

EXPERIENCIA Y JURISPRUDENCIA DE LA COERCIÓN ESTATAL (ARTÍCULO 155 CE)

State intervention in decentralized Spain:
the case and the case law

PEDRO CRUZ VILLALÓN

Universidad Autónoma de Madrid

p.cruz@uam.es

Cómo citar/Citation

Cruz Villalón, P. (2020).

Experiencia y jurisprudencia de la coerción estatal (artículo 155 CE).

Revista Española de Derecho Constitucional, 120, 15-41.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.01>

Resumen

La activación de la «coerción estatal» (art. 155 CE) por primera vez en cuatro décadas de vigencia de la Constitución de 1978 ha tenido el doble efecto de generar una «experiencia constitucional» y, en la estela de esta, una jurisprudencia constitucional con alcance de conformación del instituto. La suma de esa experiencia y de esa jurisprudencia permite hoy un primer balance, no ya puramente abstracto, de las posibilidades y límites de esta pieza básica a la vez del derecho de excepción y de la estructura territorial del Estado.

Palabras clave

Artículo 155 CE; coerción o ejecución estatal; derecho autonómico de excepción; incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales; interés general de España; medidas necesarias, instrucciones; Tribunal Constitucional; control de constitucionalidad; Cataluña.

Abstract

For the first time in 40 years, the erratic declaration of independence occurred in Catalonia in 2017 has triggered the State intervention of an Autonomous Community as provided in Article 155 of the 1978 Constitution (“state coercion”). By way of a principled case law, the Constitutional Court has seized the opportunity to reduce the open-ended character of the constitutional provision. Both, the case and the case law, allow now for an appraisal, not purely in the abstract, of the possibilities and the limits of this manner of response to critical conflicts in decentralized Spain.

Keywords

Article 155 of the Spanish Constitution of 1978; State intervention of autonomous nationalities or regions; Autonomous Community; failure to comply with constitutional or legal obligations; general interest of Spain; necessary measures; direct instructions; Spanish Constitutional Court; judicial review; Catalonia.

SUMARIO

I. A MODO DE INICIO: EL NOMBRE DE LA COSA, IDENTIDAD DEL INSTITUTO, DERECHO AUTONÓMICO DE EXCEPCIÓN. II. LOS PROTAGONISTAS: LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, EL GOBIERNO Y EL SENADO. III. PRESUPUESTO(S) HABILITANTE(S). IV. FACULTADES EXCEPCIONALES: LA MAYOR Y LA MENOR: 1. La mayor: las «medidas necesarias». 2. La menor: las instrucciones a todas las autoridades de las comunidades autónomas. V. DIMENSIONES DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. VI. PRIMER BALANCE: 1. Una experiencia y una jurisprudencia constitucional fundacionales. 2. Un estado excepcional autonómico. 3. La función del Senado: ¿control político o dirección política? 4. El momento del control jurisdiccional de constitucionalidad. 5. El 155 como singular punto de encuentro entre el derecho y la política. *BIBLIOGRAFÍA.*

El dudoso privilegio de contarme entre las primeras voces en abordar la trascendencia del 155¹ a partir de las pocas palabras de la Constitución me sitúa ahora en la arriesgada tesitura de enfrentarme con la coerción estatal realmente existente, tal como en particular ha quedado perfilada por las sentencias del Tribunal Constitucional de julio de 2019². Con su activación inaugural en 2017-2018 y la subsiguiente jurisprudencia constitucional, la pieza más potente de nuestro derecho de excepción *habita ya entre nosotros*. Con ello, sin embargo, no ha quedado atrás el auténtico desafío que supone su interpretación y análisis. La notable bibliografía producida, de modo acelerado en los últimos años, en torno al art. 155 CE³ permite incluir el precepto entre los más destacados del texto constitucional. Difícilmente podría esperarse de mí alguna aportación a este impresionante acopio doctrinal. A la postre, y haciendo de la necesidad virtud, mi única ventaja acaso se sitúe a la hora de alejar el foco en busca de algunas evidencias puede que empolvadas

¹ Cuatro décadas atrás, con varias secuelas. Se trata esencialmente de «La protección extraordinaria del Estado», en Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría, *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, de 1980, con simultánea edición italiana. Algunas expresiones de las escasas páginas ahí dedicadas al 155 han sido desde entonces repetida y generosamente citadas. No solo por ello se me permitirá alguna referencia a ese temprano escrito.

² SSTC 89 y 90/2019, de 2 de julio, jurisprudencia, sin embargo, precedida de algunas referencias anteriores en general con el carácter de *obiter dicta*.

³ Baste a estos efectos la remisión a la recopilada por Martín i Alonso (2019: 209-213).

por el detalle y la inmediación de lo que ha pasado. Porque esto que ha pasado, es decir, el caso de una comunidad autónoma que, con toda la confusión imaginable, se declara república independiente del Estado español⁴, arras-trando así la activación del 155, conlleva el riesgo de que se mezclen lo que es su prefiguración en la Constitución y lo que ha sido la concreta «experiencia constitucional»⁵ vivida. Sin más preámbulos, en lo que sigue me limitaré a formular unas breves apreciaciones al hilo de algunos de los capítulos que usualmente disciplinan el análisis de este por tantas razones singular precepto constitucional.

I. A MODO DE INICIO

El nombre de la cosa. «El mundo era tan reciente que muchas cosas carecían de nombre»⁶, y ese era el caso del instituto diseñado en el art. 155 de la Constitución. Sin necesidad de señalarlo con el dedo, parecía este tan semejante al art. 37 de la ley fundamental alemana que era difícil no llamarlo por el nombre que allí recibe, debidamente adaptado, «coerción federal»⁷. Así fue como nació «coerción estatal», aunque siempre con el término «coacción», igualmente estatal, yéndole a la zaga⁸. Su condición de herramienta destinada a doblegar la voluntad de una autonomía era poco dudosa y, sin embargo,

⁴ Acuerdo del Gobierno de 21 de octubre de 2017.

⁵ «[U]n derecho constitucional de experiencias», según García Roca (2019: 175), de quien tomo la categoría.

⁶ Evidentemente, García Márquez (1967: 1).

⁷ Una explicación de esta recepción tan llamativa en su literalidad del precepto alemán podría residir en que esta era la mejor manera de generar consenso en torno al instituto. Pronto, sin embargo, en un segundo momento del *iter* constituyente, se insertaría la conocida referencia al grave atentado al interés general de España, dando ya un perfil propio al precepto español. En todo caso, es de subrayar la atención con la que se ha observado nuestra experiencia con el 155 en Alemania (García Morales, 2019). No es de descartar la hipótesis de que esta adición forme parte de los diversos contrapesos constitucionales al reconocimiento de las nacionalidades. En todo caso, en el lenguaje de este precepto hay resonancias del adoptado en el art. 2 CE. Es interesante comprobar cómo en el Acuerdo del Gobierno se dice «el interés general de *la Nación española*» (la cursiva es mía). Por lo demás, este supuesto de «recepción modificada» del instituto alemán ha dejado desproporcionadamente en la sombra los institutos que en otros ordenamientos de base territorial descentralizada desempeñan una función similar.

⁸ Términos cuya dureza fonética es poco discutible.

todo lo que tuviera resabios de recurso a la fuerza suscitaba un cierto malestar. Es como si en un contexto federal consagrado importase menos asumir que se trata de situaciones en las que la federación se impone a los estados, que no en el de un balbuciente Estado de las autonomías. Aunque solo sea en parte, puede que esto explique el que se hayan propuesto términos alternativos (*ejecución*, en primer lugar, de igual adscripción alemana⁹) en los que esa íntima condición de la coerción queda más soterrada. Dicho esto, y sin ignorar toda la implicación del acto y el efecto de nombrar, hay que reconocer que ningún término podrá dar cuenta por sí solo de la complejidad del instituto. Esta incapacidad para acertar en el nombre ha hecho que, al final, en particular desde la activación de este excepcional recurso en 2017, se haya implantado pura y simplemente el 155 como el nombre que todo el mundo hoy entiende y tal como aquí vengo haciéndolo.

