

# LA COACCIÓN ESTATAL DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN

EDUARDO VÍRGALA FORURIA

*SUMARIO:* 0. INTRODUCCIÓN.—1. LAS REACCIONES DEL ESTADO COMPUESTO AL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES POR UN ENTE TERRITORIAL: 1.1. *La intervención federal a petición de un Estado miembro.* 1.2. *La disolución de órganos territoriales.* 1.3. *La coacción federal.*—2. LA COACCIÓN FEDERAL EN ALEMANIA: 2.1. *La coacción federal antes de 1945: el golpe prusiano de 1932.* 2.2. *La coacción federal en la Ley Fundamental de Bonn.*—3. LA COACCIÓN ESTATAL DEL ART. 155 CE: 3.1. *Un antecedente fáctico: la disolución de la Generalitat en 1934.* 3.2. *La elaboración del art. 155 CE.* 3.3. *Las diferencias del art. 155 CE respecto al art. 37 LFB.* 3.4. *Definición de la coacción estatal.* 3.5. *El incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales.* 3.6. *La actuación gravemente contraria al interés general de España.* 3.7. *El procedimiento para la puesta en funcionamiento de la coacción estatal.* 3.8. *Las medidas que pueden adoptarse en la coacción estatal.* 3.9. *Los recursos posibles contra la proclamación y contra las medidas de la coacción estatal.*—4. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

## 0. INTRODUCCIÓN

La concatenación de circunstancias que se han ido produciendo desde la llegada al poder en enero de 1999 del *Lehendakari* Ibarretxe parecía que podía desembocar en un enfrentamiento final absoluto entre los órganos rectores de la Comunidad Autónoma vasca y los poderes centrales del Estado. La firma del Pacto de Estella en 1998 con HB, pero también con ETA, condujo al intento de construir un sistema político que pretendía excluir a la mitad no nacionalista de la población. El fracaso de dicho Pacto, sin embargo, no amilanó al nacionalismo no violento que, aprovechándose de la debilidad de la denominada izquierda abertzale (1), ha ido estableciendo un proceso diferente del pro-

---

(1) Consecuencia de su declive electoral y de su posterior ilegalización. Sobre esta última: Vírgala (2003-3004).

gramado en Estella pero con el mismo objetivo y fagocitando la fuerza electoral de aquélla.

La retirada del apoyo parlamentario permanente de *Batasuna* ha significado que todos los Gobiernos de Ibarretxe hayan tenido importantes déficit desde el punto de vista parlamentario al haberse aprobado sólo una auténtica Ley de Presupuestos desde 2000 (2). A esta situación de déficit parlamentario se añade la actitud de un Gobierno que está demostrando cotidianamente que no cree en las normas institucionales básicas, con continuas descalificaciones de las altas instancias judiciales del Estado, reflejadas en el apoyo a la actitud incumplidora de las sentencias del TS por parte de los miembros de la Mesa del Parlamento vasco pertenecientes a la coalición gobernante (PNV, EA e Izquierda Unida). En un Estado de Derecho los conflictos jurídicos los resuelven en última instancia los tribunales, con el Supremo y el Constitucional a la cabeza, sometándose todos los demás poderes a sus resoluciones. En definitiva, la soberanía parlamentaria o la autonomía sin límite alguno son inconcebibles en un Estado constitucional-democrático en el que *todos* los poderes públicos y los ciudadanos están sometidos a la Constitución y al conjunto del Ordenamiento jurídico. Está en el núcleo indecible de nuestro Estado de derecho que la cláusula de cierre del sistema es la aceptación de que la última palabra

---

(2) Quiero recordar aquí que el Gobierno vasco no presentó el año 2000 el proyecto de Ley de presupuestos para el año 2001 vulnerando todas las reglas del juego de la forma de gobierno parlamentaria, lo que nos hacía volver a los negros períodos del parlamentarismo artificial del siglo XIX. Es más, era un Gobierno que en sendas mociones de censura había obtenido menos votos que la oposición constitucionalista (PSOE y PP). Un Gobierno al que el Parlamento ha otorgado menos sufragios que los obtenidos por la oposición en una moción de censura sólo puede continuar gobernando si es capaz, en un muy corto plazo de tiempo, de buscar una nueva mayoría parlamentaria que le permita contar con apoyos suficientes para seguir gobernando en el amplio sentido de la palabra. En todo caso, el Gobierno, para poder seguir gobernando democráticamente, ha de tener mayoría suficiente para cuando se produzca la votación decisiva del año y ésta es la del proyecto de ley de Presupuestos Generales en el que se plasma la política gubernamental para el siguiente ejercicio. Si el Gobierno pierde la votación en tal proyecto de ley no tiene otra salida, en un sistema parlamentario democrático, que dimitir y convocar elecciones. No hay alternativa posible. El expediente buscado por el Gobierno Ibarretxe (no presentar el proyecto de ley al no poder llegar a ser aprobado) es equivalente a la derrota parlamentaria anticipada. El siguiente Presupuesto, presentado en 2001 ya después de las exitosas elecciones de mayo pero sin contar con mayoría absoluta, dio lugar a una Ley que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional (TC) al no reunir las características de una auténtica Ley presupuestaria. Finalmente, el año 2003 (como es sabido, los Presupuestos para 2003 fueron aprobados el 27 de diciembre de 2002 por un solo voto de diferencia ante la ausencia de tres parlamentarios de *Batasuna* y el retraso en la llegada al Pleno del popular J. Mayor Oreja) el Gobierno vasco ha visto derrotado en el Parlamento su proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2004 con lo que se vuelve a un Gobierno ilegítimo parlamentariamente hablando.

en la resolución de los conflictos jurídicos la tengan los tribunales, siendo el Supremo superior en todos los órdenes salvo en materia de garantías constitucionales en que lo es el Constitucional (art. 123.1 Constitución Española-CE) (3). Consustancial al Estado de Derecho es, asimismo, el principio de paz jurídica que consiste en la búsqueda de una salida normativa al conflicto por medio de su traslado a una instancia decisoria que resuelva el enfrentamiento. Rechazar la mera aplicación de los Autos del Tribunal Supremo (con los argumentos utilizados) equivale a desconocer los principios de paz y seguridad jurídicas establecidos a partir de la Constitución de 1978.

Todo este proceso ha tenido su punto álgido con la presentación el 25 de octubre de 2003 de la Propuesta Ibarretxe que conjuga en sí misma un atentado a los dos principios básicos del Estado democrático: ni respeta el procedimiento constitucional establecido para la reforma de la propia Constitución y del Estatuto, a la vez que no están garantizados los derechos fundamentales para un porcentaje elevado de población amenazada y atemorizada por la actuación de los terroristas (4).

La anterior relación de acontecimientos explica que en el invierno de 2003-2004 se planteara periodísticamente la posibilidad de aplicación de lo que el Derecho Constitucional conoce como coacción federal (en nuestro caso podría denominarse coacción estatal), es decir, la imposición desde los órganos centrales de un Estado compuesto a un ente territorial políticamente autónomo del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Las páginas que siguen no pretenden ofrecer una respuesta a si en aquellos momentos fue necesaria la aplicación del artículo 155 de la Constitución o si en el futuro lo va a ser. La primera cuestión requeriría una contestación desde el punto de vista puramente político y probablemente con más datos que los que el autor posee. Si alguien respondiera a la segunda pregunta sería un futurólogo, lo que requiere de unas cualidades que difícilmente se encuentran entre los profesionales del Derecho Constitucional. Sin embargo, sí creo necesario aportar nuevas ideas al estudio de un artículo constitucional escasamente analizado, ya que sólo existen tres trabajos de cierta entidad sobre el mismo (5), con lo que prácticamente sigue

---

(3) «El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales».

(4) Para un análisis jurídico-constitucional de dicha Propuesta me remito a VÍRGALA (2004).

(5) Especialmente los completos estudios de J. GARCÍA TORRES en 1984 y de X. BALLART en 1987, pero ya con casi veinte años de antigüedad y el menos importante de CALAFELL en 2000. Mucho más breves son el de 1984 de CRUZ VILLALÓN (1984b), el de 1999 de GIL-ROBLES, el de 2001 de ENTRENA y el de 2003 de Fernández Rodera.

siendo cierta la afirmación de 1984 de J. García Torres de que el art. 155 CE «no ha sido objeto en nuestra doctrina más que de referencias colaterales, pese a que parece existir sobre él la difusa convicción de que puede ser un instrumento clave en situaciones agudas de conflicto entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas» (6) y que eso es ciertamente curioso «pues, en el comentario del artículo 155 de la Constitución se alían dos actitudes no muy coherentes: proclamar que constituye la mayor amenaza contra el principio constitucional de autonomía y renunciar a profundizar en él» (7). Lo anterior queda corroborado en que la mera posibilidad de su aplicación hace escasos meses dejó clara, al menos, una cosa: que nadie sabía hasta dónde se podía llegar con la coacción estatal o, mejor dicho, que las respuestas eran tan variadas que no aclaraban nada.

#### 1. LAS REACCIONES DEL ESTADO COMPUESTO AL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES POR UN ENTE TERRITORIAL

Todo Estado compuesto, sea federal, regional o autonómico, responde a una tensión continua entre los dos polos de unidad y autonomía. La unidad no tiene como finalidad única la de excluir el derecho de separación de los entes territoriales sino también la de armonizar la actuación de dichos entes con la de los órganos centrales del Estado. En el caso concreto del Estado autonómico español, el principio general de unidad engloba, a su vez, principios de integración constitucional (solidaridad, homogeneidad, igualdad de derechos y obligaciones, unidad de mercado) con la finalidad de asegurar un régimen jurídico-constitucional unitario y común en ámbitos de capital importancia para la existencia misma del Estado; técnicas de integración competencial, que tienen como objetivo articular las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias, sobre todo en aquellas materias que tienen compartidas o son concurrentes (principios de prevalencia y de supletoriedad); y mecanismos de resolución de conflictos y colisiones normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas para asegurar el buen funcionamiento del sistema en su conjunto. Sin embargo, puede llegar un momento en que la armonización no se pueda lograr por el empecinamiento de los órganos de poder de un ente territorial en incumplir las disposiciones constitucionales.

---

(6) GARCÍA TORRES (1984, 1202).

(7) GARCÍA TORRES (1984, 1219).

En ese momento, está en la lógica de los Estados compuestos que al seguir siendo un único Estado (y no diversos Estados internacionalmente reconocidos como en la Confederación) en el caso de que uno de los entes territoriales intente desobedecer al instrumento unificador que es la Constitución, debe haber un órgano que reaccione e imponga el cumplimiento de ésta, siempre como *ultima ratio* una vez que se han utilizado los antes citados principios de integración constitucional, técnicas de integración competencial y mecanismos de resolución de conflictos. La posibilidad de reacción por el Estado federal o regional al incumplimiento de obligaciones constitucionales por los entes territoriales está tan en la lógica del Estado compuesto que como indicó en su día nuestro antiguo Presidente del Tribunal Constitucional, P. Cruz Villalón, «[n]ingún Estado federal ni, por extensión, ningún Estado “compuesto” puede subsistir si no dispone de la posibilidad de imponer a las unidades territoriales autónomas que lo integran, si es preciso por la fuerza, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento general del Estado» (8), hasta el punto de que no haría falta su previsión expresa en la Constitución «pues el mismo se deriva de la misma radicación de la soberanía y de la consiguiente competencia de garantía de seguridad interior» y, en caso contrario, deja abierta la puerta al estado de necesidad, por lo que su institucionalización siempre es mejor (9).

Sin embargo, frente a lo que la doctrina española ha solido señalar, la respuesta constitucional no siempre adopta la forma de ejecución o coacción federal a la que en este trabajo dedicaré mayor atención al ser la acogida en España. Por el contrario, la coacción federal es una institución propia del federalismo alemán (y en cierta medida suizo) y que no ha tenido seguidores en otros Ordenamientos, salvo el español. Lo anterior no quiere decir que en otros países el Estado federal o central se encuentre desprotegido frente al incumplimiento de obligaciones constitucionales por los entes territoriales sino que o bien ha utilizado para ese fin disposiciones constitucionales previstas para otros supuestos (Estados Unidos; disposiciones similares en Méjico y Australia) o bien disponen de medidas mucho más drásticas (Austria, Italia, Portugal). Por lo tanto, el modelo español como luego se verá podría incluirse, con sus varias diferencias, en el de la ejecución federal alemana, pero sin olvidar que otros Ordenamientos (especialmente los compuestos no federales) optan por medidas mucho más drásticas que las típicas de la ejecución federal.

