

EL PROCEDIMIENTO DE LA COERCIÓN ESTATAL: DEL REQUERIMIENTO DEL GOBIERNO A LA APROBACIÓN POR EL SENADO

The procedure of state coercion: from the government
requirement to the approval by the senate

MARC CARRILLO

Universidad Pompeu Fabra

marc.carrillo@upf.edu

Cómo citar/Citation

Carrillo, M. (2020).

El procedimiento de la coerción estatal: del requerimiento
del Gobierno a la aprobación por el Senado.
Revista Española de Derecho Constitucional, 120, 313-343.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.11>

Resumen

El carácter extraordinario y de *ultima ratio* que caracteriza a la coerción estatal determina el procedimiento de esta modalidad de derecho de excepción, que no responde a los procedimientos ordinarios de resolución de conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas. Desde que el requerimiento es desatendido por el presidente de la comunidad hasta la aprobación del Acuerdo por el Senado, el Estado ocupa una posición de mayor disponibilidad sobre el principio de autonomía política previsto en el bloque de la constitucionalidad. Por otra parte, dado que en realidad el Senado no responde a la condición de Cámara de representación territorial, su posición constitucional en el instituto de la coerción estatal queda muy subordinada a la lógica de los partidos políticos de ámbito estatal.

Palabras clave

Estado federal; autonomía política; coerción estatal; requerimiento; control parlamentario.

Abstract

The extraordinary and “last ratio” character that characterizes state coercion determines the procedure of this modality of Law of exception, which does not respond to ordinary conflict resolution procedures between the State and the Autonomous Communities. From the time the requirement is neglected by the President of the Community to the approval of the Agreement by the Senate, the State occupies a position of availability on the principle of political autonomy provided for in the constitutional block. On the other hand, in reality the Senate does not respond to the condition of chamber of territorial representation, its constitutional position in the institute of state coercion is highly subordinated to the logic of state-level political parties.

Keywords

Federal state; political autonomy; state coercion; request; parliamentary control.

SUMARIO

I. LA COERCIÓN ESTATAL COMO DERECHO DE EXCEPCIÓN. II. LA INSTITUCIÓN DE LA COERCIÓN ESTATAL COMO *ULTIMA RATIO* DE LA COERCIÓN ESTATAL QUE DETERMINA LA NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO DE CONTROL. III. EL REQUERIMIENTO DEL GOBIERNO AL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: 1. El significado y alcance jurídico del requerimiento. 2. La acción de requerir en el procedimiento de la coerción estatal y sus límites. 3. La propuesta del Gobierno y el procedimiento parlamentario para la adopción de medidas de coerción estatal en el Senado: 3.1. *Acerca del Senado como Cámara competente para acordar las medidas necesarias de coerción estatal*. 3.2. *La posición del Senado ante el Acuerdo del Gobierno de propuesta para la adopción de las medidas necesarias de coerción*. 3.3. *La naturaleza jurídica del Acuerdo del Senado y su control*. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA COERCIÓN ESTATAL COMO DERECHO DE EXCEPCIÓN

La institución constitucional del art. 155 de la Constitución española (CE) de la coerción estatal, o también denominada ejecución estatal forzosa, fue incorporada como una cláusula de reserva o de cierre en la previsión del sistema de controles del Estado sobre las comunidades autónomas (CC. AA.). Su formulación constitucional fue parca y es positivo que así lo fuese porque de lo que se trata con este procedimiento de ejecución, una vez agotadas otras vías, es de compeler a una comunidad autónoma a cumplir con la Constitución y las leyes.

Junto con la regulación de los estados excepcionales (art. 116 CE) y de la legislación material de urgencia (art. 86 CE), la coerción estatal es una manifestación específica del derecho constitucional de excepción prevista como *ultima ratio* para un supuesto específico de conflicto territorial entre el Estado y una comunidad autónoma (García Torres, 2019a: 114).

Se trata de un instituto jurídico que, ciertamente, no es ajeno al derecho comparado que ofrecen algunos modelos de Estados compuestos. Con sus similitudes y diferencias es bien conocido en este sentido el referente que ofrece el art. 37 de la Constitución federal alemana de 1949, donde el federalismo ha experimentado un alto grado de cooperación y unitarización a través de un sistema fundado en la cooperación y el consenso (Bauer, 2019: 8). No obstante, hasta ahora la coerción federal no se ha aplicado nunca, También, aunque algo menos, es preciso retener el caso del art. 126 de la Constitución

italiana de 1948. Por el contrario, en el único caso de la historia constitucional española de descentralización política, la II República, su Constitución de 9 de diciembre de 1931 no previó esta institución (Tolivar Alas, 1981: 185).

En los inicios de la vigencia de la Constitución, en sectores tanto de la doctrina, como fue el caso del profesor Pedro Cruz Villalón, como del personal político de relieve académico en el proceso constituyente español de la época, como el del también profesor Jordi Solé Tura, que fue miembro de la ponencia constitucional por la minoría comunista, coincidieron en manifestar que si bien el art. 155 CE era un procedimiento excepcional que forma parte de la lógica constitucional de los estados políticamente descentralizados, sin embargo, era deseable que dicho precepto no tuviese nunca que ser aplicado.

La experiencia del Estado de las autonomías tras cuarenta años de práctica constitucional parecía avalar esta aseveración. Salvo el amago de puesta en práctica que finalmente no pasó del requerimiento al Gobierno de la comunidad autónoma de Canarias, al que siguió un proceso de negociación que evitó al Gobierno central tener que acudir al Senado (Gil-Robles y Gil Delgado, 1999: 513)¹, la excepción se ha producido a causa de la grave crisis política generada por el proceso secesionista en Cataluña en septiembre y octubre de 2017 (García Fernández, 2018: 147-154). Como consecuencia de ello, la jurisdicción constitucional ha tenido ocasión por vez primera de interpretar *in extenso* la institución de la coerción estatal *ex art.* 155 CE, con ocasión de su concreta aplicación al caso citado por la presentación de sendos recursos de inconstitucionalidad contra el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 interpuestos, respectivamente, por el grupo parlamentario Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados (STC 89/2019, de 2 de julio) y el Parlamento de Cataluña (STC 90/2019, de 2 de julio).

¹ En 1989, el conflicto surgido en Canarias se salió de los cauces habituales de la conflictividad competencial. A causa de las diferencias económicas con el Gobierno central se produjo una especie de rebelión fiscal de Canarias, que decidió no aplicar un desarme arancelario (reducción de derechos de aduana) del 15 % sobre las mercancías europeas. Esa medida de fuerza adoptada por el Gobierno autonómico suponía incumplir la normativa comunitaria, al objeto de reclamar al Gobierno del Estado 11 000 millones de pesetas por la pérdida de ingresos en los últimos tres años. El Consejo de Ministros envió un requerimiento al Gobierno canario emplazándole a cumplir su compromiso en un mes. En ese período el entonces Ministro de Hacienda, Josep Borrell, viajó a Canarias al objeto de entablar una negociación que finalmente llegaría a buen puerto y evitaría proseguir con el procedimiento de coerción en el Senado (véase *El País* de 21 de octubre de 2017).

Ambas sentencias eran especialmente esperadas por la novedad que han supuesto para la interpretación del alcance y los límites de una institución singular y controvertida del Estado de las autonomías por su trascendencia en el plano jurídico y su indudable impacto político. Porque hasta ahora el Tribunal Constitucional solo se había pronunciado colateralmente y a través de *obiter dicta*². También se ha ocupado de ello la doctrina, a la cual se hará referencia en este trabajo en varias de sus diversas aportaciones. Así como, y con motivo de la crisis en Cataluña, con anterioridad a que lo hiciese el Tribunal Constitucional, el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, en el ejercicio de la función consultiva que le compete, también se pronunció en dos ocasiones a través de dictamen (DCGE). La primera de forma, digamos, prospectiva e instado de manera procesalmente *singular* por el Gobierno de la Generalitat a pronunciarse de forma sumaria sobre la naturaleza del art. 155 CE³, y la segunda, ya sobre su aplicación efectiva en Cataluña tras la aprobación del citado Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017⁴. Todo ello en su condición de órgano de configuración estatutaria con funciones de control consultivo sobre la adecuación de los proyectos y proposiciones en trámite de aprobación en el Parlamento de Cataluña, así como de los decretos leyes aprobados por el Gobierno y de las leyes y normas con rango de ley del Estado (arts. 76 y 77 del Estatuto de Autonomía).

Las páginas que siguen tienen por objeto examinar los aspectos formales más relevantes de la institución contemplada en el art. 155 CE, esto es, el proceso que se inicia con el requerimiento del Gobierno del Estado dirigido al presidente de la comunidad autónoma y que concluye con la aprobación del Acuerdo del Senado de las medidas necesarias que deberá aplicar el Gobierno. Para ello se expondrán, en primer lugar, algunas consideraciones de orden general sobre la naturaleza de esta forma de control extraordinario y excepcional del Estado sobre las CC. AA., que necesaria e inevitablemente inciden y determinan la forma a través de la cual se organiza el procedimiento de la coerción estatal. Un procedimiento que ya de entrada es preciso señalar que no obedece a la naturaleza conflictual de los previstos de forma ordinaria para resolver los conflictos competenciales entre el Estado y las CC. AA. Seguidamente se procederá, por un lado,

² SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 25/1981, de 14 de julio, FJ 5; 6/1982, de 22 de febrero; 42/1983, de 20 de mayo, FJ 5; 76/1983, de 5 de agosto; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 9; 48/1988, de 22 de marzo, FJ 31; 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 8; STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 16.c, y 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 17.a.

