básica del autogobierno de las comunidades autónomas constituidas por el procedimiento previsto en el artículo 151 CE, como es el caso de Cataluña. La fórmula constitucional exige el fundamento de una asamblea legislativa elegida por sufragio universal, un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un presidente, elegido por la asamblea de entre sus miembros, a quien corresponderá la dirección del consejo de gobierno y la suprema representación de la comunidad autónoma, así como la ordinaria del Estado en ella. El mismo precepto establece que el presi-

dente y los miembros del consejo de gobierno son responsables políticamente ante la asamblea.

La arquitectura institucional de las comunidades autónomas a que se refiere el artículo 151 CE, pues, adopta el modelo de gobierno designado, en la teoría constitucional, como sistema parlamentario, en el cual la creación y el mantenimiento del gobierno depende, después de ejercitarse la vía representativa mediante elecciones, de la confianza del Parlamento manifestada en la elección del jefe de gobierno y en la posibilidad de que por ese mismo Parlamento pueda cesarse el Gobierno mediante los mecanismos de exigencia de responsabilidad política previstos. Consiguientemente, la legitimidad del Gobierno desde el punto de vista democrático, pero también desde el punto de vista estrictamente jurídico, emana del apoyo político que es capaz de concitar por parte de una mayoría parlamentaria.

Este esquema organizativo, establecido en el bloque de la constitucionalidad, resulta substantivamente afectado por determinadas medidas contenidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre y autorizadas después en el Acuerdo del Senado (apartados D.1, D.2 y D.3) que resultan limitadoras o excluyentes de las facultades parlamentarias de investidura y de control e impulso del gobierno, suprimiendo así rasgos característicos del sistema parlamentario, de forma difícilmente conciliable con la Constitución (art. 152) y en abierta contravención de los artículos 55, 67 y 74 del EAC (37). Esto se añade a la excepcionalidad, no menor, de transferir al Presidente del Gobierno la facultad de acordar la disolución de la cámara parlamentaria y convocar elecciones, establecida de forma conexas con el cese del Presidente de la Generalidad (apdo. A del citado Acuerdo) (38). Por otra parte, resulta difícil encontrar el canon

(37) La doctrina consultiva del Consejo de Garantías Estatutarias se ha expresado en unos términos precisos sobre ésta cuestión: «la intervención del Parlamento, a diferencia de la del Gobierno y la Administración, por su misma naturaleza, difícilmente puede ser gradual o parcial. El Ejecutivo cuenta con numerosos y diferentes niveles jerárquicos y sectoriales de actuación, mientras que el Legislativo tiene una dinámica integrada y tiene atribuida la más alta representación política y simbólica del sistema de autogobierno catalán, por lo que, cuando se incide en él, la consecuencia resultante es la afectación global de su posición institucional» (DCGE núm. 14/2017, FJ 4.c).

(38) En este punto en particular, debemos insistir en nuestra opinión de que ésta concreta medida, entre otras, debería haber sido advertida expresamente al Gobierno de la Generalidad en el requerimiento del presidente del Gobierno del Estado, no sólo en atención a los principios de graduación y de necesidad, sino como preservación de la potestad del entonces Presidente de la Generalidad de decidir, para evitar la injerencia de una autoridad externa al sistema institucional catalán, la disolución del Parlamento y la convocatoria electoral. Conviene tener presente que se trata de una medida que, como hemos expuesto, conecta íntimamente con la forma política o de gobierno parlamentaria, en virtud de la cual el presidente de la Generalidad es el jefe del Gobierno y en tal condición designa a los miembros de este tras su propia elección por el Parlamento (art. 67.2 EAC). Esa facultad, construida sobre la base de la confianza política de la mayoría parlamentaria y la consiguiente asunción de responsabilidades políticas ante la asamblea legislativa, tiene su correlato en la facultad del presidente, y solo del presidente, de disolver el Parlamento de forma anticipada a la expiración natural del mandato (art. 75 EAC).

de proporcionalidad que ha guiado la habilitación de una medida semejante a partir del objetivo que pretende la aplicación del artículo 155 CE, pues no está concebida para restaurar el orden constitucional, sino simplemente para abrir la posibilidad de hacer efectiva, en su caso, la sustitución de la mayoría política por otra alternativa en lo relativo a sus planteamientos programáticos.