---

(8) CRUZ (1984b, 57). De acuerdo a M. García Pelayo es «la acción coactiva y, si es necesario, armada de la Federación sobre los Estados para obligarlos al cumplimiento de la Constitución y de las leyes federales»: citado por BALLART (1987, 66).

(9) CRUZ (1984b, 57).

### 1.1. *La intervención federal a petición de un Estado miembro*

La Constitución norteamericana de 1787 no recoge la coacción federal, pero sí contempla el instituto de la intervención federal en su art. IV.4: los Estados Unidos protegen a todo Estado miembro «a solicitud de su Parlamento, o de su Ejecutivo (cuando el Legislativo no pueda reunirse) contra actos de violencia doméstica», que, sin embargo, se ha utilizado como medio de ejecución federal por el Presidente, sin solicitud previa del Estado afectado e incluso contra la voluntad manifiesta de éste, para hacer cumplir el Derecho federal (Eisenhower en Arkansas en 1957; luego Kennedy y Lincoln en los años sesenta) (10). Hay que recordar también que, sin estar previsto en la Constitución, se penalizó tras la Guerra Civil a los Estados rebeldes mediante la reducción temporal de sus derechos y la sustitución de sus gobiernos autónomos por regímenes militares (11).

En términos parecidos a Estados Unidos, la Constitución mejicana (art. 119) prevé que los poderes de la Unión en caso de «sublevación o trastorno interior les prestarán [a los Estados] igual protección [que contra la invasión o violencia exterior], siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida». De manera similar, el nunca utilizado en la práctica (12) art. 119 de la Constitución australiana establece que la Federación protegerá a «cualquier Estado contra una invasión y, a solicitud del Ejecutivo del Estado, contra la violencia doméstica».

### 1.2. *La disolución directa de los órganos territoriales*

En Italia, el art. 126 de su Constitución permite al Presidente de la República (previo dictamen de la Comisión bicameral para cuestiones regionales y deliberación del Consejo de ministros) disolver un Gobierno regional y destituir al Presidente de la Región si han realizado «actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de las leyes». El Decreto es recurrible, discutiéndose si debe verlo el Consejo de Estado o el TC (13). El art. 100 de la Constitución austriaca también concede al Presidente Federal, a solicitud del Gobierno fede-

---

(10) BALLART (1987, 75-76).

(11) KELSEN (1981, 110).

(12) Tercer Informe del Gobierno australiano sobre el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos (marzo de 1987-diciembre de 1995): [www.law.gov.au/agd/Department/Publications/publications/ICCPR3/articles/article4.pdf](http://www.law.gov.au/agd/Department/Publications/publications/ICCPR3/articles/article4.pdf) (última visita 8 de julio de 2004).

(13) SOSA (1979, 162).

ral y con la aprobación de la mayoría de dos tercios del Senado (no participando los senadores del Estado afectado), la capacidad de disolver cualquier Parlamento estatal. Finalmente, el art. 234 de la Constitución portuguesa concede al Presidente de la República la potestad de disolver los órganos de las Regiones autónomas, oídos el Consejo de Estado y los partidos representados en la Asamblea regional.

## 2. LA COACCIÓN FEDERAL EN ALEMANIA

### 2.1. *La compulsión, coerción, ejecución o coacción federal* (14)

La institución jurídica que permite la imposición del cumplimiento constitucional a los Estados miembros ha sido en el federalismo alemán la compulsión, coerción o coacción federal (*Bundeszwang*), también conocida como ejecución federal (*Bundesexecution*). En palabras de H. Kelsen, si un Estado miembro no cumple los deberes constitucionales o legales (no meras ordenes del Estado central al que no están sometidos los Estados miembros, ya que éstos sólo lo están a la Constitución federal) (15), se impone un acto coercitivo con el que el ordenamiento violado reaccione al hecho ilícito (16). La ejecución federal «es un acto coactivo de la unión que se dirige contra alguno de los Estados integrantes de la misma en su calidad de tal Estado, y se realiza en el caso de que el mismo incumpla alguno de los deberes que le impone la Constitución de la unión o alguna de las leyes de la misma, dictadas sobre la base de dicha Constitución» (17). La ejecución federal es la más grave actuación de la Federación, constituyendo con la intervención federal uno de los mecanismos básicos del instituto de la «protección de la Constitución» o mejor dicho de la «protección ejecutiva de la Constitución» frente a la judicial (18), por lo que hay que entender que debe actuar en último lugar y cuando no quepa otra solución. Los actos coactivos de la ejecución federal se realizan por medio de la fuerza armada de la Unión y suelen ser los siguientes: ocupación del territorio del Estado rebelde, requisición de alimentos, ocupación de los edificios oficia-

---

(14) El término procede del Derecho público del Sacro Romano Imperio de la nación alemana desde el siglo XVII y pasó a las Constituciones de 1871 y 1919: GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 165).

(15) KELSEN (1981, 85).

(16) KELSEN (1981, 76).

(17) KELSEN (2002, 355).

(18) ALBERTÍ (1986, 213).

les, destitución de los órganos estatales, detención de los que oponen resistencia y en caso de resistencia armada posibilidad de fusilar a los rebeldes (19). La resistencia contra la ejecución federal no es acto jurídico ni guerra sino acto ilegal, revolución (20). Esa es la razón de que H. Kelsen calificara a la ejecución federal como de «primitiva desde el punto de vista de la técnica jurídica» (21), resultando innecesaria para el gran jurista vienés si un Tribunal tuviera la capacidad de casar las normas y actos jurídicos contrarias a la Constitución de un Estado miembro o de devolver a la Federación la competencia por incumplimiento de actos jurídicos obligatorios para el Estado miembro (22). De ahí que considerase un progreso que la Constitución austriaca de 1920 recogiera sólo la ejecución dependiente por el Presidente de la República ante el incumplimiento de sentencias del TC (23).

Institución cercana a la ejecución federal pero que no hay que confundir con ella es la que en Alemania se ha denominado intervención federal (*Bundesintervention*) que supone el empleo en un Estado miembro, independientemente de la voluntad de éste a diferencia del caso norteamericano, de la policía federal o del Ejército para el mantenimiento del orden, la libertad o la democracia frente a un peligro interno o externo que el Estado miembro no ha podido solucionar (24).

### 2.1. *La coacción federal antes de 1945: el golpe prusiano de 1932*

La ejecución o coacción federal ha existido en Alemania desde los comienzos del Estado liberal, pues ya estaba en los arts. 19 y 31-34 del Acta Final del Congreso de Viena de 1815 que establecía dos procedimientos de ejecución (regulados por el Reglamento de 1820) a cargo de la Asamblea Federal único órgano colegiado común de la Federación (25), en el art. 19 de la Constitución de la Confederación alemana del Norte, en el art. 19 de la Constitución imperial de 1871 en el que la competencia de acordar la ejecución la tenía el *Bundesrat* o Cámara de los Estados y su ejercicio lo realizaba el *Kaiser*, enten-

---

(19) KELSEN (2002, 356).

(20) KELSEN (2002, 357).

(21) KELSEN (2002, 358 y 1981, 108).

(22) KELSEN (2002, 358).

(23) CRUZ (1984b, 57-58).

(24) MUÑOZ MACHADO (1982, 458), GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 165), VERGOTTINI citado por BALLART (1987, 67), BALLART (1987, 67).

(25) ALBERTÍ (1986, 213), GARCÍA TORRES (1984, 1208, nota 31), BALLART (1987, 70-71).

diendo la doctrina que se podían adoptar todas las medidas necesarias para hacer cumplir las obligaciones federales incluido el secuestro (*Sequestration* del *Land* (26), aunque no se aplicó nunca en el II *Reich*) (27), y en el art. 48 de la Constitución de Weimar de 1919, sobre el que inmediatamente me detendré, en el que se contemplaba la intervención del Ejército como único medio de ejecución, aunque la doctrina entendía que ese era el último pudiendo adoptarse otros menos severos (28).

La Constitución alemana de 1919 no preveía medios «suaves» para la resolución de los conflictos entre *Reich* y *Land*, de forma que sólo quedaban abiertos canales directos de actuación como eran la rudimentaria jurisdicción constitucional o el fatídico art. 48 de la Constitución, cumpliendo el principio de lealtad federal un cierto papel de suavización del proceso de resolución de conflictos, «abriendo un resquicio a la negociación, que evitara la aplicación automática de soluciones directas y radicales», aunque en la práctica no frenó mucho los conflictos, salvo el de Baviera en el otoño de 1923 (29), como ahora se verá.

El art. 48.1 (30) de la Constitución fue aplicado en diversas ocasiones antes de su utilización final en 1932. En tres situaciones se aplicó además la ejecución federal conjuntamente con la Dictadura constitucional del art. 48.2 (31). En primer lugar, con la Ordenanza de 22 de marzo de 1920 sobre Turingia con designación de Comisario del *Reich* con facultades para remover a miembros del Gobierno y a las autoridades del *Land*, con el objetivo de reprimir un movimiento revolucionario con participación del Gobierno regional. En segundo lugar, la Ordenanza de 10 de abril de 1920 sobre Sajonia-Gotha, con designación de Comisario del *Reich* con facultades para remover a miembros del Gobierno y a las autoridades del *Land*, también para derrotar un movimiento revolucionario. Finalmente, la Ordenanza de octubre de 1923 contra Sajonia, «motivada

---

(26) Es la raíz histórica de la ejecución federal por la que la Federación mediante un Comisario general asume todo el poder del *Land*.

(27) ALBERTÍ (1986, 213-214).

(28) ALBERTÍ (1986, 214), GARCÍA TORRES (1984, 1208 nota 31), BALLART (1987, 70-71).

(29) ALBERTÍ (1986, 245).

(30) «Si un Estado no cumpliera con sus obligaciones conforme a lo dispuesto en la Constitución o en una Ley del *Reich*, el Presidente del *Reich* puede hacérselas cumplir mediante las fuerzas armadas».

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

por maquinaciones comunistas», según palabras de Anschütz (32). Sólo un conflicto con Baviera del otoño de 1923 se saldó con un «acuerdo de paz» (Paz de Homburg) que evitó la aplicación del art. 48 de la Constitución (33).

El momento decisivo para la ejecución federal bajo Weimar fue su aplicación en el verano de 1932, en una secuencia de hechos que anunciaba la capacidad creciente del NSDAP (Partido Nazi) para condicionar la vida política alemana y que prefiguraba su futuro acceso al poder. Con el argumento de la imposibilidad fáctica del Parlamento prusiano para nombrar un nuevo Gobierno tras las elecciones del 24 de abril de 1932 y del apoyo táctico del KPD (Partido comunista) al Gobierno socialdemócrata en funciones, el Canciller Von Papen consiguió el 20 de julio del Presidente del *Reich*, Hindenburg, una Ordenanza poniendo en funcionamiento los arts. 48.1 y 48.2 de la Constitución (34) y, en aplicación de la *Sequestration* (35), nombrando a Papen Comisario del *Reich* en Prusia, destituyendo al Presidente del Gobierno prusiano Braun y, luego, a todo su Gobierno (36). Tras ello, Papen puso en marcha lo autorizado en la Ordenanza: proclamación del estado de emergencia militar en Berlín y en la provincia de Brandenburgo con asunción de las competencias de orden público por el Ministerio del Ejército y por los comandantes del *Reich*, suspensión de los derechos fundamentales constitucionales y depuración de la burocracia prusiana (37). Se decidió también el envío de un plenipotenciario al *Reichsrat* en representación de Prusia nombrado por el Comisario y en sustitución de los designados anteriormente por Prusia (38).

En este conflicto, las dos partes apelaron al principio de lealtad federal pero para reprocharse recíprocamente su incumplimiento (39). El Ministro del Interior prusiano, Carl Severing, alegó la inconstitucionalidad de la Ordenanza al no haberse producido los presupuestos del art. 48, ya que Prusia no había violado

(32) GARCÍA TORRES (1984, 1220, nota 61), VOLPE (1977, 201 nota 65).

(33) ALBERTÍ (1986, 245).

(34) La *Reichsexecution* (art. 48.1) y la *Diktatur* (art. 48.2) se encontraban en artículos separados en todos los proyectos constitucionales hasta que la tercera lectura de la Asamblea Nacional los reunió: VOLPE (1977, 197 nota 63). La escuela schmittiana (Schmitt, Bilfinger, Huber) era favorable a su aplicación conjunta, ya que entendían que en la perturbación del orden público había siempre una responsabilidad (de tipo objetivo) del *Land* y, por tanto, una violación de las obligaciones constitucionales ex 48.1 y, también, que cualquier incumplimiento de la Constitución por un *Land* suponía una alteración del orden público que podía dar lugar al art. 48.2: VOLPE (1977, 197-198, nota 63).