La identidad de la coerción estatal. Hoy es pacífico que el 155 es parte de nuestro arsenal de la excepción. Jesús García Torres da cuenta del abandono definitivo de la antigua posición, siempre minoritaria, orientada a la *desdramatización* del instituto¹⁰. Por recordar un par de cosas elementales, el derecho constitucional de excepción se llama así porque contiene un apartamiento, vocacionalmente puntual, de las reglas básicas que rigen en el Estado constitucional, la inmensa mayoría de ellas normas escritas, en razón de supuestos o situaciones objetivamente anómalas. De este modo, en los momentos de activación de este derecho son, ya sea los derechos fundamentales, ya sea la democracia representativa o la separación y distribución de poderes, los valores constitucionales que padecen.

En el caso que nos ocupa, es la autonomía territorial la que padece. El Estado interviene en una comunidad autónoma, «constriniendo» su régimen de autogobierno, por utilizar el lenguaje de la STC 89/2019¹¹. No lo hace como consecuencia de graves desórdenes públicos ni por catástrofes naturales,

⁹ «Ejecución», en primer lugar, de adscripción igualmente alemana, siendo, por supuesto, mucho más que una cuestión de nombre. Sobre las interrelaciones entre la histórica *Reichsexekution* y el actual *Bundeszwang*, véase Álvarez Álvarez (2019: 285-315). O aún, «intervención estatal» (García Roca, 2019: 237), sin ánimo exhaustivo.

¹⁰ De *peché de jeunesse*, con su habitual finura, García Torres (2019: 108) califica su temprana adscripción a la tesis de Eduardo García de Enterría desarrollada en «La ejecución autonómica de la legislación del Estado»: «El artículo [...] debe ser resueltamente desdramatizado y convertido en un resorte de Estado ordinario y común» (1983: 172-173). Con ocasión de la recensión de la obra, traté de mantener al instituto en el ámbito de la excepción (Cruz Villalón, 1983a: 312-313).

¹¹ STC 89/2019, FJ 2 b).

para eso están otros institutos de excepción, sino que lo hace como consecuencia de una grave transgresión del ordenamiento por parte de las instancias políticas de una comunidad autónoma. En ese sentido es una emergencia *política*, porque arranca de un enfrentamiento entre poderes territoriales (Urías, 2019: 105). Y es un mecanismo unidireccional, basado en la premisa de que la emergencia que combatir procede de la comunidad autónoma y no a la inversa.

Siendo esto así, podría ser útil hacerse la pregunta de en qué cambiarían las cosas si no hubiera 155. Pues, tratándose de un Estado de derecho, aunque sea descentralizado, con sus tribunales de justicia e incluso con su jurisdicción constitucional, donde todos los poderes públicos acatan las resoluciones judiciales, no habría de echarse nada más en falta. De algún modo, esa fue la ensoñación constante del Gobierno central en la experiencia habida, la de que las leyes y los tribunales irían dando suficiente respuesta a cualquier contingencia. Al final, se comprobó que no era exactamente así, con el resultado conocido. El art. 155 está en la Constitución en razón de posibles conflictos políticos, que lo son tanto en su naturaleza como en su gestión, en otras palabras, conflictos frente a los cuales hay que recurrir a la política, lo que equivale a decir negociación, pero a veces también coerción. No por casualidad, de un modo u de otro, la presencia de estos mecanismos es una constante en el derecho comparado.

*Derecho autonómico de excepción*¹². Con referencia al soporte formal de este derecho cabe decir que, si este 155 ha terminado imponiéndose con ese nombre, puede que en ello haya tenido algo que ver la circunstancia de que su régimen se agote prácticamente en el susodicho artículo. Ninguna previsión facultativa (art. 55.2 CE) o mandato de desarrollo normativo (116.1 CE) contiene la Constitución respecto del art. 155 CE, a diferencia de lo que son los casos de la suspensión individual de garantías o los estados excepcionales, respectivamente¹³.

¹² Tomo la fórmula de Jesús García Torres (2019: 115).

¹³ El art. 7 del Proyecto de Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico aprobado por ambas Cámaras y declarado parcialmente inconstitucional en la STC 76/1983 se limitaba aparentemente a identificar un supuesto de incumplimiento de la ley en el sentido del art. 155 CE. Dicho supuesto se situaba en el contexto de la supervisión de la ejecución autonómica de la normativa estatal que podría abrir el paso «en su caso» a una activación de la coerción estatal. El juez constitucional entendió que el precepto incurría en el vicio, ya apreciado en otros preceptos, de reescribir o reformular el sentido del precepto constitucional, declarándolo inconstitucional en virtud de este planteamiento. Me remito todavía a mi comentario de la

La excepción en esta situación de inexistente desarrollo normativo del precepto constitucional es el Reglamento del Senado, cuyo art. 189 se encuentra, como es conocido, dedicado a la intervención de aquel en el proceso de activación de la coerción estatal¹⁴. Me atrevería, sin embargo, a apuntar una cierta extralimitación en esta actividad normativa por parte de la Alta Cámara, dado que varias de sus previsiones afectan directamente a la posición del Gobierno en la implementación del instituto. Así, por un lado, el artículo está redactado en unos términos de los que podría deducirse que abren algo así como un «trámite de alegaciones» en beneficio de la comunidad autónoma, de tal manera que el Senado podría adoptar su decisión a partir de posiciones contrapuestas¹⁵. Otra cosa es que el Tribunal Constitucional haya desautorizado luego, discreta pero inequívocamente, este sentido del texto¹⁶. De otro lado, el precepto ha abierto a la Cámara Alta la facultad de modificar o *condicionar* las medidas que se propone adoptar el Gobierno, con motivo de su preceptiva aprobación¹⁷, facultad de la que ha hecho variado aunque prudente uso en la experiencia habida: si esto puede resultar soportable para el Gobierno en el caso de retoques secundarios, como ha sido, esta posibilidad puede ser un problema de ser mayor el alcance de estos.

Aparte de al propio artículo de la Constitución y al del Reglamento del Senado, y a efectos de cerrar este apartado, no cabe ya sino remitirse a la jurisprudencia, es decir, a la citada doctrina constitucional contenida esencialmente

referida STC 76/1983 (Cruz Villalón, 1983b: 185-208). Al cabo de tres décadas, el art. 26.1 de la Ley Orgánica de Equilibrio Presupuestario y Sostenibilidad Financiera (LO 2/2012) ha vuelto a individualizar un supuesto de incumplimiento de obligación legal en el sentido del art. 155 CE, con la agravante de que, de concurrir este, se hace imperativa para el Gobierno la activación de la coerción estatal, siendo así que la Constitución la configura en términos estrictamente facultativos. En estos términos, resulta difícil comprender que la STC 215/2014 (FJ 8) haya salvado la constitucionalidad del precepto, si bien acompañada de un voto particular discrepante suscrito por cinco magistrados (2. b). *Vid. infra* n. 18.

¹⁴ El artículo integra el capítulo III («De las comunidades autónomas») del título IX («De las relaciones del Senado con otras instituciones constitucionales»).

¹⁵ «3. La Comisión [...] requerirá [...] al Presidente de la Comunidad Autónoma para que [...] remita cuantos antecedentes, datos y *alegaciones* considere pertinentes [...]».

¹⁶ La referencia a posibles «alegaciones» de la comunidad autónoma «sólo puede entenderse al servicio de la mejor información» (STC 89/2019, FJ 9b).

¹⁷ «4. La Comisión formulará propuesta razonada [...] con los *condicionamientos o modificaciones* que, en su caso sean pertinentes [...]». De hecho, las modificaciones introducidas en el Acuerdo del Gobierno constituyen lo esencial del Acuerdo del Senado.

en las SSTC 89 y 90/2019¹⁸. Ahora bien, cabría decir que, por su relevancia en el contexto que nos ocupa, esta jurisprudencia se sitúa en un plano distinto. Como se viene diciendo, es la suma de la experiencia constitucional habida y de la doctrina constitucional surgida al hilo de aquella la que ha hecho de la coerción estatal uno de los vectores del Estado autonómico.