Una parte de la doctrina científica ha venido a descartar que el artículo 155 CE pueda amparar las medidas dirigidas a limitar la normal actividad de una asamblea legislativa (39), sustentando su argumentación, principalmente, en la existencia de medios alternativos y menos gravosos para contener y retrotraer los actos parlamentarios susceptibles de incardinarse en los supuestos de activación de la coerción estatal, incluida la suspensión *ex art.* 161.2 CE, de acuerdo con la más reciente doctrina constitucional (STC 42/2014, FJ 2). No obstante, otra parte de la doctrina ha admitido la posibilidad de la disolución, sometiéndola a una estricta adecuación (40) o de forma mucho más directa (41).

Dejando de lado la cuestión de la disolución, el resto de medidas de limitación de las potestades propias del Parlamento de Cataluña vienen a consumir la suspensión en toda regla de la autonomía de Cataluña, ya que no solo se cesa al Gobierno, sino que se sitúa a la Administración bajo su dependencia y, si bien se mantiene formalmente el Parlamento, éste queda situado en una posición de subordinación jerárquica con relación al Gobierno del Estado. No puede afirmarse, como hace el Acuerdo del Consejo de Ministros, que se está conservando la función representativa del Parlamento, cuando lo que se está es impidiendo el ejercicio de la misma, afectando de esta manera el derecho fundamental de partici-

(39) GARCÍA TORRES, Jesús, «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», *op. cit.*, 1984, pág. 1282; BALLART, Xavier, *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l'article 155 de la Constitució de 1978*, *op. cit.*, 1987, pág. 163; GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, José María, «Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, 1999, pág. 507.

(40) *Vid.* CRUZ VILLALÓN, Pedro, «Coerción estatal», en GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (ed.), *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984, pág. 60; SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel: «Un instrumento para la defensa del Estado: el artículo 155 de la Constitución», *op. cit.*, 2017, pág. 1888.

(41) VÍRGALA FORURIA, Eduardo, «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *op. cit.*, 2005, págs. 103-104, plantea la disolución de los órganos políticos fundamentales de la comunidad afectada «siempre que sea en un plazo de tiempo prudencial, que estimo que no debería sobrepasar el año. Mientras tanto, un Comisario gubernamental sustituiría al Presidente autonómico con capacidad para nombrar un Consejo de gobierno provisional que dirigiera la Administración autonómica con capacidad de dictar excepcionalmente Decretos-Leyes si la situación exigiera la modificación o derogación de normas autonómicas con rango de ley. El Parlamento quedaría disuelto hasta la convocatoria de las siguientes elecciones que, como he dicho, deberían celebrarse en un plazo máximo de un año». Cabe reseñar, también, que la activación de medidas de tipo militar en el marco de la aplicación del artículo 155 CE es sostenida por un sector muy minoritario de la doctrina (*Vid.* FERNÁNDEZ RODERA, José Alberto, «A vueltas con el artículo 155 de la Constitución», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, Aranzadi, Cizur Menor, núm. 603, 11 de diciembre 2003, pág. 2).

pación política del art. 23 CE tanto de los miembros del Parlamento como de los ciudadanos de Cataluña.