(35) ALBERTÍ (1986, 245).

(36) VOLPE (1977, 178-179 y 183), GARCÍA TORRES (1984, 1195-1196).

(37) VOLPE (1977, 181 y 191-192), GARCÍA TORRES (1984, 1196-1197).

(38) VOLPE (1977, 193).

(39) ALBERTÍ (1986, 245).

ninguna obligación de la Constitución o de las leyes federales ni el orden ni la seguridad estaban más amenazados que en otros *Länder*, y no se había advertido al Gobierno prusiano ni se había reconvenido a Prusia. Papen utilizó el mismo argumento de la razón de Estado sin más explicaciones (40). Sin embargo, la resistencia del Gobierno prusiano fue meramente nominal, negándose en un principio a cumplir la Ordenanza y no aceptando los nuevos nombramientos, para a primera hora de la tarde del mismo 20 de julio terminar resignándose a la nueva situación (41). El SPD perdía la última oportunidad de oponerse a la marea ascendente del NDSAP y ni el SPD ni el Gobierno prusiano apoyaron la huelga general convocada por el KPD y la *Roter Frontkämpferbund* (42).

En cuanto al proceso ante el StGH (43) (*Preussen c. Reich*) (44), la demanda fue presentada por Prusia (45) (actuando en su defensa Brecht, Badt

---

(40) VOLPE (1977, 180-181). Las alegaciones luego utilizadas en el proceso ante el *Staatsgerichtshof* (StGH) por el Gobierno del *Reich* eran ciertamente curiosas conociendo su connivencia con el NDSAP (desde marzo de 1932 se habían prohibido todas las organizaciones de tipo militar del NDSAP, que superaban los 400.000 miembros, pero el 16 de julio de 1932, tras un acuerdo entre Papen y Hitler, fue levantada la prohibición que pesaba sobre las SA y SS, produciéndose en las dos semanas siguientes diecisiete asesinatos por causas políticas: Kershaw 2002, I-498-503); dependencia decisiva del Gobierno de Prusia en la actitud táctica del KPD y la imposibilidad de elegir a un nuevo Presidente del Gobierno (Braun lo era en funciones desde abril de 1932); algunas autoridades (Presidente del Gobierno, Ministro del Interior y Presidente de la policía) habrían perdido la independencia interna para dirigir la lucha contra las actividades contrarias al Estado del KPD; concesión por el Presidente de la policía de licencias de armas a miembros del SPD y KPD «en medida inquietante»: VOLPE (1977, 193-195), GARCÍA TORRES (1984, 1199).

(41) VOLPE (1977, 183-185).

(42) VOLPE (1977, 185).

(43) *Staatsgerichtshof* compuesto por su Presidente, Bumke, tres consejeros del *Reichsgericht* (Triebel, Schmitz y Schwalb) y tres consejeros de los *Oberverwaltungsgerichts* de Prusia, Baveira y Sajonia (respectivamente, Müller, Gumbel y Strievel): VOLPE (1977, 190). Bumke, pocos días antes del inicio del proceso, aseguró al Canciller del *Reich* Von Papen que éste tenía razón al cien por cien, lo que el primero no pudo mantener por la oposición de los demás miembros del Tribunal: VOLPE (1977, 190, nota 53).

(44) Considerado por Bracher como «el más importante proceso constitucional de la historia alemana moderna»: citado por VOLPE (1977, 186). Fue el momento crucial del debate sobre la suerte de la República de Weimar, en el que tomaron parte las instituciones, los partidos, los intelectuales y la prensa: VOLPE (1977, 189).

(45) Además de los cultivadores del Derecho Público que intervinieron directamente en el proceso, se pronunciaron a favor de los argumentos prusianos Jellinek, Friesenhahn, Kelsen y Heine: VOLPE (1977, 189, nota 51). Todos los consejeros, por las dos partes, eran o funcionarios o profesores, no habiendo abogados, lo que subraya la excepcionalidad del proceso. Por vez primera en la historia jurisprudencial alemana se enfrentaban académicos contra académicos y no intervenían con informes «científicos» sobre cuestiones abstractas de derecho, llegándose a hablar del fin de la academia y de la neutralidad de la ciencia: VOLPE (1977, 195, nota 59).

—directores ministeriales—, Anschütz y Giese-académicos), siendo coadyuvantes los Estados de Baviera (con el Consejero de Estado Von Jan, y los académicos Nawiasky y Maunz) y Baden (con Fecht y Walz) y los Grupos parlamentarios del *Zentrum* (con Peters) y del SPD (con Hermann Heller) (46), contra el *Reich* [actuando en su defensa Gottheiner y Hoche, directores ministeriales, y los académicos Carl Schmitt (47), Jacobi y Bilfinger (48)].

La sentencia del StGH fue dictada el 25 de octubre de 1932 (49) y ha sido calificada como de «ruptura de la Constitución» (50). Aunque la sentencia opta por no pronunciarse de forma abstracta y para siempre sobre las medidas que podía emanar el Presidente a partir del art. 48, coherentemente con su función de juez del caso concreto (51), sí que presenta algunos aspectos interesantes para una hipotética aplicación del actual art. 155 CE. Comienza subrayando la diversidad de los dos números del art. 48 aunque en la práctica se produzcan conjuntamente los presupuestos de ambos, ya que el apartado 1 contempla la *Reichsexecution* que concede «al Presidente del *Reich* el derecho de obligar a un *Land* con la ayuda de la fuerza armada, al cumplimiento de las obligaciones constitucionales y de las leyes del *Reich*» (52) y el segundo establece los poderes dictatoriales del Presidente, que «no presupone ninguna violación de las obligaciones de un *Land*: siendo su requisito únicamente el hecho de que en el *Reich* alemán la seguridad pública sea notablemente perturbada o puesta en peligro» (53). La sentencia entiende que la Ordenanza de 20 de julio de 1932 no podía fundamentarse en el art. 48.1, pero, en todo caso, dice que es una decisión en la que la determinación del presupuesto de la norma no es una operación de discrecionalidad del Presidente, sino normalmente «justiciable» sobre parámetros constitucionales y legales, ya que tal discrecionalidad sería «inconciliable con el tenor y la historia de la formación de la prescripción y no estaría en armonía con la posición jurídica de los *Länder* dentro del *Reich* regulada

---

(46) GARCÍA TORRES (1984, 1198), VOLPE (1977, 191).

(47) Schmitt fue el «constitucionalista de rango» que dio consejo a Von Papen la víspera de la intervención de Prusia, tranquilizando a sus colaboradores sobre la legitimidad del procedimiento: VOLPE (1977, 191, nota 54).

(48) VOLPE (1977, 191). Apoyaban también la postura del *Reich*, entre otros, Dryander, Potzsch-Heffter, Grafen-Westarp, Campe y Triepel: VOLPE (1977, 189 nota 51).

(49) Votaron a favor el Presidente Bumke y los tres consejeros del *Reichsgericht*, además del representante del Tribunal de Sajonia que no habló en todo el proceso, votando en contra los miembros de los Tribunales de Prusia y Baviera: VOLPE (1977, 191 nota 53).

(50) VOLPE (1977, 178).

(51) VOLPE (1977, 196-197).

(52) Citada por VOLPE (1977, 198).

(53) Citada por VOLPE (1977, 198).

por la Constitución» (54). Entrando en las acusaciones hechas por el Gobierno del *Reich*, el StGH entiende que ninguna de ellas integraba la hipótesis de violación de las obligaciones constitucionales y legales, por lo que la Ordenanza no podía tener fundamento en el art. 48.1 (55). La actitud fue menos decidida con respecto al art. 48.2 (*Diktaturkompetenz*), al terminar avalando su aplicación, consumándose de esa forma la tragedia constitucional (56). El StGH se limita a una rápida y superficial valoración de la situación histórica para afirmar que existía el presupuesto para activar el art. 48.2 (perturbación y amenaza al orden y seguridad públicos), pero sin entrar en análisis y valoraciones autónomos de la situación de hecho, que pudieran dar lugar a un juicio por exceso de poder presidencial sin ninguna verificación directa de los presupuestos, ni replanteamiento alguno de la adecuación a los medios empleados (57). Concluye diciendo que el Presidente «podía, según su juicio discrecional, llegar a la conclusión de que era necesario para la realización de tal acción no tanto poner en las manos del *Reich* las fuerzas de policía de Prusia sino reunir en una sola mano todos los instrumentos estatales del *Reich* y de Prusia y reunir en un solo binario la política del *Reich* y de Prusia. Y nada cambiaría si la argumentación de Prusia demostrara que la situación de peligro, al menos en parte, había sido causada por medidas de política interna del Gobierno del *Reich*» (58). La posición es idéntica en cuanto al enjuiciamiento de las medidas adoptadas por el Canciller-Comisario en uso de la autorización presidencial (59). El StGH ignora las motivaciones extrañas, antes señaladas, a las razones del art. 48.2 que podían haber influido en su aplicación (acuerdos del Canciller con el NDSAP, aplicación única a Prusia), rechazando el interrogatorio de los pro-

---

(54) Citada por VOLPE (1977, 199-200).

(55) VOLPE (1977, 202).

(56) VOLPE (1977, 203). La interpretación dominante de la Dictadura constitucional en la doctrina y en la jurisprudencia hasta finales de los años 20 (cuando comienza a vacilar y superarse, confirmando la práctica gubernamental y presidencial de aplicarla sin límites) era la de entenderla como comisarial y constitucionalmente limitada. La parte minoritaria de la doctrina hasta entonces (Schmitt a la cabeza, pero también Jacobi, Forsthoff, Bilfinger y Huber) entendía que era inútil oponerse en nombre de la abstracta legalidad a la fuerza de las cosas, por lo que la Dictadura del art. 48.2 era una intervención por el dictador prácticamente incondicionada. Esta tendencia se impone a partir de la crisis de 1929 en la que se propugna transformar la Dictadura comisarial en soberana para construir un Estado Nuevo (Gobierno de personalidades, suprapartidista y responsable sólo ante el Presidente; sustitución de los principios de igualdad y democracia por los de jerarquía y tradición; representación de intereses y no por sufragio): VOLPE (1977, 207-211).

(57) VOLPE (1977, 220-222).

(58) Citada por VOLPE (1977, 222-223).

(59) VOLPE (1977, 223).

tagonistas del golpe de Estado (Papen, Hitler, Hindenburg, el Ministro del Ejército Schleicher, el Secretario del Canciller Planck, etc.).

El 18 de noviembre, Hindenburg emana un reglamento que legaliza la interpretación que Von Papen había realizado de la sentencia del StGH, incluida la pérdida de todo poder de los ministros prusianos incluido el de representación (60). Tras la nominación de Hitler como Canciller el 30 de enero de 1933, fue designado Göring como Comisario Presidente y Comisario del Ministerio del Interior de Prusia, y el también nazi Von Rust como Comisario de Educación de Prusia premiando a los defensores del *Reich* en el juicio ante el StGH: Schmitt sustituye a Kelsen en Colonia y son nombrados Catedráticos Ernst Rudolf Huber (sustituyendo a Heller en Berlín), Ernst Fortshoff y Hans Joachim Wolff (61). El 6 de febrero, Hindenburg dicta una Ordenanza, aplicando el art. 48.1 (segundo golpe de Estado en Prusia), que sustrae al Gobierno prusiano las pocas competencias que le quedaban en la sentencia de 25 de octubre, precisamente argumentando que la actitud de ese Gobierno en la ejecución de la sentencia había creado «un estado de tensión en la vida estatal que ponía en serio peligro el bien público» (62). El mismo día el *Dreimänner-Collegium* (Comisario del *Reich* como Primer ministro de Prusia, Presidente del *Landtag* y Presidente del *Staatsrat*) firmaban la disolución del Parlamento prusiano con efectos de 4 de marzo de 1933 (63). Contra dicha disolución se presentó recurso ante el StGH por el Presidente del Gobierno prusiano Braun pero sin pedir la suspensión de la disolución, con la consecuencia de que el StGH nunca se pronunció pues su última sentencia fue de 30 de enero de 1933 y cesó su actividad aunque nunca fue abolido (64). El 25 de marzo, los ministros prusianos dimitieron formalmente (65).