³ Dictamen 13/2017, de 26 de octubre.

⁴ Dictamen 14/2017, de 5 de diciembre, sobre las medidas autorizadas por el Senado en aplicación del artículo 155 CE.

a analizar el alcance y los límites del requerimiento en cuanto acto de comunicación procesal por el que el Gobierno del Estado se dirige al presidente de la comunidad autónoma a fin de que realice o se abstenga de llevar a cabo una determinada conducta, y, por otro, la aprobación por el Consejo de Ministros de la propuesta de aplicación de la coerción dirigida al Senado. Y, en tercer lugar, el estudio se adentrará en el examen del procedimiento parlamentario en la Cámara Alta que concluye con la aprobación por mayoría absoluta del Pleno de las medidas que comportan la aplicación de la ejecución estatal forzosa para el caso concreto de la comunidad autónoma afectada.

Finalmente, conviene precisar que, sin dudar de la importancia que ha tenido el proceso secesionista registrado en Cataluña y de las sentencias del Tribunal Constitucional dictadas al respecto, el análisis de los aspectos formales de la coerción estatal que se va a llevar a cabo en las páginas que siguen se realizará desde una perspectiva general. No en relación con su específica aplicación en aquella comunidad autónoma, sin perjuicio de retener el comentario que sobre el instituto de la coerción proceda hacer a la luz de la jurisprudencia fundacional contenida en las SSTC 89 y 90/2019.

II. LA INSTITUCIÓN DE LA COERCIÓN ESTATAL COMO *ULTIMA RATIO* DE LA COERCIÓN ESTATAL QUE DETERMINA LA NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO DE CONTROL

Ya desde los estudios iniciales sobre la organización del régimen jurídico de las CC. AA. se registró unanimidad en considerar que la coerción estatal o la ejecución forzosa por parte del Estado sobre las CC. AA. es un instrumento de carácter extraordinario de resolución de conflictos entre ambas partes (Albertí, 1985: 471). De tal forma que concibiéndolo así no podía ni puede ser entendido como una especie de última instancia de los procedimientos constitucionales para resolver los conflictos de competencia entre el Estado y las CC. AA.

Se trata, efectivamente, de otra cosa bien distinta a un procedimiento ordinario de inspección contenido en unos supuestos de poderes previos de vigilancia o inspección. De acuerdo con el modelo constitucional vigente el Estado carece de dichos poderes. Nada hay en la Constitución que pueda asimilarse a ello. Por otra parte, la ejecución forzosa estatal no puede derivarse ni ser una consecuencia de la información que el Gobierno haya podido disponer sobre la actuación de una comunidad autónoma, obtenida mediante dicha inspección o supervisión estatal sobre la ejecución autonómica de la legislación del Estado. Así se había sostenido en su momento (García de

Enterría, 1983: 172-173) y que cabe rechazar. Asimismo, la coerción estatal prevista para afrontar una situación extrema de incumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte de una comunidad autónoma, tampoco presupone una posición *previa* de superioridad o jerarquía del Gobierno central sobre esta. Además, hay que precisar que la inspección estatal y la compulsión ejercida por el Estado sobre las CC. AA. son dos figuras distintas (Gil-Robles y Gil Delgado, 1999: 511), de tal manera que no es posible entender el instituto de la coerción estatal como una lógica consecuencia de un inexistente poder de inspección ordinario del Estado sobre las CC. AA.

Cuestión distinta es que el carácter extraordinario del instituto de la coerción permite al Estado, *con ocasión de su aplicación al caso concreto*, situarse *temporalmente* en una posición de mayor disponibilidad ejecutiva sobre el marco competencial diseñado por el bloque de la constitucionalidad, en relación con los actos llevados a cabo por las instituciones de la comunidad autónoma. Pero siempre, bajo las condiciones de sujeción al procedimiento y control tanto parlamentario como jurisdiccional. Ergo, con capacidad para intervenir sobre el autogobierno de la comunidad autónoma. Dicho lo cual, la coerción estatal tampoco es ni puede ser sinónimo de una atribución siquiera provisional de plenos poderes al Estado. En consecuencia, la redefinición del ámbito de la autonomía política que conlleva la ejecución estatal forzosa en ningún caso exonera al Estado de su total sujeción a la Constitución (Álvarez Álvarez, 2016: 295).

El bien jurídico protegido *ex art. 155 CE* es la garantía del orden constitucional: el respeto a la Constitución y el resto de las leyes que hayan sido vulneradas. Sin que la referencia a la comunidad autónoma de que esta «actúe de forma que atente gravemente al interés general de España» suponga un supuesto distinto y diferenciado del primero. El art. 155.1 CE dice: «Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan [...]». Así, sin perjuicio de poner de relieve la mejor o peor fortuna en su redacción por el constituyente, que, incluso, pudiese llevar a interpretar que la referencia específica al «interés general de España» suponga un supuesto diferente que podría abrir la puerta a una cláusula de plenos poderes en favor del Gobierno en la aplicación de la coerción estatal (Cruz Villalón, 1981: 717), es posible admitir otra vía interpretativa por la que atentar al interés general de España *solo* puede tener cabida en el marco, precisamente, de la Constitución y las leyes. O, dicho de otra forma: en aplicación de la coerción estatal el Gobierno no puede llevar a cabo una reinterpretación del interés general de España al margen de la Constitución y las leyes (Muñoz Machado, 1982: 457) que le habilite a aplicar la ejecución estatal forzosa con base en criterios exclusivamente de oportunidad. En este sentido, el presupuesto material

para la legitimidad de la coerción estatal siempre deberá estar fundado en el incumplimiento de la Constitución y las leyes. En caso contrario, el juicio de constitucionalidad sobre la lesión del interés general desvinculado de un factor objetivo como son la Constitución y las leyes quedaría sujeto a un parámetro especialmente laxo e indeterminado. O, incluso, formulado de manera más directa: se trataría de un supuesto de coerción estatal que, como se ha reconocido, permitiría un mayor margen de apreciación «crudamente política al Gobierno y al Senado» (García Torres, 2019b: 516).

El interés general al que se refiere el art. 155 CE es el definido y enmarcado en la Constitución y en las leyes aprobadas por las Cortes Generales pero no fuera de dicho ámbito normativo. En este sentido, resulta evidente que la vulneración de la Constitución y del resto de leyes afectará siempre, en mayor o menor grado, al interés general. Claro es que tendrá mayor alcance si la lesión opera directamente sobre la norma constitucional.

Por otra parte, si se identifican la garantía y la protección de dicho interés general con el respeto al principio de lealtad constitucional (García Roca, 2019: 188), solo será admisible siempre y cuando que se ciña al debido respeto de los principios de unidad, autonomía y solidaridad ejercidos en el ámbito de las propias competencias y de cooperación ínsitos en la lógica de la organización institucional de los diversos modelos de Estado compuesto. Y no a una vaga apelación a una lealtad desnuda de todo contenido jurídico y seguramente más tributaria de razones de mera oportunidad política.

Para la valoración del incumplimiento por la comunidad autónoma de sus obligaciones, el presupuesto adicional habilitante, y probablemente el más adecuado, ha de encontrarse en cualquier resolución del Tribunal Constitucional que haya resuelto que la comunidad autónoma se ha desentendido expresa y reiteradamente de sus obligaciones (Álvarez Álvarez, 2016: 297). Léase, por ejemplo, el supuesto de un recurso de inconstitucionalidad (art. 161.1.a CE), o de la impugnación de leyes o resoluciones aprobadas por los órganos representativos de la comunidad autónoma (art. 161.2 CE) que estimen la denuncia del incumplimiento imputado a esta.

Acerca de la interpretación por el Tribunal Constitucional del presupuesto de hecho habilitante que ha de legitimar la coerción estatal contemplado en el art. 155.1 CE, contenida en su STC 89/2019, de 2 de julio, si bien constata que la literalidad del texto constitucional diferencia entre los dos supuestos, rechaza de forma convincente que ello pueda tener consecuencias jurídicas:

El art. 155 CE se refiere al incumplimiento de «las obligaciones que la Constitución u otras leyes» impongan a la comunidad autónoma y también a una

actuación autonómica «que atente gravemente al interés general de España». En su tenor literal, diferencia el atentado grave al interés general de España respecto al primero de los mencionados, diferenciación que no debe entenderse como exclusión o contraposición entre ambos. El incumplimiento de concretos deberes constitucionales o legales puede deparar, en según qué casos, lo que también pueda llegar a considerarse un grave atentado al interés general. Este último, a su vez, no habría nunca de denunciarse al margen del derecho. Es decir, como una cláusula general habilitante para la intervención discrecional en la autonomía, en la que, con arreglo a apreciaciones políticas o de mera oportunidad, se prescinda de constatar la infracción de la Constitución y las leyes, lo que no se compadecería ni con el principio de estado de derecho ni con la garantía constitucional de la autonomía (arts. 1.1 y 2 CE) que son «mandatos esenciales de nuestro ordenamiento constitucional» (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5.b).