En efecto, estas medidas vulneran el art. 23 CE en toda su extensión, pues la limitación ilegítima de las facultades de actuación de los parlamentarios conculca los derechos de participación política y de sufragio de los ciudadanos a quienes representan. Además, como hemos señalado en relación al cese del Presidente de la Generalidad y los miembros del Gobierno, se vulnera en especial el *ius in officium* o derecho fundamental de los representantes políticos a ejercer las funciones representativas que el ordenamiento les encomienda (ex art. 23.2 CE). Tal vulneración adquiere un relieve constitucional indiscutible en cuanto que los derechos o facultades afectados pertenecen al núcleo de su función representativa parlamentaria, entre otros, el ejercicio de la función legislativa y el de control o impulso al gobierno (por todas, STC 208/2003 y STC 64/2002).

V. Conclusiones

La activación por vez primera del mecanismo de la coerción estatal establecido en el artículo 155 CE, tributario del contemplado en el artículo 37 de la constitución alemana de 1949 ha supuesto la aplicación de un conjunto de medidas extraordinarias sobre las instituciones de autogobierno de Cataluña, con el fin de intimar el cumplimiento de determinadas obligaciones constitucionales o legales, además del cese de actuaciones consideradas por el Gobierno del Estado y por la mayoría del Senado atentatorias contra el interés general de España.

Cabe constatar, en primer lugar, que este tipo de instrumentos no resultan insólitos en los sistemas legales de los estados compuestos, ni siquiera en la propia historia del derecho español. En este sentido, hay que convenir que la Constitución de 1978 configuró la coerción estatal como un mecanismo sometido a unas condiciones de excepcionalidad cualificada que se proyectan tanto sobre los supuestos en que puede ser invocado como al procedimiento de autorización. Y, además, aunque el texto constitucional elude tasar las medidas concretas, no contiene una habilitación omnímoda para el ejecutivo estatal para la adopción de cualquier tipo de medidas, aunque éstas consigan la preceptiva autorización del Senado.

En efecto, por lo que a las medidas se refiere, algunas de ellas quedan claramente proscritas, como la disolución o suspensión de la autonomía política o la modificación del correspondiente estatuto de autonomía, mientras que, por otra parte, todas deben enmarcarse en los criterios de gradualidad, proporcionalidad y transitoriedad. De entre ellos, el de proporcionalidad es particularmente destacable ya que, entre las diversas medidas posibles para alcanzar el objetivo propuesto, vendría a priorizar

las que resulten menos lesivas para la autonomía y que se dirijan al restablecimiento del orden constitucional, prescindiendo de las abstractas, indiscriminadas, generales o transversales, y seleccionando las estrictamente acotadas a los ámbitos concretos que son constitutivos de incumplimiento o que atentan al interés general. Finalmente, aunque los actos que conllevan la implementación del artículo 155 CE carecen formalmente de fuerza de ley, la doctrina ha coincidido en considerarlos susceptibles de ser sometidos al escrutinio del Alto Tribunal.

Nuestro trabajo examina, fundamentalmente, el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017 por el que se autorizaron determinadas medidas propuestas por el Gobierno del Estado, al amparo del artículo 155 CE, para su aplicación a las instituciones de la Generalidad de Cataluña. Dicho examen se extiende, también, al procedimiento previo de requerimiento al Presidente de la Generalitat. Como hemos argumentado en el texto, en los dos ámbitos hemos encontrado claros indicios de inconstitucionalidad en las actuaciones del Gobierno del Estado.