II. LOS PROTAGONISTAS: LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, EL GOBIERNO Y EL SENADO

En el apartado primero del art. 155 CE figuran tres personajes: la comunidad autónoma (con su presidente a la cabeza), el Gobierno (de la nación) y el Senado, cada uno de los cuales con su propio papel. La primera *incumple y/o atenta*, el segundo, tras constatar dicho incumplimiento o atentado grave, *requiere* (al presidente de la comunidad autónoma) y *adopta* las medidas necesarias, el tercero *aprueba (o no)* esas medidas que el Gobierno pretende adoptar, siempre con anterioridad a la entrada en vigor de estas. Esto es lo que dice la Constitución, a partir de cuyos términos ha tenido lugar la hasta ahora única experiencia habida en la materia. En lo que sigue me limitaré a alguna que otra observación sobre el respectivo juego de estas instancias.

En primer lugar, la comunidad autónoma. Y es que es ella, una comunidad autónoma, la que con su comportamiento hace desencadenar todo el proceso, ya sea incumpliendo las obligaciones que la Constitución u otras leyes le imponen, ya sea actuando de forma que implique un atentado grave al interés general de España. Es necesario detenerse brevemente en esta particularidad del lenguaje. No son las autoridades de la comunidad autónoma las directamente aludidas, aunque a la hora del requerimiento aparezca su presidente en la condición de destinatario. En paralelo con el modelo alemán (un *Land*), es la comunidad autónoma la que, supuestamente, y según los casos, incumple o atenta. Esta dicción visibiliza un vestigio del origen, en definitiva, federal del precepto. Porque, aplicado a España, puede decirse que de este

¹⁸ Si bien es la primera de ellas la que esencialmente contiene la doctrina del Tribunal Constitucional, siendo esta condensada con fidelidad en la segunda. De forma singular, esta última debió abordar y rechazar la pretensión del Parlamento de Cataluña dirigida a la extensión del objeto del recurso a «todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición» de las medidas aprobadas por el referido acuerdo del Senado (FJ 1), descartando la noción de una «unidad normativa» que presidiría todo el referido bloque normativo.

modo la comunidad autónoma aparece como una magnitud dada, es decir, fuera como tal del poder de disposición del Estado, en todo caso a través de la coerción. Y es este último, a través del Gobierno y del Senado, el que debe hacer frente a la comunidad autónoma en cuestión, por más que representada por sus poderes políticos. En fin, es esa referencia directa a la comunidad autónoma la que marca el nivel del conflicto, pues es ella y no cualquier corporación territorial la que, dado su nivel de autogobierno, puede estar en situación de atentar gravemente al interés general de España.

En segundo lugar, el Gobierno. Con arreglo al art. 155 C.E, es el gran protagonista de la coerción estatal. Ya se han señalado sus actuaciones: a él le corresponde la exclusiva constatación de la conducta anómala de la comunidad autónoma, a él la formulación del correspondiente requerimiento, a él con exclusividad la apreciación acerca de si este último ha sido o no atendido y, en función de ello, la decisión de continuar impulsando el recurso a la coerción, a él el diseño de las medidas consideradas necesarias y el consiguiente sometimiento a su aprobación por el Senado¹⁹. Con esto queda dicho dónde se sitúa el centro de gravedad del instituto. Pues la suma y concatenación de todas estas actuaciones gubernamentales pone de manifiesto que se está ante una de las intervenciones más trascendentes del Gobierno central.

La experiencia constitucional vivida ha ido en parte por otros derroteros. Ya se ha visto cómo el diseño en el Reglamento del Senado de su propio rol en la coerción ha puesto de manifiesto algunos elementos de relativización de la posición del Gobierno. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reforzado la posición del Senado en detrimento de la del Gobierno. En efecto, del enunciado de algunos pasajes de la STC 89/2019 podría deducirse que quien lleva la batuta en la gestión del 155 es el Senado. Ciertamente, el Gobierno tendría el monopolio de la iniciativa y la propuesta de su articulación, pero, en definitiva, sería el Senado el que adopta y ordena la coerción estatal en cuanto que su principal responsable, de tal modo que el Gobierno vendría a quedar en la condición de ejecutor²⁰.

¹⁹ El Gobierno goza de una decidida discrecionalidad a la hora de constatar la actitud gravemente transgresora, siendo la experiencia habida la mejor prueba del alcance de esta discrecionalidad gubernamental. A este, en efecto, se le ha podido acusar de todo menos de precipitación en esta ocasión. El término verbal empleado por el constituyente («podrá») adquiere aquí todo su sentido facultativo, sin que la Alta Cámara, o cualquier otro órgano constitucional, puedan hacer nada para poner fin a lo que acaso consideren una exasperante actitud paciente por parte del Ejecutivo.

²⁰ Así, «si la finalidad del precepto es hacer frente a situaciones de crisis mediante la intervención *ordenada* por el Senado y *ejecutada* por el Gobierno» (STC 89/2019, FJ

Cabría avanzar más de una hipótesis en un intento de explicación de este desplazamiento en el reparto de roles. Es posible que en todo esto haya tenido algo que ver la circunstancia de que los recursos de inconstitucionalidad que dieron lugar a las sentencias de julio de 2019 se dirigieran frente al Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2019 dando su aprobación, con modificaciones, a las medidas que adoptar por el Gobierno, en lugar de hacerlo frente al Acuerdo del Gobierno del 21 anterior, publicado y entrado en vigor en fecha coincidente con el del Senado. Con independencia de que el Acuerdo del Senado fuera también objeto de publicación en el *BOE*, basta prestar atención a los términos de ambos acuerdos para advertir, como no podía ser de otra manera, que fue en virtud del Acuerdo del Gobierno como la comunidad autónoma de Cataluña quedó efectivamente intervenida, y ello con arreglo al conjunto de medidas que en él pormenorizadamente se contienen. El Acuerdo del Senado, tras constatar lapidariamente la concurrencia del presupuesto habilitante, se limita a dar su autorización/aprobación²¹ genérica a las medidas que estará facultado para adoptar el Gobierno, haciendo únicamente constar las variaciones por él introducidas en lo que será el acuerdo efectivamente vigente, y sin que como efecto del acuerdo de aprobación Cataluña resultase ya sometida al régimen del art. 155 CE. De manera consecuente, el Acuerdo del Gobierno concluye inequívocamente con las siguientes palabras: «Las medidas que resulten *autorizadas* por el Senado entrarán en vigor desde el momento de la publicación del *presente* Acuerdo en el Boletín Oficial del Estado»²².

Evidentemente, fueron los propios recurrentes quienes optaron por dirigir sus recursos de inconstitucionalidad frente al Acuerdo del Senado y

11c). De forma parecida, «aprobación por el Senado [...] de las medidas *que estime oportunas*» (FJ 2 b) (la cursiva es mía). Por lo que pueda valer, en el caso de la coerción federal la obtención de la aprobación del Consejo Federal no obliga al Gobierno Federal a seguir adelante en la implementación de aquella (Danwitz, 2000: 1209). En sentido inverso, el consentimiento del Consejo Federal es revocable «en cualquier momento» (Bauer, 2019: 12).

²¹ El Acuerdo del Gobierno declara solicitar al Senado «la *autorización* al Gobierno de la Nación para para la *adopción* de las siguientes medidas». Por su parte, el Pleno del Senado dice literalmente: «El Pleno del Senado [...] ha *aprobado*, por mayoría absoluta, *autorizar* las medidas» (la cursiva es mía).

²² La cursiva es mía. Tan es así que el fallo de la STC 89/2019, a la hora de la identificación del único extremo declarado inconstitucional y nulo, se ve obligado a localizarlo en el Acuerdo del Gobierno: «[...] declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo del apartado E.3, incluido en el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros el 21 de octubre de 2017, y aprobado por el acuerdo del Pleno del Senado».

seguramente procedieron así en la convicción, a mi parecer infundada, de que este acuerdo se aproximaba con mayor espontaneidad a un «acto con fuerza de ley», en cuanto que objeto idóneo de un recurso de inconstitucionalidad, que no el Acuerdo del Gobierno, el único, sin embargo, con eficacia *ad extra*. Y sería en este contexto de control jurisdiccional del Acuerdo del Senado como la STC 89/2019 lleva a cabo en sus fundamentos jurídicos el deslizamiento en la posición respectiva de ambos órganos constitucionales.