Por tanto, la jurisdicción constitucional excluye que, a pesar del carácter extraordinario que necesariamente presenta la coerción estatal como mecanismo de control del Estado sobre las CC. AA., le otorgue de plenos poderes para paliar y revertir los efectos que sobre el interés general tenga la actuación de la comunidad autónoma que ha vulnerado la Constitución o las leyes. De esta forma, el Tribunal evita que, llegado el caso, el eventual juicio de constitucionalidad pueda ser tributario tanto de una menor intensidad de análisis jurídico como de una mayor deferencia hacia la apreciación política del Gobierno y del Senado a la hora de activar el procedimiento (García Torres, 2019b: 516).

El carácter extraordinario excluye, por tanto, que la coerción estatal pueda ser ubicada en la lógica de las controversias competenciales. Sí que, por el contrario, puede admitirse que constituye una especie de cláusula de cierre del principio de lealtad constitucional que ha de presidir el sistema constitucional de distribución territorial del poder político diseñado por la Constitución, a través de un control de naturaleza política para abordar los problemas territoriales (Carranza, 2019: 13). Porque, en efecto, el procedimiento del art. 155 CE no es la manifestación de un conflicto positivo de competencias entre los entes territoriales dotados de poder político mediante leyes propias, sino que fue previsto para afrontar comportamientos activos u omisivos de una comunidad autónoma contrarios a las obligaciones que se derivan de la Constitución y las leyes. De hecho, esta forma de coerción o de control como *ultima ratio* sobre las CC. AA. está pensada para hacer frente a los supuestos de insubordinación o incumplimiento, o de ataques a la legalidad constitucional (Tolivar Alas, 1981: 186). Esto es, a supuestos

que por su naturaleza no admiten ser resueltos mediante los procedimientos ordinarios de resolución de conflictos, ya sea a través del recurso de inconstitucionalidad (cap. II del título II LOTC), los conflictos de competencia (cap. II del título IV LOTC) o la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las comunidades autónomas prevista en el art. 161.2 CE (título V LOTC).

La condición de *ultima ratio* que caracteriza al procedimiento de la coerción estatal como control extraordinario sobre las CC. AA. hace que el tratamiento constitucional del procedimiento no sea asimilable a un clásico conflicto competencial. Por esta razón, la capacidad de intervención que sobre el principio de autonomía política se atribuye al Gobierno del Estado *ex art.* 155 CE implica que la posición del Estado en las fases procesales que conforman su aplicación diverge notoriamente de la que ostenta el Ejecutivo central ante un conflicto ordinario suscitado frente a una comunidad autónoma. En este último caso, el Estado carece de una posición de jerarquía.

Una vez iniciado el procedimiento de la coerción estatal a través del requerimiento formulado por el Gobierno, en principio, el Estado carece de una posición de superioridad institucional. Con independencia de la dimensión que pueda llegar a tener el incumplimiento de sus obligaciones por parte de la comunidad autónoma, el requerimiento, como tal, no es una orden ni una instrucción vinculante puesto que el Gobierno estatal no es un superior jerárquico del autonómico. Ahora bien, el requerimiento no deja de ser tanto una invitación como también una intimación a la comunidad autónoma para que reconsidere su actuación, pues en caso contrario las consecuencias le pueden resultar muy onerosas (García de Enterría, 1983: 174-175). Es una señal de alerta a fin de evitar que ulteriormente se generen graves consecuencias para la autonomía.

Por tanto, si la desatención por la comunidad autónoma se confirma, el resto del procedimiento coercitivo que transcurre entre la solicitud de adopción de medidas por el Gobierno para restablecer la situación y la aprobación de aquellas en los términos adoptados por el Senado ya responde a una lógica distinta. Puesto que la intervención de las instituciones del Estado va dirigida a resolver no precisamente una discrepancia competencial, sino una alteración grave del orden constitucional. Razón por la cual el debate y la transacción acerca de una controversia sobre de la titularidad de unas competencias —por ejemplo, como sería el caso previsto en el art. 33 LOTC— no han lugar en este procedimiento. Lo que se dilucida es un bien jurídico de mayor calado: el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y/o legales, cuando presumiblemente otras vías ensayadas con anterioridad para resolver el conflicto político no han fructificado.

Por ello, en las diversas fases del procedimiento de la coerción estatal, la posición de las instituciones del Estado va progresivamente adquiriendo un mayor efecto compulsivo sobre la autonomía política de la comunidad autónoma. Desde la invitación/intimación que supone el requerimiento dirigido al presidente de la comunidad autónoma, se pasa a la aprobación del acuerdo por el que el Gobierno propone al Senado el grado de intervención que políticamente considere oportuno llevar a cabo a través de la adopción de las medidas necesarias para obligar a la comunidad autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales. Hasta llegar a la aprobación efectiva de estas en las condiciones que establezca la resolución aprobada por la Cámara Alta habilitando al Gobierno para su posterior aplicación. Una aplicación que puede llegar a conducir, según el caso, a «una constricción o limitación directa de la autonomía» (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 4).

Con estos mimbres que determinan la naturaleza del instituto de la coerción estatal y del procedimiento para su aplicación, procede ya examinar los aspectos formales de la configuración constitucional de esta modalidad del derecho de excepción *ex art.* 155 CE.

III. EL REQUERIMIENTO DEL GOBIERNO AL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

1. EL SIGNIFICADO Y ALCANCE JURÍDICO DEL REQUERIMIENTO

El texto que concierne específicamente al objeto de este trabajo es el apartado primero del art. 155 CE, que establece lo siguiente:

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Procede ante todo determinar el alcance jurídico del término *requerimiento*. Según el diccionario de la Real Academia Española (RAE) su significado general deriva del término *requerir*, que es definido como «intimar, avisar, o hacer saber una cosa»; «reconocer o examinar el estado en que se halla algo». Aplicado al ámbito de derecho, el diccionario lo define como

«acto judicial por el que se intima que se haga o se deje de ejecutar una cosa», o también «aviso, manifestación o pregunta que se hace, generalmente bajo fe notarial, a alguna persona exigiendo o interesando de ella que se exprese y declare su actitud o respuesta». Descendiendo necesariamente al lenguaje jurídico, requerimiento es la «intimidación que se dirige a una persona para que haga o deje de hacer alguna cosa o para que manifieste su voluntad con relación a un asunto» (Muñoz Machado, 2016:1451). Y en el caso concreto de la coerción estatal el objeto del requerimiento dirigido al presidente de la comunidad autónoma incumplidora lo es para que rectifique una actuación o una misión que resulta contraria a la Constitución (García de Enterría, 1983: 173). Durante el debate constituyente en el Senado, en la motivación de una enmienda presentada por el entonces senador Josep Benet, se refería al requerimiento como una última advertencia dirigida a la comunidad autónoma para rectificar una conducta que vulnera la Constitución (Ballart, 1987: 145).

Un buen punto de partida es entender que «el requerimiento previo juega pues como presupuesto formal de la actuación de la ejecución estatal forzosa, y se sitúa incluso con anterioridad a la propia producción del presupuesto formal y material, como condición previa y necesaria» (Albertí, 1985: 474). El requerimiento se configura como una garantía tanto para la comunidad autónoma como para el Estado a fin de que ambas partes sepan a qué atenerse una vez que se activa.

Su formulación normativa *ex art.* 155 CE es necesariamente reducida en sus términos. En este sentido, resulta positivo que —por ejemplo— el precepto no establezca un plazo preclusivo para que una vez formulado el requerimiento por el Gobierno el presidente de la comunidad autónoma deba responder. Desde luego, esta circunstancia no puede entenderse como una laguna u omisión sino como una precaución lógica del constituyente, que atribuye a las partes concernidas un mayor margen de maniobra. En términos objetivos ello no deja de suponer una ventaja (Ballart, 1987: 148). La flexibilidad constitucional en este sentido es una buena opción (García Roca, 2019: 208).

Ahora bien, que ello sea así no ha de comportar que la respuesta del jefe del Gobierno autonómico deba demorarse en el tiempo. El carácter de control extraordinario de la coerción estatal como *ultima ratio* no permite admitir que una situación institucional grave para una garantía efectiva del ordenamiento constitucional se pueda prorrogar en exceso y, por tanto, es lógico que en esta tesitura el Gobierno central fije un plazo perentorio. Cada caso puede merecer un tratamiento específico. Pero parece evidente que carecería de sentido una prolongación en el tiempo de la situación de crisis. Porque si se ha llegado a un contexto institucional tan extremo es porque hasta entonces han fracasado otras vías de resolución del conflicto planteado por una actuación

gravemente lesiva de la Constitución y las leyes o del interés general por parte de la comunidad autónoma (Villanueva Turnes, 2016: 5). Ya sean los medios jurídicos ordinarios de resolución de conflictos como también, en su caso, las vías políticas de diálogo entre el Gobierno y la comunidad autónoma, siempre necesarias antes de recurrir a otras de naturaleza distinta. Sobre todo, en situaciones extremas como las que pueden llegar a provocar la activación de la coerción estatal.