Los sucesos de Prusia en 1932 muestran claramente los peligros a los que puede conducir una manipulación de las causas aducidas para declarar la coacción federal o estatal. Sólo una interpretación rigurosa de dicha institución puede llevar a su aplicación cuando sea necesario, pero no con la simple intención de acabar con un Gobierno regional ideológicamente opuesto al central del Estado compuesto.

---

(60) VOLPE (1977, 233).

(61) VOLPE (1977, 236-237).

(62) Citada por VOLPE (1977, 237-238).

(63) VOLPE (1977, 238).

(64) VOLPE (1977, 240).

(65) VOLPE (1977, 241).

## 2.2. La coacción federal en la Ley Fundamental de Bonn

El art. 37 de la LFB vuelve a establecer la coacción federal, pero, lógicamente por su incidencia en la crisis de Weimar antes vista, con unas características completamente diferentes a las de 1919: «1. Si un Estado no cumpliera las obligaciones federales que le incumben con arreglo a la Ley Fundamental o a otra Ley Federal, podrá el Gobierno Federal, con el asentimiento del Consejo Federal, adoptar las medidas necesarias para imponer a dicho Estado el cumplimiento de sus deberes mediante la coerción federal. 2. Para el ejercicio de la coerción federal tendrá el Gobierno Federal o, eventualmente, su comisionado el derecho de impartir directrices frente a todos los Estados regionales y sus órganos» (66).

El art. 37 LFB introduce, por lo tanto, una coacción federal más limitada que en Weimar, aunque más acorde con la tradición federal anterior (67). De todas formas, lo decisivo en esta materia ha sido el cambio de la situación política en Alemania que ha permitido que el art. 37 LFB no se haya aplicado nunca hasta el momento (68).

Dejando para más adelante las comparaciones con nuestro art. 155, puede decirse, siguiendo básicamente a E. Albertí, que la ejecución federal alemana ha de utilizarse cuando un *Land* haya incumplido sus obligaciones federales, no las de derecho privado ni las de derecho público que le correspondan como sujeto de derecho independientemente de su cualidad de Estado federado, lo que puede ser exigido por las vías civiles o administrativas ordinarias. La obligación federal no es preciso que esté expresamente indicada sino que pueda

---

(66) El art. 173.1.e) de la Constitución suiza de 1999 establece que el Parlamento federal «puede tomar medidas para el cumplimiento del derecho federal», lo que ha sustituido al antiguo art. 85.6 de la Constitución de 1874 (que estipulaba la competencia del Consejo Nacional y del Consejo de los Estados para adoptar «las medidas para hacer respetar la Constitución y asegurar la garantía de las Constituciones cantonales y, también, las que tengan por objeto conseguir el cumplimiento de las obligaciones federales»). Se produce cierta confusión entre la supervisión (competencia del Consejo federal) y la ejecución (competencia del Parlamento federal) federales, especialmente en lo que respecta al uso de la «casación» o «anulación» («*Kassation*», «*Aufhebung*») y de la «sustitución» («*Ersatzvornahme*»). La casación es el acto por el que una autoridad federal casa un acto cantonal contrario al Derecho, mientras la sustitución es la medida por la que la autoridad federal actúa en lugar del Cantón incumplidor. Todos los datos anteriores están tomados de la opinión 64.24 de 10 de noviembre de 1998 de la Oficina Federal de Justicia, Agencia perteneciente al Ministerio federal de Justicia y que ejerce de órgano consultivo del Ejecutivo suizo -[http://www.vpb.admin.ch/franz/doc/64/64.24.html#\\_number4](http://www.vpb.admin.ch/franz/doc/64/64.24.html#_number4) (última visita, 14 de septiembre de 2004).

(67) ALBERTÍ (1986, 215).

(68) GARCÍA TORRES (1984, 1220 nota 61), ALBERTÍ (1986, 216), SANTAOLALLA (1990, 375).

deducirse a través de un proceso de interpretación, especialmente las derivadas del principio de lealtad federal (69). La lealtad federal desempeña un importante papel antes, durante y después del proceso judicial en que se resuelven los conflictos federales: antes (para buscar un acuerdo que evite la solución coactiva), durante (con un comportamiento leal en el proceso: manteniendo el secreto de las actuaciones, facilitando la realización de la prueba, etc.), y después (con el exacto cumplimiento de la sentencia) (70). El incumplimiento puede ser tanto por acción como por omisión, por dolo o por culpa y el sujeto pasivo de la ejecución ha de ser siempre un *Land* y nunca sus órganos inferiores (71).

La ejecución comienza con la decisión política del Gobierno federal de iniciar el procedimiento del art. 37 LFB, lo que es absolutamente discrecional y no recurrible (72). Para culminar dicho procedimiento, el Gobierno federal debe hacer lo siguiente: *a)* determinar claramente el incumplimiento de una obligación federal por un *Land*, lo que tiene carácter jurídico y justiciable, pudiendo el *Land* acudir al TCF incluso antes de que el *Bundesrat* conceda las medidas; *b)* tomar la decisión de aplicar la ejecución y establecer las medidas a aplicar, lo que suele ir unido a lo anterior en una misma «voluntad ejecutiva» que incluso se exteriorizaría normalmente en un único acto, aunque la segunda decisión es política y no justiciable; *c)* obtener el consentimiento del *Bundesrat* por mayoría absoluta tanto sobre la decisión como sobre las medidas, siendo ésta también una decisión discrecional y no justiciable y no vinculada o causada por el incumplimiento de ninguna decisión anterior ni del Gobierno ni del TCF ni del propio *Bundesrat* (73). El *Bundesrat* puede posteriormente retirar total o parcialmente su consentimiento y obligar al Gobierno a modificar su actuación (74).

En cuanto a las medidas, la doctrina alemana entiende que deben ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad, lo que puede utilizarse como parámetro de control judicial, pues cuáles puedan ser tales medidas entra en el terreno de la discrecionalidad política. Entre tales medidas podrían incluirse las instrucciones a las autoridades del *Land*, las medidas de presión financiera, la ejecución sustitutoria de la actividad tanto legislativa como ejecu-

---

(69) ALBERTÍ (1986, 216). Aunque el *Bund* puede alegar directamente la lealtad federal para la ejecución, en la práctica acude al TCF en lugar de utilizar medidas coercitivas directas y actúa después al amparo de la sentencia del TCF: ALBERTÍ (1986, 252-253). Sobre el principio de lealtad federal en Alemania me remito en extenso a ALBERTÍ (1986, 244 ss.).

(70) ALBERTÍ (1986, 256).

(71) ALBERTÍ (1986, 215-216), BALLART (1987, 71).

(72) BALLART (1987, 72).

(73) ALBERTÍ (1986, 216-218).

(74) ALBERTÍ (1986, 218).

tiva del *Land*, el secuestro del Poder ejecutivo o legislativo del *Land* a través de un Comisario federal, la retorsión de las obligaciones federales del *Land* afectado, la intervención de la policía federal o de la de otros *Länder* bajo la dirección del Gobierno federal (75). Se descartan, sin embargo, la liquidación del *Land* por atentar contra la existencia de los *Länder* protegida por la cláusula de intangibilidad del art. 79 LFB y el procedimiento especial del art. 29 LFB, la colocación bajo la dirección del Gobierno federal de los votos del *Land* en el *Bundesrat*, cualquier intervención en el poder judicial del *Land*, o la intervención del Ejército, que sólo puede producirse en los casos previstos expresamente en la LFB (76).

Finalmente, hay que señalar que aunque la ejecución federal puede utilizarse para hacer efectivos los medios de corrección propios de la inspección federal, son dos instituciones jurídicas distintas, no siendo la primera una subsidiaria o *ultima ratio* de la segunda. La ejecución puede aplicarse directa e inmediatamente sin necesidad de agotar cualquier paso previo y sin necesidad de procedimiento de inspección anterior. La ejecución no presupone ninguna facultad general de inspección implícita, ya que el control del Gobierno sobre la actividad de los *Länder* no se configura como inspección en sentido técnico (*Aufsicht*) sino como simple observación (*Überwachung*) (información obtenida de los *Länder*, de ciudadanos, de asociaciones, en la sociedad abierta a través de los medios de comunicación). Tampoco es necesaria para la utilización de la ejecución federal la constatación previa del incumplimiento en una sentencia del TCF, pues sino se convertiría en mero medio de ejecución de las sentencias del TCF (77).

### 3. LA COACCIÓN ESTATAL DEL ART. 155 CE

#### 3.1. *Un antecedente fáctico: la disolución de la Generalitat en 1934* (78)

El 6 de octubre de 1934, ante la entrada dos días antes en el Gobierno republicano de tres ministros de la CEDA, se produce en Cataluña una huelga

---

(75) ALBERTÍ (1986, 218-220), BALLART (1987, 72-73).

(76) ALBERTÍ (1986, 220), BALLART (1987, 73).

(77) ALBERTÍ (1986, 221).

(78) Sobre los acontecimientos que condujeron a la intentona catalanista de 1934, puede verse el excelente trabajo de ENRIC UCÉLAY-DA CAL (2004).

general (79) y el Consejo de Gobierno de la *Generalitat* toma por unanimidad un acuerdo que el Presidente Companys hace público a las 20 horas y en el que declara que rompe toda relación con lo que entiende como instituciones republicanas falseadas (80) y asume «todas las facultades del Poder en Cataluña, proclama el Estado catalán de la República federal española, y al establecer y fortificar la relación con los dirigentes de la protesta general contra el fascismo, les invita a establecer en Cataluña el Gobierno provisional de la República» (81). Esta proclamación ha sido justificada de forma que «la audacia objetiva del manifiesto de Companys reside, desde el punto de vista jurídico, en que, sin separarse del Estado español, proclama una «autonomía plena» para Cataluña al mismo tiempo que se desliga de un gobierno central que considera contrario a la República española. Tal autonomía se constituye, al margen del orden constitucional vigente, en Estado catalán dentro de una nueva República Federal española, cuya capitalidad provisional se ofrece» (82). Sin embargo, a pesar de la intención de sus promotores, el acuerdo no deja de ser contrario a las disposiciones constitucionales de 1931 y remitirse a una futura República federal, entonces inexistente, de forma que, hasta el asentamiento de la misma, la *Generalitat* se convierte en Estado catalán. Como es lógico, el Gobierno legítimo de Lerroux reaccionó comunicando al General Batet la declaración del estado de guerra (83) y a las siete horas del día 7 de octubre el Ejército rompió el fuego contra el edificio de la *Generalitat* en Barcelona (causando numerosos heridos y dieciséis muertos) (84). La *Generalitat* se rindió en diez minutos y fueron detenidos su Presidente Companys y diversos consejeros (85),

---

(79) GARCÍA TORRES (1984, 1235).

(80) Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) de 6 de junio de 1935, en BASSOLS (1981, 175), GARCÍA TORRES (1984, 1236), BALLART (1987, 33).

(81) Sentencia del TGC de 6 de junio de 1935, en BASSOLS (1981, 175).

(82) J. A. González Casanova, citado por BASSOLS (1981, 65).

(83) GARCÍA TORRES (1984, 1237).

(84) Sentencia del TGC de 6 de junio de 1935, en BASSOLS (1981, 177).

(85) UCELAY-DA CAL (2004, 95), GARCÍA TORRES (1984, 1238). Por Sentencia del TGC de 6 de junio de 1935 (competente por el fuero especial de las autoridades regionales) ante la querrela interpuesta por el Consejo de Ministros, Companys y los consejeros fueron condenados a treinta años por un delito de rebelión militar: Sentencia del TGC de 6 de junio de 1935, en BASSOLS (1981, 179). Hubo un Voto particular de Antonio María Sbert, Francisco Basterrechea, Gabriel González Taltabull, Basilio Álvarez y Manuel Alba (todo ellos miembros de partidos de la oposición), que, amparándose en que los jueces del TGC no requerían formación jurídica por ser en su mayoría surgidos del sufragio popular, proponía una libertad estimativa en el análisis de los hechos y la absolución de los acusados: Voto particular a la Sentencia del TGC de 6 de junio de 1935, en BASSOLS (1981, 179-187). Los condenados fueron amnistiados por el Decreto-ley de 21 de febrero de 1936: GARCÍA TORRES (1984, 1239), BASSOLS (1981, 66).

quedando suspendidas todas las instituciones autonómicas el 13 de octubre (86).