En tercer lugar, el Senado. Con razón se ha destacado la trascendencia que para el Senado tiene su participación en la activación del 155 mediante su exclusiva competencia para aprobar las medidas que le proponga el Gobierno (Urías, 2019: 108). En realidad, se trata esta de la única competencia que es singular y privativa del Senado, competencia al mismo tiempo de la máxima relevancia, tanto en sentido negativo como positivo. En sentido negativo, porque es este el que únicamente puede *frenar* al Gobierno, impidiendo que intervenga sin causa en una comunidad autónoma, o que lo haga en los términos que indebidamente propone. Y en sentido positivo porque, al dar su aprobación a unas u otras de las medidas cuya aprobación le somete el Gobierno, adquiere una indudable responsabilidad política en toda esta iniciativa. Según sea el caso, al Senado le corresponderá descartar que las medidas exceden de lo constitucionalmente admisible, pero en cualquier supuesto le corresponderá una valoración en términos políticos de los propósitos del Gobierno. Y, a diferencia de lo que es el caso alemán, se requiere una mayoría cualificada, la absoluta, de «senadores», precisa el Reglamento del Senado²³. Es una garantía importante, con independencia de que el sistema electoral tienda a arrojar mayorías absolutas a favor de una fuerza política, con frecuencia la misma que ha otorgado su confianza al Gobierno en la otra Cámara.

La activación del 155 ha tenido el efecto colateral de dejar a la vista la singularidad de nuestro Senado tanto en términos orgánicos como funcionales, en particular cuando se contrasta a estos con la definición constitucional de aquel como Cámara de representación territorial. Lo que aleja primero que nada al art. 155 CE de su modelo alemán es el hecho de decir «Senado», el Senado que sabemos, donde el art. 37 de la ley fundamental alemana dice «Consejo Federal», a sabiendas igualmente de lo que este

²³ Poco sentido tendría una mayoría como la española en un Consejo Federal en el que votan mancomunadamente los miembros procedentes de cada uno de los Gobiernos de los *Länder*. Por lo demás, la doctrina ha criticado la participación del *Land* encausado en la deliberación y votación en el seno del Consejo Federal (Danwitz, 2000: 1209, con otras referencias).

Bundesrat es. Mientras el valor añadido, en términos federales, de la exigencia de que la coerción federal obtenga la aprobación de dicho órgano federal está a la vista de todos y es la mayor garantía de la adecuación y necesidad de la iniciativa, poco de esto puede decirse de una desaliñada Cámara Alta, por lo demás y en su gran parte heredada de la «Ley para la Reforma Política» de un Estado unitario centralizado.

Dicho todo lo anterior, es evidente que detrás del Gobierno y del Senado está el Estado, el Estado sin más, podría decirse. El Tribunal Constitucional ha destacado, en sentido negativo, que en esta función el Estado, a través de sus órganos, no actúa en defensa de su cuota parte en la distribución de competencias deducida del bloque de la constitucionalidad²⁴. Esto no es un conflicto, ni siquiera extremo, de competencias entre el Estado y una comunidad autónoma. El Tribunal Constitucional da, sin embargo, un paso más, proyectando este enfoque a la división horizontal del poder cuando declara, igualmente en sentido negativo: «[...] el Gobierno [...] no actúa estrictamente como poder ejecutivo, en relación al reparto horizontal de funciones entre el legislativo y el ejecutivo [...]. No está así ejerciendo las facultades que le atribuye el art. 97 CE, sino las que específicamente *le otorga* el Senado a través del procedimiento previsto en el art. 155» (STC 89/2019, FJ 11, b)²⁵.

En estos términos, habría que preguntarse, en sentido positivo, en qué condición actúan Gobierno y Senado en el marco de la coerción estatal: «Gobierno y Senado son aquí llamados por la Constitución a actuar como garantes del ordenamiento *integral* del Estado [...] o de la *totalidad* de la organización jurídico-política de la Nación española»²⁶. Y ya por referencia específica al Gobierno, repitiendo la cita anterior, «el Gobierno [...] actúa [...] como órgano constitucional garante de la *integridad* de la norma suprema del ordenamiento»²⁷. Ciertamente, es oportuna la advertencia de que el Estado, a través del Gobierno y del Senado, no está procediendo por esta vía en defensa de las competencias que le corresponden en cuanto que Estado *central* frente a invasiones competenciales provenientes de una comunidad autónoma. En esta específica función está, si se quiere, *supra partes*.

En mi criterio, Gobierno y Senado actúan directa y sencillamente *por mandato* de la Constitución y en su defensa o garantía, sin que importe

²⁴ «[...] no se trata de un control de naturaleza competencial como el que el bloque de constitucionalidad atribuye en determinados supuestos al Estado» (STC 89/2019, FJ 4 a).

²⁵ STC 89/2019, FJ 11, b, la cursiva es mía.

²⁶ STC 89/2019, FJ 4, b, la cursiva es mía.

²⁷ Cit. n. 24.

extraordinariamente en qué *condición* lo hacen. En este sentido, me parece un cierto exceso verbal y conceptual la declaración de que el Gobierno no actúa en su condición de titular del poder ejecutivo sino en una condición distinta y seguramente superior. Esta especie de desdoblamiento funcional del Gobierno, que sería lícito preguntar por qué no se hace extensivo al Senado, acaso pueda estar bien en el marco de un escrito de doctrina, pero puede suscitar alguna perplejidad situada en boca del juez constitucional²⁸. Lo fundamental, en mi criterio, es que estos órganos constitucionales vean reconocida esta especial competencia que la Constitución les atribuye en la garantía y eficacia del ordenamiento constitucional en su conjunto, alejada de su responsabilidad de defensa del acervo competencial estatal resultante del bloque de la constitucionalidad.

III. PRESUPUESTO(S) HABILITANTE(S)

Se viene discutiendo acerca de si lo que llamamos el presupuesto habilitante de la coerción es singular o plural. Que el constituyente quiso formularlo en términos crudamente alternativos parece difícilmente discutible: la disyuntiva, con su propia partícula (incumplimiento de la ley/atentado al interés general de España), está inscrita por partida doble en las pocas líneas del art. 155.1 CE: primero, como descripción del propio presupuesto habilitante, y, segundo, como conexión de sentido de las genéricas medidas que adoptar. El Tribunal Constitucional, por su parte, sin avanzar más, se ha contentado prudentemente con desechar una comprensión en términos excluyentes el uno del otro²⁹.

En primer término, es de notar que la disyuntiva contiene, a su vez, su propia disyuntiva, y no precisamente menor: un incumplimiento derivado de una obligación legal se sitúa a bastante distancia de otro derivado de una obligación constitucional. La presencia de la Constitución en este primer término ya anuncia la posible dimensión crítica del conflicto. Se está en todo caso lejos de la garantía del derecho federal en la que se inserta el instituto alemán. Pero el precepto incluye la referencia a las obligaciones simplemente derivadas de la

²⁸ Con otra dimensión y alcance, este tipo de lenguaje aparece ya en la STC 83/2016, al considerar que el Gobierno actúa en la declaración del estado de alarma en su condición de «órgano constitucional al que le corresponde *ex art 97 CE* la dirección política del Estado» (FJ 10).

²⁹ «Diferenciación que no debe entenderse como exclusión o contraposición entre ambos» (STC 89/2019, FJ 4, a).

ley y aquí se sitúa la posibilidad del ya referido funcionamiento *desdramatizado* y, en definitiva, normalizado de la coerción estatal, un uso engarzado en las tareas de supervisión de la legislación estatal³⁰. Pero diría que Alemania ha marcado el camino, al haber dejado dormir al *Bundeszwang* durante ya más de siete décadas. Este precedente ha facilitado también una comprensión de la versión española del instituto en términos de emergencia. La realidad es que la experiencia habida ha terminado «desplazando» a la coerción, quizá definitivamente, a lo que posiblemente siempre fuera su intención y su objeto, las situaciones de grave crisis del Estado autonómico.

En todo caso, la pregunta que en este sentido más espontáneamente se hace es la de cómo sería posible atentar gravemente al interés general de España sin, de un modo u otro, quebrantar la ley, constitucional o no. Formulada así, la pregunta no admite muchas respuestas, pero cabe cuestionar que el interrogante que nos ocupa quede así zanjado. El atentado al interés general de España que, con cierta redundancia, se exige que sea «grave»³¹, en ningún caso debió ser imaginado por los constituyentes como simple incumplimiento de obligaciones legales por parte de una comunidad autónoma. Al margen de esto, una cosa es el «interés general» con minúscula, como una categoría bien familiar al derecho público, y otra muy diferente el «interés general *de España*», que casi habría que imaginar escrito con mayúscula. Esta inserción de la referencia a España en una cláusula que en sí misma no tiene nada de extraordinaria opera como un revulsivo que modifica decididamente el presupuesto habilitante³².