Teniendo en cuenta que el primer deber del Gobierno central es comprobar la concurrencia de los elementos de hecho que le habiliten para activar la coerción estatal mediante el requerimiento, resulta evidente que, de acuerdo con las circunstancias específicas del caso, habrá de valorar la oportunidad de activar de forma inmediata el requerimiento, o bien optar antes de este por otra fórmula consistente en abordar el problema constitucional suscitado desde la lógica política. Porque, en efecto, cuando el art. 155 CE prescribe que el Gobierno «podrá adoptar las medidas necesarias para obligar [a la comunidad autónoma] al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general», permite que, incluso comprobada la concurrencia del supuesto de hecho, el Gobierno central puede elegir si formula el requerimiento o bien si de momento opta por otra vía para tratar el problema desde la perspectiva política o bien renuncia a ello y aborda la crisis ya desde la compulsión jurídica. Por tanto, la interpretación del tiempo verbal *podrá* es portadora de un margen de discrecionalidad política que ha de aplicarse no solo al acuerdo de las medidas que se adopten posteriormente, sino también a su acto preparatorio, que es el requerimiento (García Torres, 2019a: 125-126).

Que el destinatario del requerimiento sea el presidente de la comunidad autónoma responde a su condición de «suprema representación de la comunidad respectiva y la del Estado en aquella» (art. 152 CE). De acuerdo con esta posición que caracteriza al órgano autonómico, que es también Estado, y con independencia del origen institucional del incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales, al presidente de la comunidad le corresponde asumir la responsabilidad de dar respuesta al requerimiento que le dirija el Gobierno central. En el caso de Alemania, si bien la coerción federal no prevé la figura del requerimiento, el incumplimiento de las obligaciones establecidas por la Constitución y la legislación federal concretado por el Gobierno de la Federación ha de ser imputando a una acción u omisión de un *Land* y habrá de fundarse en la vulneración del principio de lealtad federal (Bauer, 2019: 11).

En el ámbito de los procedimientos ordinarios de resolución de conflictos previstos por la Constitución, plantear un conflicto de competencias por parte de la comunidad autónoma con carácter previo al requerimiento, contra las

disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado (art. 61.1 LOTC), ciertamente, es una posibilidad siempre abierta en defensa de sus competencias. En un sentido opuesto, el Estado puede entender que, en realidad, de lo que se trata es de un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales o legales. No parece, por el contrario, que el conflicto de competencias planteado por la comunidad autónoma pueda ya proceder una vez iniciado el procedimiento del art. 155 CE con la formulación del requerimiento⁵. Hay que pensar en los casos en que, en principio, pudiese haber sido factible con ocasión de una controversia competencial, dicha vía procesal debería haberse ensayado con anterioridad pero no con motivo de la ejecución forzosa, que es un instituto concebido para afrontar una situación muy distinta, como es la que resulta del incumplimiento de la Constitución u otras leyes.

La formulación del requerimiento por parte del Gobierno no puede ser una simple manifestación de voluntad por parte del Ejecutivo estatal, sino que habrá de fundarse de modo fiable en la constatación del incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales por la comunidad autónoma (Gómez Orfanel, 2018: 1641) y no en meras suposiciones. Habrá de ser formalizado mediante una decisión al efecto del Consejo de Ministros por la que se inste al presidente de la comunidad autónoma a que rectifique y deponga de su actitud. Tratándose de una decisión o acuerdo que comporte activar un instituto de la trascendencia jurídica y política de la coerción estatal *ex art.* 155 CE, es necesario que el Gobierno vaya pertrechado de la *opinio iuris* de su alto órgano consultivo, el Consejo de Estado (Vírgala, 2018: 4322). La cobertura

⁵ En uno de los primeros estudios sobre la ejecución autonómica de la legislación estatal, el profesor García de Enterría sostuvo, introduciendo un matiz especialmente relevante, la posibilidad de que ello fuese posible subrayando las virtudes de dicha opción: «Son notorias las ventajas de que la Comunidad Autónoma discrepante con el requerimiento ponga en marcha esta vía. Con su apertura evitará normalmente la puesta en funcionamiento de las consecuencias que el artículo 155 habilita para el supuesto de una negativa pura y simple a seguir el requerimiento del Gobierno, las medidas ejecutivas y de sustitución [...]. Pues habrá de ser normal, cuando el problema sea en efecto objetivamente discutible, y no se presente como una actitud de rebeldía más o menos declarada de las autoridades autonómicas» (1983: 179). El matiz de diferenciar entre la discrepancia competencial y una situación de rebeldía autonómica es, en efecto, significativo, observando el caso que ofrece del proceso secesionista en Cataluña, indudablemente situado en el segundo caso. En abstracto, el primer caso sustentado en una discrepancia competencial en cuanto tal podría permitir que la comunidad autónoma promoviese un conflicto de competencias. Entiendo, sin embargo, que si ello se produjese el instrumento de la coerción estatal debería quedar *ab initio* excluido.

legal para ello le viene dada por el art. 21.10 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, que establece que el Pleno de dicho órgano deberá ser consultado sobre: «10. Asuntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión», previsión que queda fuera de toda duda razonable que afecta al acuerdo de aplicar el art. 155 CE.

En todo caso, y como se ha apuntado anteriormente, el requerimiento es una invitación o incluso una intimación a deponer la actitud incumplidora a la comunidad autónoma. Pero no es una instrucción producto de una supuesta posición de jerarquía del Gobierno central, que en esta fase del procedimiento de la coerción no ostenta.

El requerimiento no se incumple: se atiende o se desatiende (García Torres, 2019a: 127). La desatención por parte del presidente de la comunidad autónoma conduce irremisiblemente a proseguir el procedimiento con la propuesta del Gobierno mediante decreto del Consejo de Ministros dirigida al Senado (Gómez Orfanel, 2009: 2580) para que este acuerde las medidas necesarias para obligar a la comunidad autónoma al cumplimiento forzoso de las obligaciones constitucionales y legales incumplidas. Unas medidas que habrán de ser las que en todo caso decida la Cámara Alta y que lógicamente esta podrá enmendar, modificar o rechazar, porque la decisión definitiva y la única de carácter coercitivo corresponde al órgano parlamentario y no al Gobierno.

2. LA ACCIÓN DE REQUERIR EN EL PROCEDIMIENTO DE LA COERCIÓN ESTATAL Y SUS LÍMITES

Procede ahora examinar el sentido constitucional de la formulación del requerimiento en una situación extrema derivada de la crisis generada por el incumplimiento de las obligaciones constitucionales de la comunidad autónoma. La coerción estatal cristaliza una vez que el Gobierno del Estado ha concretado y motivado las razones del incumplimiento por parte del presidente autonómico que han de ser graves, ya sea por comisión u omisión y sin que sea necesario que exista dolo o culpa en la actuación de los órganos de la comunidad autónoma (Albertí, 1985: 473).

Ante esta circunstancia, en principio el Gobierno central podría optar por proseguir el procedimiento coercitivo o, eventualmente, decidir abrir un plazo que de alguna manera le permita llevar a cabo algún tipo de negociación a fin de evitar la acción compulsiva. Así, se ha afirmado que aunque la comunidad autónoma no atendiese el requerimiento del Gobierno, la decisión de este de solicitar la autorización del Senado es libre, de tal manera que con ello

podría optar por la vía de la persuasión o la negociación política (Gil-Robles y Gil Delgado, 1999: 513). O, incluso, que la fase de requerimiento abre una posibilidad de diálogo en la que las partes pueden avenirse a una solución que haga innecesario activar los poderes extraordinarios estatales (Albertí, 2018: 14).

Es necesario subrayar, sin embargo, que, una vez constatada la negativa autonómica de atenerse al requerimiento gubernamental, entender que ello pueda comportar la obertura de un proceso de negociación por el Gobierno central choca con la naturaleza jurídica del sentido del requerimiento inserto en el instituto de la coerción estatal. Si acaso, y desde luego de manera más que razonable, la persuasión y la eventual negociación entre el Estado y la comunidad autónoma incumplidora se deberían producir antes del presupuesto formal que es el requerimiento, pero no después. Es decir, la libertad del Gobierno central de afrontar el problema desde el plano que crea más oportuno es plena antes del requerimiento, pero no una vez hayan sido agotadas todas las vías posibles para persuadir a la comunidad autónoma para que desista de su actitud. En un sentido distinto a esta posición podría aportarse otra según la cual la oportunidad de la persuasión y/o la negociación pueda resultar más o menos procedente en función de la dimensión y la relevancia política del conflicto suscitado por la comunidad autónoma. Así, seguramente, por ejemplo, podría diferenciarse entre el supuesto de un grave y reiterado incumplimiento competencial y un proceso político de carácter secesionista. Entre ambos extremos la casuística seguramente puede dar mucho de sí. Sin embargo, hacer depender el sentido del requerimiento de la mayor o menor gravedad de la crisis política no casa con la naturaleza del instituto de la coerción estatal, en cuanto que *ultima ratio* constitucional para que la comunidad autónoma se avenga a cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales. Es obvio que la falta de seguridad jurídica sería una consecuencia ineluctable.