Ante la inexistencia en la Constitución republicana de un precepto similar al actual 155 CE, por Ley de 2 de enero de 1935 se suspendió el régimen autonómico catalán asumiendo todas las funciones del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la *Generalitat* un Gobernador General (87), lo que duró hasta que, como consecuencia de la victoria del Frente Popular, el Decreto-Ley de 26 de febrero de 1936 autorizó al Parlamento catalán a reanudar sus actividades al efecto de designar nuevo Gobierno (88).

La Ley de enero de 1935 fue recurrida ante el TGC por el Presidente del Parlamento de Cataluña (89), dando lugar a la Sentencia de 5 de marzo de 1936 que declaró la inconstitucionalidad de la Ley, por lo que el Decreto de 9 de mayo de 1936 procedió a anular las disposiciones dictadas como consecuencia de la norma de 1935 (90). El Presidente del Parlamento catalán adujo que la Ley era una modificación y derogación del Estatuto de Autonomía y que ello debía efectuarse por el procedimiento previsto en el mismo, reclamando la inconstitucionalidad por vulneración del art. 11 de la Constitución en relación con los arts. 15 y 16 por el argumento formal citado y materialmente al vulnerar el Estatuto al privar de sus facultades al Parlamento catalán (91).

EL TCG entendió que el Gobierno contaba para solucionar la situación con las facultades que le daba la Ley de orden Público de 28 de julio de 1933 y que, sin embargo, optó por la figura no prevista constitucionalmente de la virtual suspensión del Estatuto, pero esas «razones, como en general las de tipo político, incluso las que se inspiran en apreciaciones de necesidad, no pueden servir de base para una decisión de este Tribunal si son contradictorias con los preceptos constitucionales» (92). La Ley de 1935 podría convertirse en medio de derogar prácticamente el Estatuto, de forma que «el régimen autonómico deja de significar la estructura de núcleos integrantes del Estado español, a tenor de los artículos 8.º, apartado primero, y 11, apartado último, de la Consti-

---

(86) UCELAY-DA CAL (2004, 95).

(87) GARCÍA TORRES (1984, 1240), BASSOLS (1981, 67-68), BALLART (1987, 35-39).

(88) GARCÍA TORRES (1984, 1241).

(89) Previamente fue rechazada una cuestión de competencia legislativa por falta de legitimación del Presidente en funciones de la *Generalitat*: Sentencia del TGC de 20 de febrero de 1935. La sentencia de marzo de 1936 trajo causa del recurso de inconstitucionalidad planteado por Antonio Martínez Domingo, Presidente del Parlamento catalán en funciones: BASSOLS (1981, 68).

(90) GARCÍA TORRES (1984, 1241), BALLART (1987, 39 y sigs.).

(91) Sentencia del TGC de 5 de marzo de 1936, en BASSOLS (1981, 125-126).

(92) Sentencia del TGC de 5 de marzo de 1936, en BASSOLS (1981, 126).

tución para diluirse en una serie de competencias fraccionadas y revocables, cuya sustitución queda subordinada a estimaciones subjetivas, tanto en cuanto a la materia de las mismas competencias como en cuanto al ritmo con que han de ser reintegradas, como en cuanto a la oportunidad de restablecimiento» (93). La existencia del principio autonómico y las exigencias del art. 11 de la Constitución para reformar los estatutos, sustraen a éstos de «paralizaciones no autorizadas por la Constitución» (94). La autonomía es inatacable una vez cumplidos los requisitos constitucionales, por lo que se considera inconstitucional la Ley de 1935 «ya que al instituir en sus tres artículos un régimen intermedio entre la autonomía y el derecho común viola los preceptos constitucionales que garantizan aquélla y que, a su vez, no autorizan el régimen que resulta de la aplicación de la mencionada ley» (95).

Para el Voto particular firmado por seis miembros del TGC (96), las leyes centrales sólo podían ser inconstitucionales por ir contra la Constitución y el art. 11 de ésta decía que el Estatuto de Autonomía sería la Ley básica de organización político administrativa de la Región autónoma, pero no lo convertía en constitucional de por sí pues sino los Estatutos no serían impugnables por inconstitucionalidad y en la sentencia se dan como infringidos preceptos del Estatuto faltando en la misma la justificación de que esos preceptos estén en armonía con otros constitucionales que serían los que deberían haberse alegados y, por otra parte, «estando, en consecuencia, la suspensión en funciones del Parlamento de Cataluña, que establece la Ley impugnada, en relación con una situación de hecho y de derecho producida por los actos revolucionarios gravísimos, con lo que dicha Ley no hacía más que proveer a un estado de cosas, cuya responsabilidad correspondía exclusivamente a la propia Generalidad de Cataluña» (97).

Aunque la argumentación del Voto particular es ciertamente deficiente, creo que sus razones jurídicas eran superiores a las de la sentencia. Digo que dicho Voto era deficiente ya que entendía que la sentencia ha de justificar primero la constitucionalidad del Estatuto para en caso afirmativo decidir si la Ley de 1935 lo era por vulnerar éste, pero olvida que la constitucionalidad de las normas siempre se presume y si el Estatuto de 1932 no había sido declarado

---

(93) Sentencia del TGC de 5 de marzo de 1936, en BASSOLS (1981, 126-127).

(94) Sentencia del TGC de 5 de marzo de 1936, en BASSOLS (1981, 127).

(95) Sentencia del TGC de 5 de marzo de 1936, en BASSOLS (1981, 127).

(96) CÉSAR SILIÓ, E. MARTÍNEZ SABATER, PEDRO J. GARCÍA, GIL GIL, VÍCTOR PRADERA, CARLOS MARTÍN ALVAREZ.

(97) Voto particular a la Sentencia del TGC de 5 de marzo de 1936, en BASSOLS (1981, 128-129).

inconstitucional con anterioridad significaba que era plenamente constitucional. Lo que sí que puede aceptarse es que la *Generalitat* realizó «actos revolucionarios gravísimos» y que la Ley «no hacía más que proveer a un estado de cosas, cuya responsabilidad correspondía exclusivamente a la propia *Generalitat* de Cataluña». En lo que la sentencia falla es que aceptando que la Constitución no había previsto una situación de ese tipo, una declaración unilateral de independencia y de incumplimiento explícito del Ordenamiento constitucional como el del 6 de octubre de 1934 ha de conducir en un Estado compuesto a la aplicación de la ejecución estatal y al sometimiento de los órganos autonómicos hasta el restablecimiento de la situación. La ejecución está en la lógica misma del Estado compuesto hasta el punto de que, como antes ya se vio, P. Cruz Villalón ha señalado que no hace falta su previsión expresa en la Constitución pues «se deriva de la misma radicación de la soberanía y de la consiguiente competencia de garantía de seguridad interior», dejando, en caso de ausencia constitucional, abierta la puerta al estado de necesidad (98). Otra cosa es que la indeterminación de la Ley (suspensión hasta que las Cortes acordaran «el restablecimiento gradual del régimen autonómico»: art. 1) pudiera hacer pensar en una derogación del régimen autonómico, pero la realidad es que los órganos centrales del Estado no pudieron permanecer impasibles ante tamaño ataque al Ordenamiento constitucional. La STGC, sin embargo, dota al principio constitucional de autonomía «de una primacía axiológica en su ponderación con otros bienes constitucionalmente tutelados» (99), pero tiene escasa sensibilidad para apreciar lo que la Ley tenía de remedio en una situación de objetivo incumplimiento de las funciones constitucionales y estatutarias del Gobierno catalán (100).

### 3.2. La elaboración del art. 155 CE

Lo que finalmente sería el art. 155 CE durante su elaboración en la constituyente sufrió diversos cambios que afectaron de manera importante al resultado final. Los temas fundamentales durante el debate fueron la introducción del «interés general de España» como causa de aplicación, la necesidad de requerimiento previo al Presidente autonómico y la previsión expresa de recurrir al TC la decisión del Senado de autorizar la aplicación de la coacción estatal.

---

(98) CRUZ (1984b, 57).

(99) GARCÍA TORRES (1984, 1244).

(100) GARCÍA TORRES (1984, 1244).

En cuanto al primer tema, la referencia al interés general, las razones de su inclusión siguen siendo desconocidas al haberse producido la misma en la Ponencia constitucional cuando en la sesión del 13 de marzo de 1978 el Grupo de UCD introdujo un nuevo documento «como propuesta formal de redacción del Título VIII» en el que figuraba como art. 18 la coacción estatal con una referencia a la actuación «de forma que atente gravemente al interés general de España» que se unía al incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales existente ya desde el Anteproyecto inicial (101). En la Comisión del Congreso se incluyó, lo que entiendo decisivo y sobre lo que luego volveré, que las medidas a adoptar por el Gobierno puedan serlo para el cumplimiento forzoso de las obligaciones desatendidas o, lo que no estaba, para la protección del mencionado interés general (102).

El requerimiento previo al Presidente de la Comunidad Autónoma fue fruto de la enmienda núm. 805 presentada por el Grupo de *Entesa dels Catalans* (al que se adhirieron Sánchez Agesta, Sainz de Varanda, Villar Arregui y Unzueta, en representación de sus Grupos) al texto aprobado por el Congreso, superando la fase tanto del Senado como de la Comisión mixta, quedando introducido definitivamente en el art. 155 CE.

La posibilidad de recurrir al TC la decisión del Senado fue ya planteada como enmienda (núm. 678) al proyecto en el Congreso por el PNV : «Contra el acuerdo del Senado, las autoridades del Territorio Autónomo podrán recurrir ante el Tribunal Constitucional» (103). Dicha enmienda proponía también que la autorización del Senado fuera por mayoría absoluta, de forma que cuando en la Comisión se anunció que una enmienda «*in voce*» de UCD iba a incluir este requisito, el PNV retiró toda la enmienda (104). El recurso al TC volvió a surgir en la antes citada enmienda núm. 805 al texto aprobado por el Congreso (105). La enmienda fue aprobada en la Comisión del Senado (106) y se mantuvo su redacción en el Pleno, aunque Pérez-Maura de UCD dejó caer en este último que el recurso «no ponía ni quitaba nada, puesto que el artículo 161, párrafo *a*), admitía para los Presidentes de las Comunidades Autónomas el recurso al Tribunal

---

(101) «Las Actas de la Ponencia constitucional», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2 (págs. 251-419), págs. 344-350.

(102) Enmienda *in voce* de Revilla en nombre de UCD: *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. II, págs. 1682-1683 y 1831.

(103) *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. I, pág. 389.

(104) *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. II, pág. 1682.

(105) *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. III, pág. 2950.

Constitucional» (107), a lo que hay que decir que, como más adelante se explicará, el art. 161 hace referencia al recurso de inconstitucionalidad que no tendría cabida en este caso (108). Desgraciadamente, la Comisión mixta parece que cedió a la presión de UCD y suprimió el que la decisión del Gobierno pudiera ser recurrida por la Comunidad Autónoma al TC (109).

Finalmente es importante destacar, en relación con lo antes dicho sobre el Derecho comparado, que el Grupo popular presentó un Voto particular al Anteproyecto de Constitución con el siguiente texto: «1. En casos graves, el Gobierno podrá acordar la intervención de una región autónoma, dando cuenta inmediata a las Cortes. 2. Las medidas de intervención pueden comprender: a) La suspensión de uno o más órganos de la región. b) La designación de un Gobernador general con poderes extraordinarios. 3. La intervención deberá acordarse por Decreto motivado, y da lugar automáticamente a un debate sobre la cuestión de confianza en el Congreso. 4. El Decreto ha de especificar el plazo de la intervención, conectándolo con una convocatoria electoral. 5. Si fuere necesaria la declaración de alguno de los estados de excepción previstos en el Título XI, no podrán celebrarse elecciones antes de su levantamiento» (110). El Voto particular no fue defendido en lo relativo a este precepto en la Comisión (111), pero sí mantenido, sin embargo, para el Pleno del Congreso (112), donde fue ampliamente derrotado (113). Aunque J. García Torres indica que esta propuesta estaba inspirada en la Ley de 2 de enero de 1935 que suspendió el Estatuto de Cataluña (114), hay que decir que es muy similar al modelo más extendido en Europa (Austria, Italia y Portugal), bien es verdad que la disolución de órganos regionales la decide un órgano en principio más neutral que el Gobierno como es el Presidente de la República.

---

(106) *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. IV, págs. 4092-4094.

(107) *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. IV, pág. 4748.

(108) GARCÍA TORRES (1984, 1215), BALLART (1987, 61).

(109) *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. IV, pág. 4899.

(110) *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. I, pág. 39.