En efecto, «gravemente» dice el art. 155 respecto del atentado al interés general de España, y esta nota de gravedad ha terminado expandiéndose por toda la descripción del presupuesto habilitante: grave ha de ser también el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Constitución u otras leyes, de tal forma que, en estos momentos, tras las sentencias de 2019, acaso estemos ante una fusión emergente en lo que al presupuesto habilitante se refiere; se trataría, por parte de una comunidad autónoma, de graves transgresiones del ordenamiento dotadas de trascendencia constitucional³³. Hoy día, tras estas

³⁰ *Vid. supra*, n. 10.

³¹ No es el único caso de redundancia en el lenguaje de la Constitución. Véase la formulación, por lo demás inoperante, del art. 86 CE, también en relación con un instituto, el de los decretos leyes, teóricamente previsto para situaciones marcadas por la «necesidad extraordinaria y urgente».

³² El mismo verbo elegido, *atentar*, incorpora un elemento de dramatismo que lo aleja del más usual de *afectar*.

³³ «[...] un precepto cuya aplicación sólo procede en circunstancias especialmente críticas» (STC 89/2019, FJ 4, b).

sentencias, a ningún Gobierno de la nación se le ocurriría desencadenar la coerción estatal como instrumento para doblegar un incumplimiento de la legalidad que no fuera la constitucional y, en todo caso, de indubitable gravedad³⁴.

IV. FACULTADES EXCEPCIONALES: LA MAYOR Y LA MENOR

El art. 155.1 C.E. debe su excepcional perfil a la facultad, sin parangón posible a lo largo de toda la Constitución, que otorga al Gobierno para adoptar las medidas necesarias requeridas, en particular, para la protección del interés general de España. No debe olvidarse, sin embargo, que ha de hablarse de facultades excepcionales en plural, la de dicho apartado primero y la del apartado segundo. De ellas resultan dos categorías acusadamente asimétricas: por un lado, las medidas necesarias (la mayor), y, por otro lado, las instrucciones (la menor). Las dos son facultades excepcionales, pero la diferencia en la trascendencia de cada una de ellas es abismal.

1. LA MAYOR: LAS «MEDIDAS NECESARIAS»

Tras todo lo que se ha dicho y escrito en particular desde 2017 sobre el 155 y más en particular aún desde las referidas sentencias de 2019, puede parecer osado servirse todavía del término «cláusula general» para calificar las medidas aludidas en el referido artículo³⁵. Creo, sin embargo, que el balance de la experiencia de 2017-2018, tal como ha sido controlada por el Tribunal Constitucional, no es tan concluyente como se quisiera a efectos de alejar al instituto de eso a lo que este y otros calificativos entonces aludían.

Por comenzar por lo más evidente, el contraste entre la coerción estatal y los restantes institutos de excepción deja patente que, mientras estos últimos

³⁴ En este sentido, es improbable la repetición de un episodio como el que tuvo lugar en 1989, cuando la comunidad autónoma de Canarias fue objeto de un requerimiento en el marco del art. 155 CE.

³⁵ Cruz Villalón, 1980: 713. La STC 89/2019, por una parte (FJ 4 b), efectúa una desautorización de la noción de «cláusula general habilitante» como descripción idónea de las facultades que atribuye el art. 155 CE. No obstante, lo hace en el marco de una comprensión totalizante de esta. Por otra parte, y precisamente en el contexto del examen de la disolución del Parlament, hace un uso nada hostil del concepto al referirse a las «medidas necesarias» como expresivas de una «cláusula abierta y genérica» (STC 89/2019, FJ 13 a).

individualizan *ex ante*³⁶ las alteraciones de la normalidad constitucional que cada uno de ellos permite, en nuestro caso esa individualización de las posibles alteraciones en «el imperio de la Constitución», que sin duda alguna se intuyen, es pura y simplemente inexistente. En este sentido, en el contexto de un examen de conjunto de nuestros institutos de excepción, sigue siendo para mí claro que el término adecuado es el de *cláusula general*. Otra cosa es que, a partir de aquí, se introduzcan todo género de matizaciones, muchas de ellas inherentes a una cláusula general constitucionalmente interpretada.

La primera de esas matizaciones es de orden sistémico, en el sentido de que el propio precepto constitucional incorpora una inequívoca conexión de sentido. De lo que se trata por principio es de «devolver al redil» a la comunidad autónoma descarriada, lo que, a su vez, supone, y de esto algo ya se ha dicho, que la propia existencia de la comunidad autónoma en cuestión no puede ser cuestionada, desde luego no por la vía del 155³⁷.

En el propio precepto constitucional no hay más en esta línea, pero inmediatamente hay que tener en cuenta que ningún precepto de los que integran la Constitución tiene el carácter de un verso libre. Por el contrario, el resto de la Constitución reclama su presencia en la interpretación del art. 155 CE. Como suele ser el caso, se está ante un escenario en el que los extremos están aceptablemente claros. En uno de ellos están los contenidos constitucionales resistentes a cualquier forma de afectación por la coerción estatal, y no son pocos. Cabe citar la dignidad de la persona, en representación de tantos otros. Todos estos contenidos tienen carácter imperativo en el marco del 155³⁸. En el otro extremo se sitúa la evidencia de que estas medidas no están llamadas a dejar incólume el bloque formado por la Constitución y el Estatuto³⁹. Quiere esto decir que hay un mínimo de afectación del acervo autonómico implícito

³⁶ Por lo demás, es de tener en cuenta que, *ex post*, estos inespecíficos poderes excepcionales son objeto de ajuste progresivo por el Gobierno y por el Senado, y, en último lugar, de forma represiva por el Tribunal Constitucional, todos ellos como jueces o intérpretes de la necesidad.

³⁷ «[...] la intervención coercitiva estatal está estrictamente al servicio de la reconducción de la autonomía a su propio marco constitucional» (STC 89/2019, FJ 11 a).

³⁸ La propia STC 89/2019 hace excelente pedagogía constitucional al invocar en su única declaración de inconstitucionalidad los principios de seguridad jurídica y de publicidad de las normas (art. 9.3 CE) como ámbito «resistente al 155».

³⁹ «[...] la apreciación acerca de la validez o invalidez de las reglas aquí adoptadas y aquí recurridas ha de hacerse, no por referencia a las normas que en el bloque de la constitucionalidad delimitan la autonomía, sino atendiendo a la norma constitucional que permite excepcionar o desplazar aquellas normas» (FJ 11).

en toda intervención excepcional del Estado que nadie sensatamente ha discutido. Es, sin embargo, en el momento en el que nos situamos entre ambos extremos cuando se plantea lo que el 155 efectivamente permite o alternatively prohíbe en términos de alteración de la vigencia ordinaria de la Constitución.

Es precisamente aquí donde la experiencia vivida y revisada por el Tribunal Constitucional resulta menos tranquilizadora de lo que se aparenta en el intento de concreción de las medidas. Porque, a fin de cuentas, y como se verá, el único asidero firme en esta operación, seguramente por la propia naturaleza de las cosas, ha resultado ser el adjetivo que ya de todas formas acompaña constitucionalmente a las medidas: han de ser *necesarias*.

De momento conviene prestar atención a la concreta experiencia habida por cuanto esta ha puesto de manifiesto una interesantísima tríada, intensamente cohesionada: a) el Gobierno catalán, con su presidente a la cabeza, es objeto de una *destitución*, como tal extraestatutaria; b) el Gobierno (de la nación) se declara subrogado en la posición estatutaria del de la comunidad autónoma, y c) en esa condición tiene lugar, de manera simultánea y tal como resultaron las cosas, la disolución anticipada del Parlament, con la consiguiente activación de su Diputación Permanente, y la estatutaria convocatoria de elecciones. Por fin, la conclusión del proceso de renovación de los órganos políticos con la formación del *Govern* se fija como momento de finalización de la intervención estatal en el autogobierno de Cataluña. Ahora bien, hay que tener en cuenta que esa es solo la dimensión relativa al juego parlamentario. En paralelo con ello y a lo largo de los meses que llevó el proceso de renovación de los cargos, en particular los que llevó la formación del *Govern*, se asiste a una situación de Administración autonómica estrechamente intervenida por el Estado⁴⁰.