Si, como se ha sostenido anteriormente, la acción gubernamental de activar la coerción estatal debería venir precedida, según el caso, de una o varias resoluciones del Tribunal Constitucional que hubiesen desestimado las pretensiones de la comunidad autónoma ante un recurso, conflicto o un impugnación de disposición autonómica del Gobierno, tal circunstancia avala precisamente la condición de la ejecución estatal *ex art. 155 CE* como último instrumento constitucional previo a la intervención estatal sobre el autogobierno de la comunidad autónoma. Naturalmente, en este tránsito previo del Estado sobre los diversos procedimientos constitucionales para la resolución ordinaria de conflictos, en ningún caso nada impediría el siempre necesario diálogo político para abordar también desde esta lógica el conflicto. Pero siempre antes de formular el requerimiento.

Menos coherente aún con el sentido constitucional de la fase procesal de la coerción estatal que comporta el requerimiento resulta la idea de concebir que «el sentido constitucional de esta fase es limitar jurídicamente la acción extraordinaria del Ejecutivo central y facilitar el principio de subsidiariedad, permitiendo que los problemas se solucionen mediante la aplicación del régimen ordinario de reparto territorial del poder antes de acudir a la excepcionalidad» (Urías, 2019: 107). De acuerdo con esta aproximación al examen de la coerción estatal, es más que probable que no resultaría difícil ubicar tal planteamiento en la órbita de una —sin duda— encomiable voluntad recreadora del alcance jurídico del principio de subsidiariedad, que dista mucho de la naturaleza del instituto de la coerción estatal como *ultima ratio* ante el incumplimiento de las obligaciones constitucionales de una comunidad autónoma.

Precisamente, acerca del significado del requerimiento, en especial, en relación con la concepción de que este pueda servir como una vía de diálogo entre el Estado y la comunidad autónoma, la STC 89/2020 aborda con carácter general el alcance y los límites de esta fase procesal prevista en el art. 155 CE. El Tribunal lo hace, ciertamente, atento a la singularidad y, sin duda, gravedad del caso que por vez primera le ha sido planteado de aplicación de la coerción estatal con motivo del proceso secesionista en Cataluña.

Las reglas interpretativas que el Tribunal establece pueden sintetizarse así; la coerción estatal tiene por objeto restaurar el orden constitucional que ha sido vulnerado; una vez formulado el requerimiento, este ya no puede depender de acuerdos previos entre el Estado y la comunidad autónoma; por tanto, el requerimiento tampoco habilita ya para un proceso de negociación entre las partes; en general, el diálogo entre los gobernantes es un fundamento del sistema democrático pero no puede versar sobre el sometimiento de los poderes públicos a las reglas del Estado de derecho, y todo ello de acuerdo con un presupuesto básico: la reforma de la Constitución no está sujeta a límites formales. Los términos en los que se expresa el Tribunal son los que siguen:

La vía extraordinaria establecida en el art. 155 CE y, por tanto, este concreto trámite, busca la restauración de la constitucionalidad conculcada y, más allá de la específica vía que el requerimiento proporciona, no queda condicionada al intento de concertaciones o conciliaciones previas entre los poderes públicos concernidos. El Gobierno y el Senado han sido llamados por la Constitución a intervenir frente a contravenciones del orden constitucional, ya declaradas o, en su caso, flagrantes, que no sean susceptibles de reparación plena por otros cauces. No cabe esperar que este procedimiento se preste para negociar en torno a un «abierto y expreso desafío a la fuerza de obligar de la Constitución

o del ordenamiento que sobre ella se levanta» (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5). Este Tribunal no puede dejar de reconocer el valor, en general, del diálogo entre gobernantes y titulares de los poderes públicos como soporte vital de la democracia constitucional [STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4.b)], pero ese diálogo no puede versar sobre la sujeción o no a las reglas y principios jurídicos de todos cuantos ejercen poder público, sujeción sin la cual no cabría hablar de estado de derecho, «cuya garantía y dignidad últimas se cifran en el aseguramiento de que los gobernantes sean servidores, no señores, de las leyes, y muy en primer lugar de la Constitución y de las normas que en ella disciplinan los procedimientos para su propia e ilimitada revisión formal; exigencias sin cuyo cumplimiento no puede hablarse de libertad política y civil» (STC 114/2017, FJ 5) (FJ 7).

Pues bien, de los términos en los que se expresa este razonamiento jurisdiccional podría pensarse en la posibilidad de que el requerimiento suponga una fase de diálogo, sobre todo cuando se refiere a la frase: «[...] más allá de la específica vía que el requerimiento proporciona». ¿Significaría que esta es una vía de apertura a un diálogo entre las partes en conflicto al margen de las obligaciones que se derivan para la autoridad autonómica requerida? El Tribunal lo rechaza por la negación que añade de inmediato de acuerdo con la cual dicha vía «no queda condicionada al intento de concertaciones o conciliaciones previas entre los poderes públicos concernidos». Además, el riesgo de la confusión queda descartado si la figura del requerimiento se ciñe a su significado procesal expuesto con anterioridad. Asimismo, ahora se puede precisar que su objeto ha de servir al Gobierno del Estado para dar oportunidad a la comunidad autónoma para cumplir voluntariamente la obligación desatendida o cesar voluntariamente en el atentado contra el interés general (García Torres, 2019a: 127).

En segundo lugar, otro aspecto controvertido del requerimiento es el alcance de su contenido. Más concretamente, la cuestión que se plantea es si una vez que el Gobierno central ha formulado y concretado los motivos que acreditan el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales o legales por parte de la comunidad autónoma, debe también especificar en este las medidas necesarias que propondrá al Senado si la comunidad autónoma desatiende el requerimiento. Se trata de un tema este, relativo a la congruencia entre lo expresado en el requerimiento y las medidas que adoptar por el Gobierno, que ha suscitado controversia no solo en la incipiente doctrina sobre este aspecto específico de la coerción estatal, sino que, asimismo, ha aparecido en el debate procesal surgido con motivo de los dos recursos de inconstitucionalidad formulados contra el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017 en relación con su aplicación en Cataluña.

Ni del art. 155 CE, que ha de ser el primer referente normativo, ni tampoco del art. 189 RS se deduce nada al respecto. De hecho, la parca formulación constitucional del precepto no coadyuva a una construcción constitucional muy afinada de la coerción estatal. Pero ello no ha de ser una dificultad para afirmar ya de entrada que de la Constitución no se deduce una obligación expresa para que en el contenido del requerimiento el Gobierno incluya las medidas que piensa adoptar. Además de la invitación/intimación dirigida a la comunidad autónoma para que cumpla con sus obligaciones constitucionales y desista de su incumplimiento o realice lo que debería hacer o no hacer, no está obligado a incluir las medidas que piensa adoptar si el Senado aprueba total o parcialmente su propuesta. El Gobierno no ha de ir más allá.

Desde luego, la Constitución no le compele a hacerlo. Lo cual no deja de ser coherente con la naturaleza del requerimiento ya reiterada con anterioridad como parte de la coerción estatal como recurso extremo del Estado, una vez que otras vías de solución del conflicto no han prosperado. Se ha de ajustar, con la extensión que proceda, a determinar los hechos que justifican el incumplimiento autonómico.

No obstante, es posible que —quizá— la concreción en el requerimiento de las medidas que piensa adoptar el Gobierno previa aprobación por el pleno del Senado pudiese convencer al presidente de la comunidad y facilitar que se aviniese a atenderlo voluntariamente o que, incluso, fuese rechazado pero con mayor conocimiento de causa (García Torres, 2019a: 129). En este sentido, es probable que las características que presente el caso —por ejemplo, un reiterado incumplimiento competencial en un ámbito sectorial del ordenamiento o en un proceso político secesionista— que hayan motivado activar la coerción estatal pudiesen aventurar el resultado del requerimiento. Pero desde luego esta es una cuestión de orden político que queda a extramuros del examen jurídico del instituto de la coerción.