Así, por lo que respecta a los presupuestos de la activación de la coerción estatal, los términos del requerimiento del Presidente del Gobierno del Estado al Presidente de la Generalidad, focalizados en obtener una respuesta sobre si el sentido último de la declaración del Parlamento de Cataluña de 10 de octubre de 2017 era el de proclamar la independencia y el inicio de un proceso constituyente, prescindiendo además de cualquier referencia concreta o indiciaria a las medidas derivadas del incumplimiento del requerimiento, sólo difícilmente pueden considerarse constitucionalmente adecuados a la extrema gravedad de las actuaciones subsiguientes. Pero más difícil de sustentar, si cabe, es la pretensión estatal de que su requerimiento quedó desatendido, a la luz del contenido de las cartas de respuesta del Presidente de la Generalidad de 16 y 19 de octubre de 2017, ya que en ellas se niega la existencia de una declaración de independencia por las instituciones catalanas y se preconiza, explícitamente, la apertura de una fase de diálogo entre los ejecutivos español y catalán para alcanzar un escenario político que permita la gestión del mandato democrático que las instituciones catalanas consideraban implícito en los resultados de la consulta del 1 de octubre de 2017. Tampoco puede considerarse exento de reproche, ni que sea formal, el *iter* procedimental del Acuerdo de autorización en la Cámara Alta ya que, al impedir al Gobierno de la Generalidad la defensa de su argumento, se conculcó la naturaleza inherente a la inclusión constitucional del debate en el Senado, derivándolo hacia un debate estrictamente entre grupos políticos, y se abdicó de la posición de la Cámara como garante de los derechos de la Comunidades en el proceso de aplicación del artículo 155 CE.

Por su parte, las medidas autorizadas por el Acuerdo del Senado relativas al Presidente de la Generalidad y los miembros de su gobierno,

el resto de medidas dirigidas a ámbitos concretos del ejecutivo catalán y las relativas al Parlamento de Cataluña, no superan, como se ha visto, el test de proporcionalidad antes expuesto, además de ser, para los representantes electos, claramente contrarias al *ius in officium* derivado de sus derechos políticos ex artículo 23.2 CE, con lo que la concreta aplicación del artículo 155 CE se configura, en la práctica, como una genuina «sanción» ante los incumplimientos expuestos en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre. La destitución de los miembros del gobierno autónomo, incluido su presidente, y la limitación de determinadas actuaciones de la asamblea legislativa supone, por lo demás, un quebranto patente de la arquitectura institucional de democracia parlamentaria dispuesta por el artículo 152.1 CE.

Bibliografía

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, «El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978», *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, núm. 18-19, 1983, págs. 111-122.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, «La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del Estado autonómico», en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid, núm. 38, 2016, págs. 277-304.
- BALLART, Xavier, *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l'article 155 de la Constitució de 1978*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1987.
- BAR CENDÓN, Antonio, «El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática», en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid, núm. 37, 2016, págs. 187-220.
- BERMEJO VERA, José, «El «interés general» como parámetro de la jurisprudencia constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, IVAP, Oñati, núm. 10-II, 1984, págs. 103-136.
- CALAFELL FERRA, Vicente-Juan, «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», en *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, núm. 48-49, 2000, págs. 99-146.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, «Coerción estatal», en GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. (ed.), *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984, págs. 56-62.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, «La protección extraordinaria del Estado», en PREDIERI, Alberto y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (dirs.), *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 2.ª reimp. de la 2.ª ed., 1988, págs. 689-717.
- FERNÁNDEZ RODERA, José Alberto, «A vueltas con el artículo 155 de la Constitución», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, Aranzadi, Cizur Menor, núm. 603, 11 de diciembre 2003, págs. 1-5.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 14.ª ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, vol. I.
- GARCÍA TORRES, Jesús, «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, vol. II, págs. 1189-1303.
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, José María (con la colaboración de GIL-ROBLES CASANUEVA, Loreto), «Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas», en ALZAGA, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1999, tomo XI, págs. 499-518.
- GÓMEZ ORFANEL, Germán, «La prehistoria española del artículo 155 de la Constitución de 1978», en VV.AA., *Constitución y desarrollo político: estudios en homenaje a Jorge de Esteban*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, págs. 1505-1521.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther, «El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿ineludible reciprocidad o círculo perverso?», en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid, núm. 37, 2016, págs. 529-557.
- LA PÉRGOLA, Antonio, «Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, núm. 13, enero-abril 1985, págs. 9-40.
- RIDAÓ MARTÍN, Joan, «Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista Vasca de Administración Pública*, IVAP, Oñati, núm. 106, septiembre-diciembre 2016, págs. 151-188.
- RIDAÓ MARTÍN, Joan, «El canvi de rasant del catalanisme: del gradualisme a l'autodeterminació (amb permís del dret a decidir)», en *Nous Horitzons*, Fundació Nous Horitzons, Barcelona, núm. 216, 2018 (en prensa).
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel: «Un instrumento para la defensa del Estado: el artículo 155 de la Constitución», en VV.AA., *Retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje a Tomás de la Quadra-Salcedo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 1859-1893.
- SOSA WAGNER, Francisco, «El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española», en *Documentación Administrativa*, INAP, Madrid, núm. 182, 1979, págs. 149-164.
- VÍRGALA FORURIA, Eduardo, «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, núm. 73, enero-abril de 2005, págs. 55-110.