2. LA MENOR: LAS INSTRUCCIONES A TODAS LAS AUTORIDADES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tras la facultad extraordinaria de adopción de las *medidas necesarias* del apartado primero del art. 155 CE, su apartado segundo contiene una facultad igualmente extraordinaria, si bien enteramente subordinada al supuesto del primero y orientada al éxito de las medidas que allí se contemplan. En este caso, la recepción del correspondiente segundo apartado del artículo alemán

⁴⁰ Martín i Alonso (2019: 189-196): «Mesures adoptades per les institucions estatals respecte de l'autogovern de Catalunya a l'empara de l'article 155 CE».

no sería objeto de cambios dignos de ser reseñados. No debe ser fácil, en efecto, encontrar en el derecho comparado un artículo tan fielmente trasvasado de una Constitución a otra. Como simple recordatorio: «Para la ejecución de las medidas federales coactivas, el Gobierno Federal o su representante tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los *Länder* y a las autoridades de estos»⁴¹.

En una primera, y acaso apresurada⁴², lectura este apartado segundo ha podido suscitar alguna perplejidad, pues no sería evidente cuál sea su valor añadido en la economía del artículo. Hoy me resulta claro que no ha sido suficientemente desatacada la diferencia cualitativa existente entre la facultad extraordinaria prevista en cada uno de los apartados del art. 155 CE. Se trata, en el caso de la segunda de ellas, de una facultad que puede tener como destinatarias a todas y cada una de las comunidades autónomas por el solo efecto de la activación en una concreta comunidad autónoma de las previsiones del primero de los apartados y, por supuesto, desligada también de cualquier nota de transgresión del ordenamiento por parte de la o las comunidades autónomas destinatarias de las referidas instrucciones. Evidentemente, esto no excluye a la comunidad autónoma transgresora, siendo incluso previsible que sus autoridades sean las primeras en ser objeto de estas instrucciones⁴³. No ha sido, sin embargo, este el criterio del Tribunal Constitucional, que claramente solo ha pensado en las autoridades de la comunidad autónoma transgresora como destinataria de las instrucciones⁴⁴. Pero lo que interesa subrayar es que esta impartición de instrucciones no forma parte de las medidas del apartado primero⁴⁵. En definitiva, el valor específico añadido del apartado segundo del art. 155 CE debe verse en la posibilidad de que el Gobierno central vea reforzados sus recursos personales y materiales en el objetivo final de restablecer el imperio de la ley en la comunidad autónoma transgresora detrayéndolos si preciso fuera de otras comunidades autónomas.

⁴¹ Seguramente no ha sido sin consecuencias el desplazamiento de la palabra *todos* de los *Länder* (todos) en el precepto alemán a las autoridades (todas) en el español.

⁴² De la que me reconozco el primer culpable (1980: 714-715).

⁴³ Véase, por lo que hace al correspondiente apartado 2 del art. 37 de la ley fundamental, Álvarez Álvarez (2019: 306).

⁴⁴ STC 89/2019 FJ 10, a). Por lo demás, no deja de ser interesante, en esta misma línea, cómo el ya citado art. 26.1 de la Ley orgánica 2/2002 (n. 13), ha terminado convirtiendo en un singular el plural del precepto constitucional: «Para la ejecución de las medidas el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de *la Comunidad Autónoma*» (la cursiva es mía).

⁴⁵ Así, el propio Tribunal Constitucional (*ibid.*).

V. DIMENSIONES DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

En el momento en que se produce la activación del 155 en Cataluña, el Tribunal Constitucional se encuentra tan implicado desde hace años en la función de cortafuegos del llamado *procés* que difícilmente cabría esperar que pudiera verse exento del control jurisdiccional de la más trascendente de las decisiones adoptadas en el marco de aquel. Es así como las sentencias dictadas el 2 de julio de 2019 en sendos recursos de inconstitucionalidad frente al Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017 han dado lugar a una jurisprudencia constitucional, desprovista de todo ruido de votos particulares, que ha sentado doctrina en el hasta entonces proceloso territorio de las posibilidades y límites de este extraordinario mecanismo de garantía del orden constitucional. Lo que a continuación brevemente se expone tiene que ver ya con los resultados que arroja esta primera experiencia habida con el control de la coerción estatal tanto en términos procesales, como de doctrina, como, finalmente, en términos funcionales.

En términos procesales, cabe comenzar diciendo que la admisión a trámite de estos recursos de inconstitucionalidad no le supuso mayor esfuerzo argumentativo al Tribunal Constitucional a partir de su doctrina previa sobre la inclusión entre los «actos con fuerza de ley», en el sentido del art. 27.2 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cualesquiera actos de los poderes públicos cuyo efecto pueda ser el de modificar la aplicación de las leyes⁴⁶. Este modo de argumentar del juez constitucional se cierra con otras consideraciones *ad abundantiam*. Tal es el caso de una declaración en la que, a mi modesto entender, la retórica se impone al rigor. La proclamación, en efecto, de «la imposibilidad de que exista un “ámbito normativo inmune al control de la jurisdicción constitucional”» dista de ser una evidencia⁴⁷. En otro orden de cosas, tampoco le resultó problemático al Tribunal aceptar precisamente el Acuerdo del Senado como específica norma objeto de los citados recursos, a cuyos efectos me remito a lo considerado más arriba. De hecho, no le mereció consideración alguna, dado el consenso implícito de las partes en lo que a este extremo se refiere.

Por lo que hace a la dimensión doctrinal de estas sentencias, es claro que en ella reside su principal valor. Dada la riqueza de esta jurisprudencia, aquí

⁴⁶ STC 89/2019, FJ 2 b, con cita del ya referido (n. 27) FJ 10 de la STC 83/2016. Dejando aparte el consenso entre los comparecientes en el proceso constitucional: «No es objeto de discusión entre las partes comparecidas la viabilidad de la impugnación por este cauce procesal» (*ibid*).

⁴⁷ *Ibid*.

poco más cabe sino avanzar telegráficamente. El canon de control es específicamente el art. 155 CE, completado por el art. 189 RS, y, de manera más amplia, la Constitución como norma suprema en su conjunto. El control ha concernido tanto a los aspectos procedimentales⁴⁸ como sustantivos de la coerción, pero no hace falta decir que son estos últimos los que más importan. De estos, a su vez, esencialmente el presupuesto habilitante y las medidas habilitadas; son estas últimas lo que más podía atraer la atención. Era evidentemente aquí donde residían los primeros interrogantes sobre la carga explosiva del instituto, dicho sea esto en términos de capacidad para excepcionar el imperio de la Constitución.

Ya se ha señalado cómo es la propia Constitución la que exige que las medidas sean las necesarias. «Medidas necesarias», en este contexto, es una expresión con doble cara. Por una parte, la Constitución parece decir *whatever it takes*, por utilizar un dicho suficientemente difundido: «Lo que haga falta». Por otra parte, y aquí reside lógicamente la misión del juez constitucional, medidas necesarias son las imprescindibles, dicho de otro modo, «solo» las necesarias. Todo esto conduce a considerar el control de necesidad como la clave de bóveda del control jurisdiccional de la coerción estatal.

En este sentido, apenas parece preciso comenzar recordando cómo el *test de necesidad* no venía precedido de una excesiva consistencia, de atenernos a su aplicación en el ámbito y como parte del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia del Gobierno, situación heredada desde los primeros momentos de la jurisdicción constitucional. Así, y no solo por ello, poco podía extrañar el que los recurrentes reclamasen el test de proporcionalidad en toda regla, tal como había sido adoptado por el Tribunal Constitucional desde 1996⁴⁹.

El Tribunal ha dicho no al test de proporcionalidad, con el que deja constancia de estar familiarizado, tanto de forma general como de forma particular. De forma general, con base en la esencial consideración de que el principio de proporcionalidad no es un «canon constitucional autónomo», lo cual es cierto si con ello se entiende que este no figura entre los principios del art. 9.3 CE. De forma particular, al descartar lo que denomina «medio más benigno o menos gravoso». En general, el fundamento jurídico 11, letra b), de la STC 89/2019 desarrolla un razonamiento titubeante pero cuyo sentido final es el de descartar una pretensión genérica dirigida a que el juez constitucional opere con los mimbres del referido test.