También acerca de la congruencia entre el contenido del requerimiento y las medidas que el Gobierno se proponga adoptar, con anterioridad al pronunciamiento jurisdiccional del Tribunal Constitucional, el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña tuvo ocasión de pronunciarse en su segundo dictamen ya referido a la concreta aplicación del art. 155 CE en dicha comunidad autónoma. En este, la mayoría del Consejo sostuvo la interpretación basada en la necesidad de mantener una cierta relación de coherencia al respecto en los términos que siguen:

[...] el requerimiento [del Gobierno] incurre en una carencia formal significativa, dado que, de su contenido y en la fecha en la que se dirige al máximo

representante del sistema institucional catalán, no se desprende de manera clara ni expresa cuáles son las medidas que puede llevar aparejadas ni, por tanto, el resultado consiguiente y subsiguiente de desatender la petición del Gobierno central, más allá de efectuar una referencia genérica a «las medidas necesarias para el cumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de sus obligaciones constitucionales y para la protección del interés general» (FJ 4).

Es lo cierto, sin embargo, que ni del art. 155 CE ni tampoco del art. 189 RS se deriva expresamente que el Gobierno requirente esté obligado a incorporar anticipadamente en el requerimiento las medidas coercitivas que piense adoptar si obtiene el aval del Senado. No parece que ello forme parte de la *ratio legis* del instituto de la coerción estatal, que no es otra que procurar que la comunidad autónoma rectifique (Lafuente, 2018: 97). En sentido contrario y favorable a garantizar la coherencia entre requerimiento y las medidas adoptadas se ha sostenido que «no se podrán adoptar medidas para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de obligaciones a las que no se haya hecho referencia en el requerimiento» (Satrústegui, 2017: 1789). En el mismo sentido, Vintró (2019: 74).

En su STC 89/2019, la posición al respecto sostenida por el Tribunal Constitucional se puede resumir en los siguientes términos: la configuración constitucional de la coerción estatal no impone al Gobierno el deber de determinar en el requerimiento las medidas necesarias que, en su caso, propondrá al Senado para que sean aplicadas a la comunidad autónoma incumplidora; lo que se persigue con el requerimiento es impeler a la comunidad autónoma a que lleve a cabo una actuación por la que cese el incumplimiento de sus obligaciones; mientras que con la adopción de las medidas necesarias, una vez el requerimiento ha sido desatendido, se trata de evitar la resistencia autonómica a dicho cumplimiento; en consecuencia, y finalmente, las autoridades de la comunidad autónoma no disponen de un derecho a la predeterminación de las medidas en el acto del requerimiento.

El art. 155.1 CE no impone al Gobierno la obligación de anunciar en el requerimiento cuáles serán las medidas propuestas en el caso de que finalmente decida recurrir a este procedimiento y solicitar la correspondiente autorización del Senado. Tampoco cabe equiparar las actuaciones que pueden requerirse de una comunidad autónoma en el trámite inicial de este procedimiento con las «medidas necesarias» para cuya adopción, desatendido el requerimiento, se solicite la aprobación de la cámara. En aquella primera fase de requerimiento se trata de reclamar o exigir una actuación autonómica, dándole así la oportunidad de evitar la coerción. En la segunda, se da lugar a una intervención

coercitiva en la autonomía, mediante medidas dirigidas a vencer, en los términos que resulten precisos, la resistencia de la comunidad autónoma a cumplir con la obligación incumplida o a cesar en el grave atentado al interés general. Además, las medidas que el Gobierno pueda llegar a proponer al Senado no tienen que ser anticipadas al presidente de la comunidad autónoma en el requerimiento, pues lo que en su caso se sometiera a la aprobación de la cámara también depende de la respuesta autonómica al requerimiento planteado. Las autoridades de una comunidad autónoma no cuentan con «derecho» alguno a la predeterminación, a través del requerimiento dirigido a su presidente, de las eventuales medidas coercitivas que, de no atenerse a lo requerido, pudieran llegar a aplicarse mediante este procedimiento, pues tal exigencia no se establece en el art. 155 CE (FJ 8).

Finalmente, otro aspecto procesal que no es desdeñable, al menos, sobre el plano teórico, es si el acto gubernamental de presentar un requerimiento puede ser objeto de recurso ante los tribunales. De nuevo, el caso de proceso secesionista de Cataluña ofrece datos empíricos de utilidad para adentrarse en el estudio de la coerción estatal. Como es sabido, un grupo de diputados del Parlamento catalán planteó un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que tuvo por no atendido el requerimiento del presidente del Gobierno para que el presidente de la Generalitat procediese al cumplimiento de las obligaciones constitucionales y al cese de las actuaciones gravemente contrarias al interés general y, a su vez, se proponían para su aprobación las medidas necesarias. El objeto del recurso era solicitar la adopción de medidas cautelarísimas o *in audita parte* con base en el art. 135 de la Ley 29/198, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

En sus autos del 26 de octubre de 2017 (AATS 630/2017 y 627/2017) el Tribunal Supremo rechazó dicha petición, de acuerdo con un criterio que, en síntesis, interpretó que el procedimiento de la coerción estatal no es un procedimiento administrativo, sino un procedimiento netamente constitucional que se dirige al Senado y no produce efectos *ad extra*. Razón por la cual el Tribunal Supremo carece de jurisdicción para conocer del acto por el cual el Gobierno solicita al Senado la autorización para adoptar las medidas necesarias que correspondan (Martín Valero, 2018: 1).

Es decir, según la resolución judicial, que rechazó atender la petición de aquellas medidas porque no se apreciaban las circunstancias de especial urgencia prescritas en el art. 135 LJCA, el acto impugnado (el requerimiento): a) no había sido dictado en el ejercicio de una actuación administrativa que pudiese ser controlada por los tribunales; b) en consecuencia, no era un acto

trámite autónomo y administrativo a los efectos del control jurisdiccional, y, c) el Gobierno, en procedimiento *ex art. 155 CE*, no actúa en su condición de órgano superior de la Administración.

Con anterioridad se ha apuntado que, una vez formulado el requerimiento —no antes—, ya no procede acceder al procedimiento constitucional de competencias. Y, asimismo, también se ha de descartar la posibilidad de que la jurisdicción ordinaria pueda entender del acto gubernamental de promover un requerimiento como presupuesto formal de la actuación de la ejecución estatal forzosa. Salvo que —quizá—, una vez agotadas las vías ordinarias previstas en el ordenamiento constitucional para la resolución de conflictos constitucionales, la formulación del requerimiento —hipotéticamente— no respondiese a los mínimos requisitos formales exigibles mediante los que se lleva a cabo la concreción de los hechos que a juicio del Gobierno acreditan que las actividades de la comunidad autónoma suponen una vulneración de sus obligaciones constitucionales o legales. Si ello no fuese cumplimentado, podría quedar abierta la posibilidad de que la jurisdicción ordinaria fuese llamada a intervenir sobre el incumplimiento del requisito formal por parte del Gobierno. Fuera de este supuesto, la citada jurisdicción carecería de competencia para controlar un acto gubernamental inserto en el art. 155 CE como una de las manifestaciones del derecho de excepción previstas en la Constitución únicamente tutelable, una vez concluida, por la jurisdicción constitucional.

3. LA PROPUESTA DEL GOBIERNO Y EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE COERCIÓN ESTATAL EN EL SENADO

Si el presidente de la comunidad autónoma requerido para cumplir con sus obligaciones constitucionales expuestas en el requerimiento que le ha dirigido el Gobierno del Estado hace caso omiso de este, el art. 155.1 CE prescribe: «[...] en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, [el Gobierno] podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general». Las líneas que siguen centrarán la atención en la fase parlamentaria que se inicia una vez que el Gobierno acuerda tramitar ante la Cámara Alta su propuesta de aplicación de la coerción estatal y aquella adopta el acuerdo para que el Gobierno las ejecute. Sin, por supuesto, entrar en el examen de las medidas necesarias, que es objeto de otro estudio en este número.

El régimen jurídico de la fase parlamentaria de la coerción se encuentra regulado en el art. 189 del Reglamento del Senado (RS), que en su texto consolidado establece:

1. Si el Gobierno, en los casos contemplados en el artículo 155.1 de la Constitución, requiriese la aprobación del Senado para adoptar las medidas a que el mismo se refiere, deberá presentar ante el Presidente de la Cámara escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta.
2. La Mesa del Senado remitirá dicho escrito y documentación aneja a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, o bien procederá a constituir una Comisión conjunta en los términos previstos en el artículo 58 del presente Reglamento.
3. La Comisión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67, requerirá, por medio del Presidente del Senado, al Presidente de la Comunidad Autónoma para que en el plazo que se fije remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos.
4. La Comisión formulará propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas.
5. El Pleno de la Cámara someterá a debate dicha propuesta, con dos turnos a favor y dos en contra, de veinte minutos cada uno, y las intervenciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten, por el mismo tiempo. Concluido el debate, se procederá a la votación de la propuesta presentada, siendo necesario para la aprobación de la resolución el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores.

El examen de esta fase parlamentaria de la coerción estatal que se desarrolla en la Cámara Alta se ceñirá a algunos aspectos que pueden considerarse de mayor relieve jurídico. Desde esta perspectiva se tratarán los siguientes: en primer lugar, la atribución al Senado, como presunta Cámara de representación territorial, la potestad de aprobar la propuesta de coerción estatal del Gobierno; seguidamente, la posición del Senado ante el acuerdo del Gobierno de proponer a la Cámara Alta la adopción de las medidas necesarias de la coerción, y, por último, la naturaleza jurídica del acuerdo del Senado y las vías para su control.