(111) *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. II, pág. 1682.

(112) *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. II, pág. 1843.

(113) *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. II, pág. 2405.

(114) GARCÍA TORRES (1984, 1209 nota 31).

En cuanto a las intervenciones generales sobre lo que luego sería el art. 155 CE, hay que coincidir con J. García Torres en que la de J. P. Pérez Llorca en la Comisión del Congreso fue «la intervención más amplia sobre el significado y alcance del artículo 155 de la Constitución a lo largo de los debates parlamentarios» (115): «hay que buscar precedentes ilustres para la introducción de preceptos que tienen que venir a solucionar casos hipotéticos que nadie desea que se produzcan, y que probablemente no se producirán, pero que la historia conoce que se han producido. El precepto que nos ocupa es traducción casi literal de un precepto de la Constitución de la República Federal alemana; por tanto, una cautela mínima de tipo federal que viene además aumentada (...), porque hay una enmienda *in voce* (...) añadiéndose que la aprobación del Senado tendrá que ser por mayoría absoluta.

Se trata, por tanto, del típico caso de intervención federal aprobada por el Senado, que será órgano fundamental de representación territorial y estamos aquí precisamente dentro de un Estado que no se organiza como federal, introduciendo como garantía no la técnica de suspensión de acto o intervención directa del Gobierno, que sería la propia de un Estado puramente autonómico, sino introduciendo, para mayor garantía y seguridad de las Comunidades Autónomas, una técnica típica del Estado Federal y tomada, además, de un precepto de una Constitución federal moderna» (116). Esta intervención resume claramente el espíritu de lo que luego sería el art. 155 CE (117). España sin constituirse en Estado federal tiene en cuanto al nivel de descentralización territorial más semejanza con aquel que con los Estados regionales europeos, por lo que se postula la introducción de una institución como la coacción federal, propia del Estado europeo más descentralizado hasta ese momento como era la República Federal de Alemania, aunque eso signifique excluir técnicas usadas en el resto de los Estados compuestos europeos de aquel momento.

### 3.3. *Las diferencias del art. 155 CE respecto al art. 37 LFB*

La inspiración del art. 155 CE, como ya se expuso antes en la intervención de Pérez-Llorca en los debates constituyentes, fue el art. 37 LFB con el que

---

(115) GARCÍA TORRES (1984, 1206).

(116) *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. II, págs. 1682-1683.

(117) Al margen de algunos errores, propios de la inmediatez del debate parlamentario, como decir que el precepto es traducción casi literal del de la Constitución alemana (lo cual sólo es cierto parcialmente, como luego se verá) o definir a esta disposición como caso típico de intervención federal cuando lo es de coacción federal.

coincide en gran parte. Esta semejanza ha de servir de criterio inspirador para la interpretación de nuestra coacción estatal, especialmente en cuanto a la filosofía del mismo, aunque existan diversas diferencias que, a mi entender, no desvirtúan la profunda semejanza entre los dos Ordenamientos.

Comentaré ahora, por tanto, tales diferencias, dejando los paralelismos y su aplicación al caso español para cuando analice las diversas previsiones del art. 155 CE:

1) Aunque en ambos Ordenamientos está prevista la intervención decisoria del Senado, la diferente naturaleza de ambas Cámaras altas hace que en el caso español resultará mucho más sencillo obtener la autorización, ya que al ser elegido el Senado directamente por la población suele estar controlado por la misma mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno (118).

2) La referencia decisiva en el caso español al interés general (119), respecto a lo que me remito al apartado 3.6.

3) El art. 37 LFB no establece la necesidad del requerimiento previo al Presidente del *Land* afectado como sí hace nuestra coacción estatal (120). Para E. García de Enterría este requerimiento, al ser producto de la aprobación de una enmienda de la *Entesa* catalana, podría provenir del art. 6 del Estatuto de 1932, a su vez reflejo del art. 15 de la Constitución de Weimar y éste antecedente de la supervisión federal del art. 84 LFB, con lo que para el insigne administrativista la supervisión sería el paso previo a la coacción estatal (121). Hay que decir, sin embargo, como bien indica Gil-Robles, que el art. 84 LFB regula en tres de sus párrafos cuestiones claramente diferentes: la supervisión normal sobre la ejecución de las leyes por los *Länder* (art. 84.4), la decisión de si un *Land* ha infringido el derecho en esa ejecución (art. 84.3) y la facultad de dictar instrucciones a las autoridades regionales en casos especiales (art. 84.5). Sólo el apartado 5 está contemplado en el 155 CE, por lo que «esa construcción teórica, dirigida a presentar ese artículo como un instrumento normal de control del estado sobre las Comunidades Autónomas, no se ajusta a la mínima parte del artículo 84 de la LFA que pudiera considerarse incluida en nuestro artículo 155, y que es la que contempla casos especiales o no habituales» (122), a lo que se añade que el TC rechazó esa interpretación en la LOAPA y ha fundado el derecho de vigilancia del Estado en otros preceptos (123).

---

(118) MUÑOZ MACHADO (1982, 456), ALBERTÍ (1985, 473), CRUZ (1984a, 715).

(119) ALZAGA (1978, 891), GARCÍA TORRES (1984, 1207), BALLART (1987, 69).

(120) ALZAGA (1978, 891), CALAFELL (2000, 116), BALLART (1987, 69).

(121) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 168-169).

(122) GIL-ROBLES (1999, 503-504).

(123) GIL-ROBLES (1999, 504 nota 4).

4) El 155 CE no dice frente a qué tipo de leyes hay incumplimiento a diferencia del art. 37 LFB que habla de leyes federales (124).

5) En el art. 155 CE no cabe que sea el representante del Gobierno, sino éste, el que dé instrucciones (125).

### 3.3. Definición de la coacción estatal

La definitiva redacción del art. 155 CE da lugar a lo que en el derecho alemán se conoce como ejecución o coacción federal y que he preferido denominar coacción estatal. No repetiré, por tanto, los argumentos antes dados para defender la inevitabilidad en todo Estado compuesto de alguna forma de imposición de los órganos centrales sobre los territoriales cuando éstos se salen del marco constitucional común (126), siempre como *ultima ratio* una vez que se han utilizado los principios de integración constitucional, las técnicas de integración competencial y los mecanismos de resolución de conflictos (127).

La coacción estatal es, como señaló en su día J. García Torres (128), un instituto jurídico de protección de la Constitución para el correcto funcionamiento de las instituciones, de la unidad y cohesión del sistema y de la propia Constitución (129), y que ha sido calificado por el TC como «medio extraordinario de coerción» (130).

Dejando para más adelante, las disposiciones concretas contenidas en el art. 155 CE, sobre la coacción estatal se ha discutido su discrecionalidad y su utilización excepcional.

Sobre la primera, el punto de partida es la visión que puede denominarse extrema propuesta nada más aprobarse la Constitución por O. Alzaga al hablar de «control político, centralizado en el Gobierno, unilateral *a posteriori* y en

---

(124) GARCÍA TORRES (1984, 1253), CALAFELL (2000, 107).

(125) BALLART (1987, 69).

(126) O. Alzaga ha dicho en relación con el art. 155 CE que es perfectamente entendible que «la Constitución regule fórmulas de control sobre los órganos regionales por parte del Poder central»: ALZAGA (1978, 890).

(127) Para F. SANTAOLALLA (1990, 375), su carácter de *ultima ratio* hace que sea previsible y deseable un uso limitadísimo de este tipo de intervenciones, que sólo deberían promoverse en circunstancias graves y una vez agotados todos los recursos y garantías que brinda el ordenamiento. En el mismo sentido, GIL-ROBLES (1999, 505).

(128) GARCÍA TORRES (1984, 1221).

(129) BALLART (1987, 21), GARCÍA TORRES (1984, 1224).

(130) STC 49/1988, de 22 de marzo.

base a criterios de discrecionalidad política» (131). Esta línea fue profundizada en 1984 por P. Cruz Villalón. Para el que luego sería Presidente del TC, el art. 155 CE contiene sin duda «la decisión política más trascendente de las previstas en la Constitución» y es «el artículo más explosivo de la Constitución» (132). Establecería una «absoluta indeterminación de las medidas adoptables» y una «absoluta discrecionalidad otorgada a los órganos del Estado a la hora de aplicar la oportunidad de su aplicación», siendo en nuestra Constitución soberano «quien decide acerca del artículo 155» (133). En definitiva, «podemos encontrarnos con los “plenos poderes”, la “dictadura constitucional”, la “*Generalklausel*”» (134). En primer lugar, esta visión alarmante no se corresponde, como señala J. García Torres, con la doctrina alemana (que no la concibe ni con la visión schmittiana del soberano ni con una cláusula de plenos poderes y que intenta evitar la confusión weimariana entre los arts. 48.1 y 48.2) (135). En segundo lugar, creo que la ventaja que proporciona hablar pasados veinticinco años de la aprobación de la Constitución, y no sólo cinco, permite entender que, a pesar de que si se produjera la utilización del art. 155 CE sería una de las decisiones políticas más trascendentes, ni puede haber absoluta discrecionalidad ni se trata de un control de mera oportunidad política (136) ni se abre paso con ello a la dictadura constitucional. Si alguien podía pensar a comienzos de los años ochenta que el Gobierno central iba a utilizar la coacción estatal para paralizar comportamientos de los órganos autonómicos que le disgustaran políticamente, eso ya no es posible. La consolidación del Estado autonómico, su asunción por todos los partidos políticos democráticos, la existencia de Gobiernos con más de veinte años de funcionamiento en todas las Comunidades Autónomas conducen a que el art. 155 CE sólo pueda utilizarse como ultimísima *ratio* cuando los órganos de una Comunidad Autónoma incumplan el Ordenamiento constitucional, ese incumplimiento haya sido declarado judicialmente y aquéllos se nieguen reiteradamente a dar cumplimiento a las sentencias judiciales. Es más, creo que, al día de hoy, sólo una desobediencia expresa y contumaz a una sentencia del Tribunal Supremo o del Tribunal Constitucional que afecte a aspectos fundamentales de las reglas del juego democrático podrían avalar al Gobierno central para

---

(131) ALZAGA (1978, 890).

(132) CRUZ (1984a, 715).

(133) CRUZ (1984a, 717). L. TOLIVAR (1981, 186), lo califica de juicio de oportunidad, de conveniencia.

(134) CRUZ (1984a, 713).

(135) GARCÍA TORRES (1984, 1217-1218).

(136) En el mismo sentido, BALLART (1987, 22).

que iniciara el procedimiento de la coacción estatal. Incluso creo que ni la urgencia ni la gravedad pueden conducir a la aplicación del art. 155 CE (137) sin proceso judicial previo, ya que toda actuación que no pueda reconducirse primero políticamente y luego jurisdiccionalmente sólo puede darse de manera violenta a través de desórdenes públicos de extraordinaria gravedad alentados desde los órganos autonómicos o de un levantamiento armado promovido por dichos órganos en los que debería decretarse el estado de excepción o el estado de sitio y no la coacción estatal, aunque es verdad que probablemente en esos casos sea necesario finalmente utilizar el art. 155 CE para disolver jurídicamente a los órganos autonómicos rebeldes. En definitiva, la coacción estatal ha de ser lo que, de acuerdo a P. Cruz (138), el federalismo alemán denomina como ejecución dependiente, es decir, cuando es ejecución procesal o ejecución de sentencia (139). Por eso, pienso que a pesar de la gravedad que tiene la desobediencia del Parlamento vasco a las resoluciones del Tribunal Supremo no ha llegado todavía la hora de utilizar la coacción estatal. Cosa diferente habría sido que el TC hubiera admitido la suspensión de la tramitación de la Propuesta Ibarretxe en el Parlamento vasco y éste hubiera seguido tramitándola (140). Tanto ese caso, resuelto en favor de los órganos autonómicos vascos, como cualquier otro de incumplimiento de decisiones del TC en relación con la citada Propuesta (141), sí avalarían, a mi entender, la aplicación del art. 155 CE por tratarse de un incumplimiento grave de las reglas del juego establecidas constitucionalmente y que dejaría en desamparo a la población no nacionalista del País Vasco.

Cuestión diferente pero relacionada es la planteada en su día por E. García de Enterría, y antes avanzada al hablar de las diferencias con el art. 37 LFB, que consistía en vincular la coacción estatal a la inspección de las Comunidades Autónomas. Para García de Enterría (142), el Gobierno, para aplicar medi-

---

(137) Como plantearon PORRES (1983, 71) y CRUZ (1984b, 57).