⁴⁸ Con la cuestión central de la coherencia del requerimiento con el incumplimiento o el atentado, por un lado, y de la de las medidas adoptadas con los anteriores, por otro.

⁴⁹ STC 55/1996.

Ello implicaría recuperar el test de necesidad, al que difícilmente cabría negarse el Tribunal a partir de la premisa no discutida de su competencia para el control de constitucionalidad de la coerción estatal. Solo que, en este extremo, recuperando su tradicional *self-restraint* en punto al control de la necesidad, el Tribunal declara que este control es ante todo competencia de los órganos políticos, retirándose él mismo a la posición de un «juicio externo»⁵⁰. Es en este contexto donde aparece la referencia al «juicio político». El Tribunal en concreto advierte de que, de avanzar en la profundidad del control, él mismo se situaría en «el lugar que la Constitución ha reservado en este procedimiento al Gobierno, para la propuesta, y al Senado, para la decisión final» (STC 89/2019, FJ 11, b).

En resumen, y como resultado de todo lo anterior, el control jurisdiccional en esta primera experiencia con el 155 se ha saldado con una confirmación en lo esencial de las medidas adoptadas. No es necesario recordar cómo esta vez las medidas adoptadas han resultado en una intervención a fondo del autogobierno de Cataluña. Las circunstancias eran abrumadoramente excepcionales y la respuesta del Estado no podía serlo menos. En términos generales, no creo que, con arreglo al papel que al Tribunal Constitucional en su función de control de la coerción le corresponde, hubiera debido llevarle a una conclusión diferente. Dicho esto, entiendo que el Tribunal hubiera debido explicar mejor la razón por la cual la intensidad de su control se va disolviendo en el paso del control externo, primero, al control de adecuación y, al final, a un control de razonabilidad que casi se antoja vacío⁵¹. Explicar mejor todo hubiera exigido explicar, en términos positivos, la relevancia del control político que corresponde a los órganos constitucionales que, con anterioridad al juez constitucional, han intervenido en el proceso.

Quedan finalmente los términos funcionales del control jurisdiccional habido, en otras palabras, la cuestión de su eficacia en términos de presente. El saldo desde esta perspectiva no es precisamente favorable. Hubo control jurisdiccional, pero este tuvo lugar *ex post*, es decir, cuando la coerción estatal había dejado de estar vigente desde hacía más de un año, con efectos en ese sentido esencialmente declarativos. Para bien o para mal, esta forma dilatada de resolución de los asuntos es parte de un modo consagrado de funcionar de

⁵⁰ Este juicio «externo» se concreta en un juicio de adecuación («respuesta adecuada a las circunstancias»), y este, a su vez, en un juicio de razonabilidad («parámetros de constitucionalidad racionalmente aceptables»).

⁵¹ En particular, me produce extrañeza la incomparecencia en este contexto del principio de interdicción de la arbitrariedad, que sería, en realidad, o al menos en teoría, el terreno donde se estarían moviendo estas categorías.

nuestra jurisdicción constitucional. Solo que esta era una ocasión singular que bien hubiera merecido mejores reflejos, sin necesariamente sacrificar la calidad de la deliberación y de la doctrina. Por otra parte, hay que reconocer que hay ocasiones también en las que puede ser conveniente sacrificar la celeridad a la obtención del consenso. Por último, no se puede dejar de hacerse notar que nuestra jurisdicción constitucional tiene una asignatura pendiente con la suspensión cautelar de normas del Estado con fuerza de ley.

VI. PRIMER BALANCE

El art. 155 de la Constitución pertenece a un tipo excepcional de previsiones constitucionales cuya esencial razón de ser es la de estar ahí, de forma que en esa presencia debiera agotarse idealmente su funcionalidad⁵². En realidad, esa es la función que ha cumplido durante cuatro décadas. Ese estado de quietud del precepto se quebró el 27 de octubre de 2017, dando lugar, así, a una experiencia y una jurisprudencia constitucionales que han sido objeto de un cualificado esfuerzo de análisis. Un primer balance de la situación actual del art. 155 CE podría girar en torno a los puntos que siguen.

1. UNA EXPERIENCIA Y UNA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL FUNDACIONALES

La experiencia constitucional vivida en 2017-2018 posee una dimensión inaugural o fundacional al haber puesto cara y ojos a un artilugio que solo era conocido en abstracto. Desde entonces sabemos cómo puede ser una efectiva situación de 155, desde luego solo una de entre las posibles, pero, en definitiva, con el carácter de un *ejemplo* de coerción estatal, cosa que hasta ahora no ocurría.

En el caso concreto, esta primera experiencia ha arrojado, como ya se ha mencionado, un modelo plausible de activación de la coerción estatal basado en la destitución de los responsables políticos seguida de un inmediato proceso de renovación de las instituciones en la comunidad autónoma concernida. Cosa distinta es que esta primera experiencia haya dado el resultado, con toda probabilidad no querido, de confirmación en su posición de las fuerzas políticas situadas en el origen de la emergencia, resultado impecablemente respetado. Se puede decir que se ha impuesto así la lógica del esquema parlamentario

⁵² *Reservfunktion* (Danwitz, 2000: 1197).

de democracia representativa, lo cual es siempre positivo. Pero, al mismo tiempo, y en este concreto caso, se han puesto en evidencia los límites de una respuesta basada en la coerción en según qué situaciones. En todo caso, esta es la diferencia con Alemania: mientras hasta 2017 iban parejos los dos Estados en lo que a «inexperiencia» con la coerción federal o estatal se refiere, a partir de entonces los respectivos caminos para bien o para mal se han separado.

Por otra parte, esta experiencia constitucional inaugural ha venido acompañada o completada por una jurisprudencia constitucional igualmente fundacional que ha saltado de los simples *obiter dicta*, de mero tanteo, a toda una construcción del resorte estatal de la coerción. En su virtud, este modelo concreto goza ya de un marchamo constitucional. Los gobernantes nacionales y autonómicos saben ahora que aquello que se hizo, el modelo de intervención comprensivo de un esquema de destitución/disolución, es constitucional y que se puede, llegado el caso, repetirlo. De nuevo esta es la diferencia con la situación de la coerción federal alemana, donde, a falta de jurisprudencia (Bauer, 2019: 9), su construcción sigue siendo pura obra de la doctrina. Cuestión distinta es la del precio pagado por el modelo español.

2. UN ESTADO EXCEPCIONAL AUTONÓMICO

A diferencia de lo que es el caso de los estados excepcionales del art. 116 CE, el art. 155 CE es de por sí ajeno a toda idea de *duración*, es decir, de espacio temporal acotado en el que rige un derecho diferente. Ello entra dentro de una posible lógica del instituto con arreglo a la cual las medidas adoptadas pueden conseguir un efecto inmediato. No tiene, sin embargo, que ser necesariamente así, siendo la mejor prueba la experiencia habida. En todo caso, la coerción estatal de 2017-2018 fue concebida desde su inicio prolongada en el tiempo, encontrando consiguiente reflejo en los acuerdos del Gobierno⁵³ y del Senado⁵⁴. Sobre todo, ha sido la doctrina constitucional la que ha elevado esta previsión temporal a la condición de requisito del recurso a la coerción estatal, bien en forma de una fecha de caducidad, bien por referencia a una situación previamente definida⁵⁵.

Así las cosas, incorporada la noción de duración, poco distingue a la coerción estatal de un *estado* excepcional. Ciertamente, no se constata la presencia

⁵³ «Las medidas contenidas en el presente Acuerdo se mantendrán vigentes [...] hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat» (Acuerdo del Gobierno, E.9).

⁵⁴ Véase letra h) del Acuerdo del Senado.

⁵⁵ STC 89/2019, FJ 4, d).

del léxico usual, comenzando por el término *estado* y siguiendo por los de *declaración* y *levantamiento*. La realidad, sin embargo, es que de octubre de 2017 a junio de 2018 rigió en Cataluña un estado excepcional, si por tal entendemos una situación temporal de intervención del régimen establecido por el bloque de constitucionalidad referido a esta comunidad autónoma. La peculiaridad es que ese «estado», tal como ha habido ocasión de mencionar, deriva su grado de apartamiento de la normalidad constitucional, no de la Constitución o de una eventual legislación de desarrollo del instituto, sino de lo dispuesto en cada ocasión por los órganos políticos del Estado. Cierto que también cada estado excepcional del art. 116 puede ser diferente en su configuración concreta en lo que a suspensión de la Constitución se refiere, pero siempre dentro de un marco previamente definido por esta.