3.1. Acerca del Senado como Cámara competente para acordar las medidas necesarias de coerción estatal

A estas alturas de la experiencia del sistema constitucional, volver a recordar que el Senado no es la Cámara de representación territorial a la que

benévola se refiere la Constitución (art. 68.1 CE), pese a ser cierto, ya resulta ser un puro y reiterado ejercicio de retórica. Sin embargo, es preciso insistir en ello, porque este déficit se ha vuelto a poner de manifiesto y de forma intensa en una situación constitucional de especial gravedad. Puesto que por vez primera se ha aplicado la coerción estatal con motivo del movimiento secesionista en Cataluña y es evidente que la composición y las funciones atribuidas al Senado cobran un especial y decisivo relieve. Porque, ciertamente, la Cámara Alta, tal como quedó constitucionalmente configurada en el marco de un sistema bicameral asimétrico hegemónico por el Congreso, no es una Cámara de representación de las CC. AA., sino que desde su concepción inicial responde todavía a una lógica provincial, sin que los esfuerzos llevados a cabo para que dicho papel lo pudiese ejercer en parte la Comisión General de las Comunidades Autónomas (arts. 55 y 56 RS) hayan fructificado. El Senado no deja de ser todavía un residuo del pasado sin que prosperasen los intentos iniciales de contenido federal contenidos en el art. 60 del Anteproyecto de Constitución⁶ (Solé Tura y Aparicio, 1984: 147). Tal como quedó finalmente institucionalizado por la Constitución, el Senado tiene poco que ver con una Cámara Alta territorial que permita un mayor control de los eventuales excesos en los que el Gobierno haya podido incurrir en el proceso de aprobación de la coerción estatal.

El siempre evocado referente de derecho comparado del Bundesrat alemán como modelo que tener en cuenta para articular la representación de las CC. AA., por supuesto, también se encuentra muy alejado del diseño constitucional español. Si en la República Federal de Alemania son los Gobiernos territoriales de la Federación los que están representados, en el Senado la representación gira alrededor de los partidos políticos, sobre todo los de ámbito estatal. Y ello es así porque viene predeterminado por la misma configuración constitucional de la Cámara y concretado por el sistema electoral.

En consecuencia, la decisión sobre la propuesta del Gobierno acerca de las medidas necesarias en aplicación del instituto de la coerción estatal depende mucho más del grupo parlamentario que disponga de mayoría absoluta, o, en su caso, de la mayoría que pueda construirse con algún que otro grupo más. Pero siempre al margen de la lógica territorial que cabe esperar en un Estado compuesto, de tal manera que, por ejemplo, en un supuesto de aplicación del art. 155 CE, el control que le corresponde ejercer al Senado, la Cámara Alta, se encuentre en mejores condiciones de evaluar la propuesta gubernamental teniendo en cuenta también el criterio territorial y su incidencia sobre el autogobierno. De poco sirve, pues, reclamar que la aplicación

⁶ *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* de 5 de mayo de 1978.

del art. 155 CE no deba depender de un solo grupo por mayoritario que pueda ser.

3.2. *La posición del Senado ante el Acuerdo del Gobierno de propuesta para la adopción de las medidas necesarias de coerción*

Una primera cuestión que se plantea concierne a la forma que ha de adoptar la decisión del Gobierno de remitir al Senado su propuesta para que este adopte las medidas propuestas para revertir la situación creada por el presidente de la comunidad autónoma que ha desatendido el requerimiento recibido al objeto de que cumpla con sus obligaciones constitucionales o legales.

La Constitución no prevé la forma que ha de adoptar el soporte legal del acto del Gobierno que tiene por objeto dirigir su propuesta al Senado. En todo caso, se trata de un acto preceptivo del instituto de la coerción por el que el Gobierno traslada su propuesta al Senado para que intervenga a partir de un texto que la Cámara Alta deberá debatir, podrá enmendar y, finalmente, si lo considera oportuno, aprobar. Todo ello en un terreno en el que el Senado resolverá discrecionalmente según criterios de oportunidad política acerca cómo y de qué manera aplicar la coerción estatal (Ballart, 1987: 150).

Por tanto, antes de que el Senado apruebe su decisión por mayoría absoluta lo que ha decidido por el Gobierno reunido en Consejo de Ministros, hay que precisar lo obvio: que se trata de una propuesta que, como tal, carece de valor dispositivo sobre el ordenamiento jurídico, de tal manera que la forma jurídica adoptada ha de guardar coherencia con ello. En el caso de la aplicación en Cataluña, el Gobierno adoptó la forma de Acuerdo del Consejo de Ministros, solución que resulta adecuada y que después se remitió al *BOE* como una orden⁷ a los efectos de publicidad.

Una vez le ha sido remitida la propuesta por el Gobierno, la función del Senado ha de consistir en la verificación de la concurrencia de los presupuestos

⁷ Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general (*BOE* núm. 260, de 27 de octubre de 2017).

de la coerción y en la adecuación y razonabilidad de las medidas que a este fin el Ejecutivo propone en su acuerdo que sean aplicadas (García Torres, 2019a: 151; Gómez Orfanel, 2018b: 1642).

En esta fase parlamentaria la Mesa del Senado ha de remitir dicho escrito del Gobierno y la documentación aneja a la Comisión General de las CC. AA. o a la Comisión conjunta que esta constituya de acuerdo con el art. 58 del RS —como así fue en el único caso hasta ahora aplicado— con la Comisión Constitucional. En dicha fase, uno de los temas controvertidos que han cobrado especial relieve con motivo del caso motivado por el proceso secesionista en Cataluña ha sido la interpretación de lo prescrito por el art. 189.3 RS. En dicho precepto reproducido anteriormente se establece que el presidente del Senado se debe dirigir al presidente de la comunidad autónoma para que «remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos». La cuestión debatida versa acerca de si la representación autonómica o, incluso, el propio presidente de la comunidad pueden también intervenir ante la Comisión en este trámite parlamentario para exponer y desarrollar los antecedentes, datos y alegaciones presentados.

El art. 155 CE, en su parquedad prescriptiva, no llega a regular este aspecto que queda remitido al Reglamento del Senado, una opción del constituyente que fue razonable. Por ello, y con el referente que ofrece la experiencia de su primera aplicación de la coerción estatal, seguramente se puede encontrar alguna que otra buena razón para reconsiderar algún aspecto de la regulación prevista en el art. 189 RS y reformar su contenido. Y, más concretamente, el que concierne a su apartado 3, relativo al trámite parlamentario por el que la persona que ostente la representación de la presidencia de la comunidad autónoma remita dichos antecedentes, datos y alegaciones.

La interpretación del precepto reglamentario vigente en los términos que está regulado actualmente ha considerado, razonablemente, que la referencia «a sus efectos» no da derecho al presidente autonómico para que pueda acudir a la Comisión General de las CC. AA. del Senado a reduplicar (García Torres, 2019a: 147). También, que se trata de una procura para presentar documentación que no incluye la facultad de intervenir en el Senado (Lafuente Balle, 2018: 98). Y, ciertamente, el precepto reglamentario reduce la posición de la comunidad autónoma y su margen de actuación una vez desatendido el requerimiento estatal, limitándola a complementar su rechazo con la documentación que considere oportuno aportar al Senado a través de un representante de su presidente.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha interpretado en su STC 89/2019 que el sentido del precepto reglamentario

[...] no es tanto dar una nueva ocasión al presidente autonómico, tras la contestación al previo requerimiento, para la exposición de sus argumentos, cuanto el de proporcionar a la cámara eventuales nuevas informaciones o posibles argumentos complementarios, sobre los que ya constan en la documentación aportada junto a la propuesta del Gobierno, para que el Senado pueda formar adecuadamente su voluntad y adoptar la decisión que constitucionalmente tiene encomendada (FJ 9).

Asimismo, en relación con la posición del representante y la aportación de la documentación a los efectos fijados por el art. 189.3 RS, el Tribunal considera:

[...] la designación de un representante del presidente de la comunidad autónoma, si lo estima procedente, lo es «a estos efectos», es decir, a los de presentar «cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes» [...]. Ningún apartado del art. 189 RS prescribe que el representante designado por el presidente de la comunidad autónoma deba ineludiblemente intervenir para la presentación y defensa de las mencionadas alegaciones ni ante la comisión ni ante el pleno de la cámara.

Pero quizá no sería ocioso que incluso en la fase parlamentaria de la coerción el presidente de la comunidad autónoma, en su doble condición de autoridad suprema representación de esta y ordinaria del Estado en aquella (art. 152.1 CE), pudiese exponer su posición ante otro órgano constitucional distinto del Gobierno del Estado. La Constitución no lo impide. Por tanto, a través de ello, y a pesar de la muy precaria condición del Senado como Cámara territorial, la Cámara Alta, por un lado, podría adquirir un cierto relieve institucional ante la crisis suscitada por la comunidad autónoma, y, por otro, el presidente autonómico podría confrontar su posición ante una institución parlamentaria en la que la pluralidad de posiciones sobre la coerción estatal puede ser más previsible, no obstante el déficit que supone el actual predominio de los partidos políticos de ámbito estatal en la Cámara Alta.