(138) CRUZ (1984b, 57).

(139) X. BALLART (1987, 88-90). En contra, ALBERTÍ (1985, 471-472), que califica al art. 155 CE de autónomo respecto de los demás instrumentos de control y resolución de conflictos, y GARCÍA TORRES (1984, 1225).

(140) Por ello, sólo puedo estar parcialmente de acuerdo con el maestro Solé Tura cuando ha señalado que «lo mejor sería que el artículo 155 regresase a su vieja y silenciosa guarida y nos olvidásemos de él». Si la vida política lo permite el art. 155 CE debe regresar a su guarida, pero si el Gobierno vasco persiste en algunos de sus intentos no debemos olvidarnos de la coacción estatal aunque siempre como esa *ultima ratio* que se defiende en este trabajo.

(141) Que ojalá no se produzca.

(142) Mantienen una posición similar A. Jiménez Blanco, R. Martín Mateo y S. Muñoz Machado, citados por BALLART (1987, 119).

das coercitivas, necesita primero vigilar, inspeccionar, conocer si las obligaciones se cumplen, por lo que la Constitución establece la ejecución estatal pero ha omitido lo previo, es decir, los medios de fijar el supuesto de hecho que posibilita tal ejecución. Sin embargo, el constituyente ha tenido que partir de su existencia pues, en caso contrario, convertiría al art. 155 CE en una fuerza ciega, con lo que se aplicaría la doctrina de las competencias federales implícitas (143). Como el art. 155 CE incluye el requerimiento que prevé la supervisión federal del art. 84 LFB, se trataría de una refundición de las dos técnicas alemanas, lo que se vería confirmado por el recurso al TC que existió en el Proyecto de Constitución contra el requerimiento del Gobierno (144). Por eso, el art. 155 CE debería aplicarse normal y ordinariamente como instrumento de supervisión estatal, desdramatizando la ejecución estatal, aunque reconociendo que la intención de añadir la referencia al interés general iba dirigida a situaciones de ruptura, rebelión o intento de separación (145).

Frente a esta posición, creo que en la actualidad no puede más que compartirse la tesis contraria defendida por X. Ballart, ya que la del gran administrativista supone forzar la doctrina de las competencias implícitas, lo que debe rechazarse por el carácter excepcional del art. 155 CE y eso ni lo convierte en una fuerza ciega ni impide su aplicación razonable. Además, la Constitución española, a diferencia de la alemana (arts. 84 y 85) que contempla dos tipos de ejecución federal y la intervención correspondiente, no prevé de manera explícita el poder de supervisión (146). Incluso en Alemania, Frowein intentó deducir del equivalente a nuestro art. 155 (el art. 37) una inspección federal autónoma que fue rechazada por su TC (147). Finalmente, hay que recordar que en la STC 76/1983 sobre la LOAPA se reconoce al Estado una facultad genérica de vigilancia y de formular requerimientos (ya que éstos no existen sólo en el art. 155 CE) que el TC entiende que no tienen carácter vinculante y que no pueden hacerse cumplir por el art. 155 CE sino por los medios constitucionales ordinarios (148), declarando inconstitucional el art. 7.2.2 LOAPA (149).

---

(143) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 111-113).

(144) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 167).

(145) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 171-172).

(146) BALLART (1987, 119-120); en el mismo sentido, GARCÍA TORRES (1984, 1248), ALBERTÍ (1985, 472), GIL-ROBLES (1999, 511).

(147) ALBERTÍ citado por BALLART (1987, 120).

(148) BALLART (1987, 121-122).

(149) «1. En los supuestos en que a las Comunidades Autónomas sólo les corresponda la ejecución de la legislación del Estado, éstas deberán sujetarse a las normas reglamentarias que las

Lo que sí es verdad es la vaguedad e indefinición existentes en el art. 155 CE («no cumpliere las obligaciones», «interés general de España», «medidas necesarias») y que son inevitables en todo precepto aplicable en situaciones excepcionales (150), ya que parece difícil prever de antemano las situaciones concretas que pueden dar lugar a la puesta en marcha de la coacción estatal. Sin embargo, la posición antes defendida de considerar a la coacción estatal como *ultima ratio* en las relaciones entre Estado central y Comunidades Autónomas lleva a que esa vaguedad e indefinición tengan, al menos, una pauta por la que regirse, tal y como en los siguientes apartados se intentará demostrar.

La definición generalizada en la doctrina española es la de su excepcionalidad o la de su carácter extraordinario (151), tanto por sus características propias como por suponer una intromisión grave en el ámbito propio de autonomía, es decir, es un instituto jurídico que se aplica cuando no se sigue la regla común de las relaciones órganos centrales-órganos autonómicos y se aparta de lo ordinario al ocurrir rara vez, pues no se ha utilizado en veinticinco años (152) con todas las tensiones que han existido en el Estado autonómico y el número elevado de conflictos que han producido.

Pero, sin embargo, en el caso de que se decidiera su utilización no pueden compartirse las interpretaciones absolutamente restrictivas del mismo que no se compadecen ni con los ejemplos de Derecho comparado ni con las experiencias históricas existentes. Llegado el momento de utilizar el art. 155 CE como *ultima ratio* al haberse producido la crisis constitucional que la provocaría, han de poder emplearse todos los instrumentos que la Constitución permita en su entendimiento como garantía de ésta, sin excluir ninguno salvo la dero-

---

autoridades estatales dicten (...). 2. El Gobierno velará por la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable y podrá formular los requerimientos procedentes, a fin de resolver las diferencias en su caso advertidos.

Cuando tales requerimientos sean desatendidos o las autoridades de las Comunidades Autónomas nieguen reiteradamente las informaciones requeridas, el Gobierno procederá, en su caso, en los términos previstos en el artículo 155 de la Constitución».

(150) ENTRENA (2001, 2621).

(151) Hasta el punto de ser calificada, como antes ya se vio, por P. CRUZ VILLALÓN como «la decisión política más trascendente de las previstas en la Constitución» y «el artículo más explosivo de la Constitución». Lo han calificado de excepcional o extraordinario ALZAGA (1978, 892), RODRÍGUEZ OLIVER (1981, 2321), LEGUINA (1984, 827), ALBERTÍ (1985, 471), CALAFELL (2000, 104), BALLART (1987, 84), ENTRENA (2001, 2620).

(152) En 1989, Canarias se negó a hacer frente a ciertas obligaciones fiscales respecto a la Comunidad Europea lo que motivó que el Presidente del Gobierno anunciara la posibilidad de acudir al art. 155 CE, lo que se saldó finalmente en una negociación entre los dos Gobiernos sin acudir a la coacción estatal.

gación definitiva de la autonomía para un territorio constituido en Comunidad Autónoma.

### 3.5. *El incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales*

La primera causa de posible aplicación del art. 155 CE es «si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan».

El incumplimiento puede ser positivo o negativo, es decir, tanto por acción como por omisión (153). Obviamente ha de tratarse de obligaciones jurídicas previstas en el Ordenamiento jurídico y no meras discrepancias políticas, deberes morales, recomendaciones o consejos (154). Aunque lo normal pueda ser el incumplimiento de las obligaciones que dimanen de su inserción en el sistema constitucional de distribución vertical del poder, también lo pueden ser de obligaciones constitucionales para con sus ciudadanos en cuanto afectan a la posición jurídica general de éstos (155), aunque, como con acierto ha señalado J. García Torres, no deben ser casos concretos solucionables por el ciudadano a través de los medios jurídicos oportunos, sino de «una actitud o línea de comportamiento o presenten rasgos tales que, afectando a la posición jurídica general del ciudadano, puedan calificarse y justificarse como incumplimiento de las obligaciones de una Comunidad Autónoma como institución de poder público en el marco del Estado compuesto que nuestra Constitución propicia» (156).

El incumplimiento ha de ser efectivo. En todo caso, ha de tratarse de una actuación efectiva, ya que la excepcionalidad de la institución y las consecuencias que puede acarrear su puesta en funcionamiento impiden aceptar la posición de J. García Torres de que «la declaración expresa de un órgano superior de la Comunidad Autónoma de que no quiere cumplir y no cumplirá en su momento o en adelante vale, no como riesgo, peligro o amenaza de incumplimiento, sino como verdadera y propia declaración de negativa a cumplir» (157). En la práctica, tal posibilidad se habría verificado en el País Vasco en que el Gobierno y,

---

(153) GARCÍA TORRES (1984, 1262), ALBERTÍ (1985, 473), BALLART (1987, 108), CALAFELL (2000, 105), GIL-ROBLES (1999, 507).

(154) BALLART (1987, 107), GIL-ROBLES (1999, 509), GARCÍA TORRES (1984, 1256).

(155) GARCÍA TORRES (1984, 1254).

(156) GARCÍA TORRES (1984, 1255).

(157) GARCÍA TORRES (1984, 1263). Bien es verdad que el Reglamento del Senado cuando prevé la intervención de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el procedi-

especialmente, su Presidente han indicado que realizarán una consulta popular sobre la Propuesta Ibarretxe al margen de las previsiones constitucionales y estatutarias. Como la tramitación de la Propuesta no ha llegado de momento a tal extremo, cabe que tanto el Gobierno vasco como su Presidente cambien de actitud y acepten que la decisión corresponde a las Cortes Generales y, en última instancia, al TC, por lo que parece prudente no adelantar acontecimientos y utilizar el art. 155 CE sólo cuando el incumplimiento sea efectivo (158), además de reunir el resto de características de las que ahora se hablará.

El incumplimiento ha de serlo de la Constitución o de las leyes. La Comunidad Autónoma ha de haber incumplido alguna obligación constitucionalmente establecida. También puede tratarse de una obligación que las «leyes le impongan». Las primeras leyes que entrarían en ese concepto serían las de las Cortes Generales y creo que la utilización aislada del término leyes que emplea la Constitución sin calificarlas (estatales, autonómicas, etc.) no puede limitar tales normas, en una interpretación restrictiva, a las leyes del bloque de la constitucionalidad, como propone X. Ballart: las leyes estatales a las que la Constitución o los Estatutos remiten para precisar el reparto competencial (por ejemplo, 149.1.29 sobre seguridad pública), las leyes básicas y las leyes del art. 150 (159). Sin embargo, entiendo, por la excepcionalidad de la coacción estatal, que el término «leyes» ha de interpretarse restrictivamente en cuanto al rango de la norma afectada, es decir, ha de tratarse de normas, al menos, con rango de ley, no siendo equivalentes a éstas ni los acuerdos o convenios con el Estado ni los Reglamentos (160). J. García Torres, siguiendo la doctrina alemana, entiende que las obligaciones pueden surgir de leyes formales o materiales, ya que los deberes establecidos en un Reglamento siempre cabe reducirlos a un fundamento legal formal (161), pero hay que recordar que en España no hay un precepto similar al art. 80.1 LFB (162) y nada impide la existencia de reglamentos independientes.

---

miento del art. 155 CE lo hace para que informe de «las medidas necesarias para (...) prevenir su actuación cuando atente gravemente al interés general de España» [art. 56.m) RS]. La utilización del verbo «prevenir» puede llevar a entender que puede emplearse la coacción estatal antes de que el Gobierno autonómico dañe el interés general de España, pero creo más apropiada la interpretación mantenida en el texto y, además, el propio Reglamento al decir «cuando atente» y no «que pueda atentar» parece dar a entender que está pensando en una actuación ya realizada.

(158) En el mismo sentido, LEGUINA (1984, 827), BALLART (1987, 109)..

(159) BALLART (1987, 125-126).

(160) GIL-ROBLES (1999, 509).

(161) GARCÍA TORRES (1984, 1256-1257).

(162) «El Gobierno Federal, cualquier Ministro federal o los Gobiernos estatales podrán ser autorizados mediante ley federal a dictar ordenanzas siempre que la ley haga constar el contenido,

Creo que el incumplimiento también puede ser de las leyes de la propia Comunidad Autónoma, pues el supuesto que dé lugar al art. 155 CE será probablemente la concreción de una desobediencia generalizada al marco constitucional que puede plasmarse en un incumplimiento del Estatuto y de otras normas propias. No me parece aceptable el argumento de J. García Torres que limitaría tal posibilidad al incumplimiento de la legislación de desarrollo de las bases al venir predeterminada por éstas, no contemplando que pueda utilizarse para el art. 155 CE el incumplimiento de otras leyes propias al ser ya responsable el Gobierno autonómico ante su Parlamento (163). Creo que esta posición confunde la valoración política del comportamiento de un Gobierno con su enjuiciamiento a través de mecanismos jurídicos previstos en el Ordenamiento. Además, si la desobediencia al Ordenamiento forma parte de una estrategia política, el Parlamento, controlado por la mayoría política que apoya al Gobierno, también contribuirá a tal desobediencia amparando los incumplimientos gubernamentales, con lo que escasa responsabilidad va a exigir al Ejecutivo.