3. LA FUNCIÓN DEL SENADO: ¿CONTROL POLÍTICO O DIRECCIÓN POLÍTICA?

No tanto a partir de la experiencia constitucional habida cuanto a partir de su escrutinio por el Tribunal Constitucional cabe constatar un deslizamiento en la función que corresponde al Senado en la activación y ejecución de la coerción estatal. Una lectura directa del art. 155 CE deja entrever con suficiente claridad que la función asignada a la Alta Cámara es la del control político, sin perjuicio de un examen desde la perspectiva de la constitucionalidad. Se trata de controlar desde la perspectiva de la prudencia política el grado de intervención en el autogobierno de la comunidad autónoma pretendido por el Gobierno. Precisamente porque el precepto constitucional es tan abierto en posibilidades, es otro órgano político, el Senado, el que debe dar su asentimiento al programa operativo que el Gobierno le somete.

La jurisprudencia constitucional más arriba citada ha remodelado, sin embargo, la función del Senado al expresarse sobre esta de modo que parece hacerlo dueño y responsable de la coerción. Suya parece ser la decisión política final de la activación y suya parece ser la responsabilidad última de su gestión. Es cierto que este fenómeno se inscribe más en el terreno de lo declarativo que no en el de lo efectivo, pero no deja de tener su importancia. Dejando ahora de lado las circunstancias procesales a las que se ha aludido que han podido condicionar el referido lenguaje del juez constitucional, cabe intuir que se ha visto una superior legitimidad en una autoría atribuible al Senado antes que al Gobierno. La cuestión, sin embargo, es si el instituto en su conjunto gana o pierde con este distinto enfoque. Hay razones para pensar que, si el Senado puede ser una instancia idónea para sopesar con criterios políticos el grado de intervención pretendido por el

Gobierno respecto de una comunidad autónoma, más dificultad hay para imaginarlo como el alma, si se quiere, de una operación ejecutiva de tanto fuste como es la prevista en el art. 155 CE.

4. EL MOMENTO DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE CONSTITUCIONALIDAD

No me parece exagerado sostener que con el reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional de su competencia para controlar la coerción estatal se ha operado un cierto cambio de acento tanto en lo que hace a la posición de la jurisdicción constitucional como en lo que hace a la coerción estatal. En la posición del Tribunal Constitucional, en primer lugar, en cuanto este se ha considerado competente para conocer de los contenidos justiciables de una institución en la que hay tanto predominio de lo político, todo ello en ausencia de previsión expresa de este control en la Constitución o en la legislación orgánica. Qué duda cabe de que, de esta manera, la jurisdicción constitucional se aleja de su entendimiento como simple «legislador negativo» para adentrarse en los más variados recovecos de la vida política. Y en el sentido del instituto de la coerción estatal en segundo lugar porque con la asunción de la referida competencia jurisdiccional y la consiguiente identificación de esos contenidos justiciables hoy día puede considerarse *embridado* un mecanismo constitucional de contornos en sí mismos inquietantes.

La doctrina sentada ha puesto a la vista de todos, de la ciudadanía y de los poderes públicos, el sentido constitucional, el alcance y los límites del instituto. Ha confirmado la excepcionalidad de la medida, su excepcional alcance, pero también la consistencia de sus límites. Funcionalmente, sin embargo, no hay en ella pistas que permitan pensar que en futuras ocasiones el control jurisdiccional se va a producir con la celeridad que, según las circunstancias, pueda resultar imperativa.

5. EL 155 COMO SINGULAR PUNTO DE ENCUENTRO ENTRE EL DERECHO Y LA POLÍTICA

Haciendo balance de todo lo anterior, la cuestión de mayor enjundia, y el mayor reto al mismo tiempo que esta primera experiencia con la coerción estatal ha planteado, es la de la posición respectiva que en esta materia corresponde a cada una de las dos magnitudes por excelencia en el ámbito de lo público, el derecho y la política. Pocos institutos constitucionales como este ponen tan claramente en evidencia la resistencia de la política, como magnitud,

a ser expulsada de la Constitución. El diseño de la coerción estatal es un excelente ejemplo de cómo la Constitución deja un espacio a la política, un espacio que no es simplemente el que resulta del libre juego del principio democrático, sino, en ocasiones, el que resulta de un auténtico mandato de la Constitución, el mandato dirigido a un poder político de asumir una función con arreglo a la prudencia política.

Al mismo tiempo, la coerción estatal es un instituto de excepción que, en primer lugar, se encuentra diseñado jurídicamente en sus categorías básicas, y, en segundo lugar, se encuentra integrado en un orden constitucional que le vincula de diversas maneras y al que, en definitiva, *sirve*. De todo esto resulta una combinación de componentes jurídicos y políticos que imponen una doble tarea de reconocimiento: de reconocimiento del derecho por parte de la política y de reconocimiento de la política por parte del derecho. Poco importa ahora cuál de estas magnitudes tiene mayor tarea por delante.

Aplicado todo esto a los concretos parámetros en los que se mueve la experiencia constitucional española, ahora ya del presente, se impone una reflexión sobre cómo y por qué han transcurrido los acontecimientos que han llevado a que España disponga hoy de una experiencia y una jurisprudencia constitucionales de las que Alemania felizmente al cabo de siete décadas sigue careciendo. La coerción estatal es hoy un instituto constitucional mucho más real de lo que lo era hace tres años. A diferencia de lo que ocurría hace cuarenta años, hoy sabemos cuáles son sus posibilidades en términos jurídicos y políticos, como sabemos también cuáles son sus límites, en términos igualmente jurídicos y políticos. Ojalá todo esto sirva para mejorar nuestra praxis constitucional en los tiempos que vienen.

Bibliografía

- Álvarez Álvarez, L. (2019). La coerción federal en la Ley Fundamental. La recepción de una categoría clásica del sistema descentralizado alemán. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 285-315. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.43.2019.24419>.
- Bauer, H. (2019). La coerción federal en el ordenamiento territorial de la Constitución alemana. *Revista Catalana de Dret Públic* (Especial sobre l'aplicació de l'article 155 a Catalunya), 1-20.
- Cruz Villalón, P. (1980). La protección extraordinaria del Estado. En A. Predieri y E. García de Enterría (dirs.). *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático* (pp. 687-717). Madrid: Civitas.
- (1983a). Las articulaciones de un Estado compuesto (comentario a *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, de Eduardo García de Enterría). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 8, 299-315.

- (1983b). ¿Reserva de Constitución? (Comentario al fundamento jurídico 4.º de la STC 76/83, de 5 de agosto). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 9, 185-208.
- Danwitz, T. v. (2000). Artikel 37. En H. v. Mangoldt y H. Klein (eds.). *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar* (pp. 1196-1213). München: Van Halen.
- García de Enterría, E. (1983). *La ejecución autonómica de la legislación estatal*. Madrid: Civitas.
- García Márquez, G. (1967). *Cien años de soledad*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- García Morales, M. J. (2019). Bundeszwang und Sezession in Katalonien. *Die öffentliche Verwaltung*, 72, 1-13.
- García Roca, J. (2019). Diez tesis sobre la intervención extraordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas (artículo 155 CE) tras su aplicación en Cataluña. En VV. AA. *El artículo 155 de la Constitución* (pp. 173-239). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García Torres, J. (2019). El artículo 155 paso a paso. En VV. AA. *El artículo 155 de la Constitución* (pp. 105-172). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Martín i Alonso, G. (2019). Dossier sobre la aplicació de l'article 155 CE a Catalunya. *Revista Catalana de Dret Públic* (Especial sobre l'aplicació de l'article 155 a Catalunya), 182-213.
- Urías Martínez, J. (2019). El artículo 155 CE: alcance y límites de una excepción constitucional. *Revista Catalana de Dret Públic* (Especial sobre l'aplicació de l'article 155 a Catalunya), 101-114.