En todo caso, entiéndase esta propuesta de reforma del Reglamento al margen del caso concreto ocurrido en Cataluña, donde se abrió la posibilidad de que el entonces presidente de la Generalidad fuese invitado a comparecer y expresar su posición ante la Comisión o el Pleno del Senado. Ello se produjo mediante una interpretación flexible del art. 189.3 del RS llevada a cabo por los órganos del Senado (SSTC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5.b, y 34/2018, de 12 de abril, FJ 3.c), y también en atención a la trascendencia del procedimiento. No obstante, y como es harto sabido, el presidente declinó aceptar la invitación.

En el procedimiento de la ejecución estatal, la función del Senado no se reduce a una simple aprobación o rechazo de la propuesta gubernamental. El debate parlamentario que han de protagonizar los senadores no versa sobre una especie de contrato de adhesión como, de hecho, por ejemplo, supone el relativo a la convalidación de un decreto ley aprobado por el Gobierno (art. 86.2 CE), en el que el Congreso de los Diputados se ve compelido a avalar o denegar no una propuesta sino una ley material del Gobierno. En consecuencia, en el instituto de la coerción estatal el Acuerdo que adopte con posterioridad la Cámara Alta no es un acto de mera ratificación (García Roca, 2019: 211).

De acuerdo con este presupuesto, el Senado puede enmendar la propuesta y modificar las previsiones que el Gobierno le haya planteado. En todo caso, por razones de seguridad jurídica todas las medidas aprobadas de intervención sobre la comunidad autónoma deberán ser especificadas en el acuerdo. Y en la medida en que el acuerdo final que el Gobierno deberá aplicar es una decisión adoptada por el órgano legislativo, formalmente solo a él le ha de ser finalmente atribuida. No creo, en este sentido, que quepa entender que el Acuerdo del Senado sobre la coerción estatal sea un acto complejo (*ibid.*: 212) en el que concurren dos voluntades, la gubernamental y la parlamentaria.

Aunque no deje de ser cierto que, constatado el hecho ya citado de que de la composición del Senado es mucho más tributaria de la lógica política de los partidos que de una muy diluida lógica territorial, la posición y la autoridad política del Senado para decidir sobre el contenido de la coerción pueden quedar muy subordinadas al Gobierno y a la mayoría de la que disponga en esta Cámara. Razón por la cual una modificación *sustancial* por el Senado de la propuesta contenida en el acuerdo remitido por el Gobierno se hace difícil que realmente pudiese cristalizar.

Ahora bien, si llegado el momento el Gobierno o el propio Senado constatasen que antes del período de vigencia de la coerción estatal anteriormente aprobado por la Cámara Alta procede su revocación, porque las causas que motivaron la activación de este procedimiento excepcional han remitido o desaparecido, en ningún caso la decisión adoptada podrá ser tomada de forma unilateral por el Gobierno. Siempre deberá ser aprobada por el Senado, que es el órgano constitucional al que le correspondió formalmente la decisión definitiva. Ya sea a propuesta del Gobierno o, en su caso, de los grupos parlamentarios de la Cámara.

3.3. *La naturaleza jurídica del Acuerdo del Senado y su control*

Finalmente, es preciso examinar también las vías de reacción procesal frente al Acuerdo del Senado por el que la coerción estatal se hace jurídicamente

eficaz. El presupuesto previo para ello es determinar la naturaleza jurídica de la decisión del Senado, que obliga a retener el alcance que la ejecución forzosa estatal del art. 155 CE puede tener sobre la intervención extraordinaria sobre el autogobierno de la comunidad autónoma regulado por la Constitución y concretado por el estatuto de autonomía y las leyes de atribución de competencias.

En la medida en que el principio de autonomía política esencialmente se concreta en el bloque de la constitucionalidad integrado por el binomio del que, en efecto, forman parte la Constitución y el estatuto como norma institucional básica, *la limitación temporal del alcance de la autonomía y el posible y temporal estreñimiento del alcance de las competencias* hacen que irremisiblemente el Acuerdo del Senado sea una norma dotada de fuerza o valor de ley. Esto es, una norma que, como tal, al ser depositaria de esta naturaleza procesalmente solo puede ser objeto de impugnación ante la jurisdicción constitucional (Rubio Llorente, 2012: 878). O, dicho de otra forma, en la medida en que la coerción estatal viene a excepcionar, modificar o condicionar durante un período de tiempo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que se encuentran normas con rango de ley, el Acuerdo del Senado tiene, efectivamente, valor de ley (Álvarez Álvarez, 2016: 301).

La aplicación de las medidas contenidas en dicho acuerdo por el Gobierno podrá ser, en su caso, objeto de control jurisdiccional por los tribunales ordinarios y, en cualquier caso, de control parlamentario por las Cortes Generales, ya sea el Senado como el propio Congreso de los Diputados. El estudio del tenor de estas medidas, su idoneidad y proporcionalidad, así como del control de su aplicación, es objeto de otros trabajos contenidos en este número de la revista.

Bibliografía

- Albertí Rovira, E. (1985). La ejecución estatal forzosa. En E. Aja y otros. *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*. Madrid: Tecnos.
- (2018). Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 de la CE en el conflicto en Cataluña. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 27, 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.36.10869>.
- Álvarez Álvarez, L. (2016). La coerción estatal del artículo 155 CE en la estructura del Estado autonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 277-304. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.38.2016.18590>.
- Ballart, X. (1987). *Coerció estatal i autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Bauer, H. (2019). La coerció federal en l'ordenament territorial de la Constitució alemanya. *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial, 1-20.

- Carranza, G. (2019). Del control político al control jurisdiccional: aportes de la LO 14/2015 para la construcción de la lealtad autonómica en España. *Revista General de Derecho Constitucional*, 29, 4.
- Cruz Villalón, P. (1981). La protección extraordinaria del Estado. En A. Predien y E. García de Enterría (dirs.). *La Constitución española de 1978*. Madrid: Civitas.
- García de Enterría, E. (1983). *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas.
- García Fernández, J. (2018). Instrumentos de ejecución del Derecho estatal en el Estado autonómico (especialmente, el artículo 155 de la Constitución). *Sistema*, 251, 145-155.
- García Roca, J. (2019). Diez tesis sobre la intervención del Estado. En Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. *El artículo 155 de la Constitución*. Madrid: Tribunal Constitucional; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García Torres, J. (2019a). El artículo 155 paso a paso. En Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. *El artículo 155 de la Constitución*. Madrid: Tribunal Constitucional; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2019b). Las medidas necesarias. En *La Constitución de los españoles. Estudios en homenaje a Juan José Solozábal Echavarría*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gil-Robles y Gil Delgado, J. M.^a y Gil-Robles Casanueva, L. (1999). Artículo 155. El control extraordinario de las comunidades autónomas. En Ó. Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978* (pp. 499-418). Madrid: Edersa.
- Gómez Orfanel, G. (2009). Artículo 155. En M. E. Casas Baamonde y M. Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (pp. 2580). Madrid: Wolters Kluwer.
- (2018). Artículo 155. En M. E. Casas Baamonde y M. Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (pp. 1636-1650). Madrid: Wolters Kluwer.
- Lafuente Balle, J. M.^a (2018). El art. 155 de la Constitución española (el Acuerdo del Senado). *Revista de Derecho Político*, 103, 77-116. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.103.2018.23198>.
- Martín Valero, A. I. (2018). El artículo 155 de la Constitución: entre la jurisdicción constitucional y la contencioso-administrativa. *Actualidad Administrativa*, 3, 3.
- Muñoz Machado, S. (1982). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas.
- (2016). *Diccionario del español jurídico*. Madrid: Real Academia Española, Consejo General del Poder Judicial.
- Rubio Llorente, F. (2012). *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Satrústegui Gil-Delgado, M. (2017). Un instrumento para la defensa del Estado: el artículo 155 de la Constitución. En L. Parejo Alfonso y J. Vida Soria (dirs.). *Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo* (pp. 1859-1894). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Solé Tura, J. y Aparicio, M. A. (1984). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional español*. Madrid: Tecnos.

- Tolivar Alas, L. (1981). *El control del Estado sobre las comunidades autónomas*. Madrid: IEAL.
- Urías, J. (2019). El artículo 155 CE: alcance y límites de una excepción constitucional. *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial, 101-114.
- Villanueva Turnes, A. (2016). Analizando el artículo 155 de la Constitución Española de 1978. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 11, 257-266.
- Vintró Castells, J. (2019). El artículo 155 de la Constitución: marco jurídico y algunas reflexiones. En Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. *El artículo 155 de la Constitución*. Madrid: Tribunal Constitucional; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Vírgala Foruria, E. (2018). El artículo 155 de la Constitución: Teoría y práctica. En B. Pendás (dir.). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (pp. 4315-4335). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.