Trabajo recibido el 9 de abril de 2018

Aceptado por el Consejo de Redacción el 1 de junio de 2018

LABURPENA: Kataluniako autogobernu-erakunde burujabeei Espainiako Konstituzioaren 155. artikulua aplikatu zaie modu aitzindarian. Artikulu horrek, hain zuzen, estatuaren hertsadura-mekanismoa xedatzen du, eta erabaki horrek, atzean da goen gatazka politikoan eduki duen eraginaz harago, transzedentzia handia izan du konstituzio mailan. Horrenbestez, eta Estatuaren legezkotasuna eskualdeko gobernuen aurrean babesteko Konstituzioak dituen baliabideen legitimitatea zalantzan jarri gabe (estatu konposatu gehienen konstituzio-ordenamenduek ezartzen dituzte horrelakoak), orain arte ezagutu ez den Espainiako praxiaren berritasunak, horren inguruan zabaldu den eztabaidarekin batera, Konstituzioaren bidezkoasuna aztertzeraz bultzatzen gaitu: bai premisei, bai ezohiko baliabide horren babespean hartutako neurriei dagokienez. Azterketa hori eginda, gainera, zenbait akats antzeman daitezke; eta akats horiek, ziurrenik, konstituzio-kontrakotasuna azaleratzen dute.

HITZ GAKOAK: Sistema deszentralizatua. Estatuaren hertsadura. Hertsadura federala. EKren 155. artikulua.

RESUMEN: La pionera aplicación del mecanismo de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución Española a las instituciones de autogobierno de Cataluña ha tenido una evidente trascendencia constitucional, más allá de las repercusiones sobre el conflicto político que subyace en su fundamento. Así, sin poner en duda la legitimidad de los instrumentos constitucionales de protección de la legalidad estatal frente a la actuación de los gobiernos regionales, presentes en la mayoría de ordenamientos constitucionales de los Estados compuestos, la novedad que presenta la hasta ahora inédita praxis española, y la litigiosidad desatada al respecto, nos invita a realizar un examen de la justeza constitucional tanto de los presupuestos como de las medidas adoptadas al amparo de ese extraordinario recurso, con el resultado de que de ese escrutinio se derivan diversos vicios que determinan su más que probable inconstitucionalidad.

PALABRAS CLAVE: Sistema descentralizado. Coerción estatal. Coerción federal. Artículo 155 CE.

ABSTRACT: The pioneering enforcement of the state coercion mechanism of article 155 of the Spanish Constitution to the self-government institutions of Catalonia has had an evident constitutional transcendence, beyond the implications on the political conflict that underlies its basis. Thus, without questioning the legitimacy of the constitutional instruments for the protection of State legality against the actions by regional governments, present in most of the constitutional systems of the composite States, the novelty presented by the hitherto unprecedented Spanish praxis, and litigation unleashed in this regard, invites us to scrutinize the constitutional fairness of both the principles and the measures adopted under this extraordinary measure, with the result that this scrutiny leads to various flaws that determine its more than likely unconstitutionality.

KEYWORDS: Decentralized system. State Coercion. Federal Coercion. Article 155 Spanish Constitution.