La primacía del Derecho comunitario sobre el español ha de conducir a que también pueda ser causa de la coacción estatal el incumplimiento de aquel por una Comunidad Autónoma (164). En concreto, el único caso en que desde el Gobierno central se amenazó a una Comunidad Autónoma con la posibilidad de acudir al art. 155 CE fue cuando en 1989 Canarias se negó a hacer frente a ciertas obligaciones fiscales respecto a la UE. El conflicto se saldó finalmente en una negociación entre los dos Gobiernos sin acudir al art. 155 (165).

Respecto a los tratados internacionales [normas con fuerza activa, art. 94.1.ª) CE, y pasiva, art. 96.1 CE, superior a las leyes], ocurriría en el caso de que una Comunidad Autónoma se negara a su cumplimiento (166). Para X. Ballart en la mayoría de los casos tal situación puede solucionarse con la aplicación supletoria del derecho estatal que respeta la autonomía de las Comunidades Autónomas, ya que el derecho estatal estará vigente, aunque no sea válido, en tanto la Comunidad Autónoma permanezca inactiva, incluso para el caso de competencia exclusiva autonómica en todas las Comunidades Autónomas en que el Estado podría dictar derecho supletorio *ex-novo* (167). Esta úl-

---

la finalidad y el alcance de la autorización otorgada. La ordenanza deberá asimismo especificar su fundamento jurídico. Si la ley prevé la posibilidad de delegar la autorización, la delegación deberá hacerse mediante ordenanza».

(163) GARCÍA TORRES (1984, 1258-1260).

(164) GIL-ROBLES (1999, 509).

(165) SÁNCHEZ RODRÍGUEZ (1991, 243).

(166) TORNOS (1985, 136-137), MUÑOZ MACHADO (1982, 483), GIL-ROBLES (1999, 509).

(167) BALLART (1987, 130-131).

tima solución no sería hoy posible por la doctrina del TC sobre la supletoriedad en los casos de competencias autonómicas exclusivas absolutas (STC 61/1997, de 20 de marzo), por lo que no habría más remedio que impugnar judicialmente la actuación autonómica.

En todo caso, entiendo que, por la excepcionalidad de la aplicación de la coacción estatal, el incumplimiento no puede ser decidido directamente por el Gobierno sino que tiene que existir previamente una decisión judicial firme de la existencia de tal incumplimiento. Si el incumplimiento se ha producido por medio de una ley autonómica, debe interponerse por el Presidente del Gobierno el correspondiente recurso de inconstitucionalidad con suspensión [arts. 153, 161.1.a) y 161.2 CE] (168). Si se da en un reglamento o en un acto administrativo cabe tanto el recurso contencioso (art. 153 CE) como la impugnación directa del art. 161.2 CE (169). Si el incumplimiento lo es de las obligaciones derivadas de una ley orgánica de delegación o de transferencia, además de las fórmulas de control expresamente previstas, el Estado puede anular la delegación o transferencia mediante nueva ley orgánica (art. 150.2 CE) (170). Si es por invasión de competencias, debe interponerse el correspondiente conflicto positivo de competencias con suspensión de la norma afectada [arts. 161.1.c) y 161.2 CE] (171). Finalmente, si es por una omisión de la Comunidad Autónoma, lo pertinente es plantear el conflicto negativo de competencias [arts. 161.1.c) CE y 68 LOTC] (172), salvo que aquella reconozca que la competencia es suya y que requerida no quiera ejercerla (173), aunque en este supuesto habría que tener en cuenta la característica de la gravedad de la que luego hablaré. Por lo tanto, ha de existir una sentencia firme de la última instancia judicial (TC, TS o TSJ, según los casos) como consecuencia de cualquiera de esos procesos jurisdiccionales que declare que un órgano de la Comunidad Autónoma ha incumplido la Constitución o las leyes. Ante ello, debería bastar la adopción de las medidas utilizadas en el cumplimiento de las sentencias dictadas en procesos administrativos y sólo en caso de que esto fallara cabría utilizar el art. 155 CE (174).

El incumplimiento ha de ser imputable a los órganos superiores de la Comunidad Autónoma. Aunque E. Albertí señala que la conducta incumplidora

---

(168) BALLART (1987, 103).

(169) BALLART (1987, 103).

(170) BALLART (1987, 104-105).

(171) BALLART (1987, 105).

(172) BALLART (1987, 106-107), GARCÍA TORRES (1984, 1265).

(173) GARCÍA TORRES (1984, 1266).

(174) BALLART (1987, 115-116).

debe poder ser imputada a la Comunidad autónoma como tal no a alguno de sus órganos (175), es decir, que sólo se utilizará cuando «el incumplimiento no pueda o no quiera ser corregido internamente» (176), parece difícil trasladar esa afirmación a términos jurídicos ya que ¿de qué forma puede establecerse que un incumplimiento no quiere corregirse? Por ejemplo, si aprobada la Propuesta Ibarretxe en el Parlamento vasco se convocara inmediatamente sobre la misma un referéndum por el Gobierno vasco, ¿qué órgano interno de la Comunidad podría corregirlo?, ¿el Parlamento mediante una moción? Creo, por el contrario, que el incumplimiento puede producirse por cualquiera de los órganos superiores de la Comunidad Autónoma, siguiendo una larga tradición doctrinal alemana que entiende que la imputabilidad del incumplimiento de deberes federales sólo se produce si un órgano superior del *Land* consiente o tolera el incumplimiento de órganos subordinados o de personas jurídicas sujetas a su control (177). Por lo tanto, también en España el incumplimiento ha de ser tolerado o asumido por los órganos superiores de la Comunidad Autónoma: Presidente (178), Gobierno (179), siempre que no se trate de actos normativos que puedan recurrirse jurisdiccionalmente (180), dudosamente Consejeros —por la redacción del art. 151.2 CE y de los Estatutos que no encuadran a los Consejeros entre sus instituciones, aunque parece más seguro entender que sólo habrá incumplimiento si lo hace suyo o lo tolera el Consejo de Gobierno (181), ya que el Presidente tiene su designación y cese (182)—, y el Parlamento cuando no ejerza funciones legislativas (183).

El incumplimiento ha de ser grave (184). La excepcionalidad de la coacción estatal conduce a que no baste el mero incumplimiento de una decisión judicial para que pueda ponerse en funcionamiento. Ha de ser un incumplimiento o bien reiterado en el tiempo de forma que demuestre una voluntad de no acatar las decisiones jurisdiccionales lo que convierte a tal reiteración en incumplimiento grave o bien de un único incumplimiento en algún tema fundamental que afecte al sistema de distribución territorial del poder, pero que no impugne

---

(175) CALAFELL (2000, 105).

(176) ALBERTÍ (1985, 473).

(177) GARCÍA TORRES (1984, 1250), BALLART (1987, 96), GIL-ROBLES (1999, 507).

(178) BALLART (1987, 97). Hay actos que son sólo suyos: por ejemplo, nombramiento o separación de consejeros: GARCÍA TORRES (1984, 1252 nota 133).

(179) BALLART (1987, 97).

(180) GIL-ROBLES (1999, 507).

(181) GARCÍA TORRES (1984, 1251-1252, nota 133).

(182) BALLART (1987, 98).

(183) GARCÍA TORRES (1984, 1251-1252), BALLART (1987, 97), GIL-ROBLES (1999, 507).

(184) ALBERTÍ (1985, 473), BALLART (1987, 108), GIL-ROBLES (1999, 509).

la existencia de éste, es decir, que no intente romper el modelo autonómico establecido en la Constitución de 1978. En todo caso, creo que, en el caso español, a diferencia del alemán, el incumplimiento ha de ser «subjetivo», es decir, a título de dolo o culpa y no un mero incumplimiento «objetivo» en el que la Comunidad Autónoma no pudiera cumplir sus obligaciones (185), ya que en el supuesto de imposibilidad objetiva de cumplimiento, la Comunidad Autónoma reclamaría la ayuda del Estado sin necesidad de aplicar el art. 155 CE. En el caso de que incumplimiento fuera deliberadamente dirigido a la ruptura del marco constitucional es cuando entiendo que se convierte en un atentado grave al interés general de España, que analizaré en el siguiente apartado. Probablemente el temor a que toda coacción estatal fuera entendida como un ataque a la autonomía haya conducido a su inaplicación en veinticinco años y a que si alguna vez tuviera que utilizarse lo fuera por un incumplimiento que debido a su finalidad suponga un ataque al interés general de España, es decir, que pienso que la coacción estatal no va a utilizarse ante incumplimientos que, aunque sean graves, no impugnen el diseño constitucional de distribución territorial del poder.

### 3.6. *La actuación gravemente contraria al interés general de España*

El segundo supuesto de aplicación de la coacción estatal (actuación de una Comunidad Autónoma de forma que atente gravemente al interés general de España) es el que presenta una mayor indefinición y el que tiene una politicidad inmanente «tan estructural, tan nuclear que posiblemente sea su cualidad exclusiva» (186), abriendo «un portillo de muy difícil delimitación jurídica» (187), por lo que hay que realizar una interpretación lo más precisa del mismo. Este supuesto es el que hizo que O. Alzaga entendiera que suponía la recepción en España en sentido lato de la doctrina italiana sobre el «control de oportunidad» sobre las Regiones (188) y, fundamentalmente, el que llevó a P. Cruz Villalón a realizar una interpretación absolutamente extrema del art. 155

---

(185) En contra, GARCÍA TORRES (1984, 1263); en el mismo sentido, ALBERTÍ (1985, 473), BALLART (1987, 108).

(186) BERMEJO (1984, 104).

(187) BERMEJO (1984, 115). RODRÍGUEZ OLIVER (1981, 2321) indica que «nos encontramos ante una esfera tan radicalmente política que la función del Derecho se limita prácticamente a prever y hacer posible la adopción de decisiones esencialmente políticas también».

(188) ALZAGA (1978, 890).

CE señalando que podría abrir la puerta a los «plenos poderes» o a la «dictadura constitucional», siendo «un inciso que modifica por completo el sentido del artículo» (189), ya que lo que en Alemania es un último recurso frente a una violación del derecho, «aquí se convierte en una intervención que no necesita estar apoyada en ninguna infracción constitucional o legal, sino en razones de índole política libremente apreciables por el Gobierno y el Senado» (190).

En primer lugar, hay que reconocer que el constituyente añadió un supuesto al mero incumplimiento de obligaciones que por sus términos parece tratarse de un último resorte por si la actitud desestabilizadora de una Comunidad Autónoma no pudiera ser reconducida al incumplimiento constitucional o legal, es decir, una cláusula de necesidad para utilizar en casos extremos. Si no, como dice P. Cruz Villalón, la Constitución no la habría mencionado (191). A pesar de lo anterior, el transcurso de veinticinco años con un Estado autonómico consolidado y la preservación del derecho constitucional a la autonomía han de conducir a que la decisión política de utilizar el art. 155 CE deba ser justificada en la medida de lo posible. No puede negarse la política de la decisión ya que en un primer momento es el Gobierno el que tiene que pronunciarse sobre si tal atentado grave al interés general de España existe, lo que luego ha de aprobar el Senado y lo que, en mi opinión, luego puede llegar a enjuiciar el TC. A pesar de la dificultad para aprehender la significación jurídica del término «interés general», menos preciso que el de incumplimiento de obligaciones (192), y de las dudas sobre su posible conexión con un implícito principio de lealtad constitucional, pueden, y deben, establecerse determinadas condiciones para que el Gobierno entienda atacado el interés general de España.

En este sentido, a mi entender, la casi práctica totalidad de la doctrina [Ballart (193), Muñoz Machado (194), Calafell (195), Porres (196), Entrena (197), Albertí (198), J. de Esteban y L. López Guerra (199), Santaolalla (200)] se ha

---

(189) CRUZ (1984a, 714).

(190) CRUZ (1984a, 714).

(191) CRUZ (1984b, 58).

(192) Por más político y menos estrictamente jurídico: GIL-ROBLES (1999, 510).

(193) BALLART (1987, 137).

(194) MUÑOZ MACHADO (1982, 457).

(195) CALAFELL (2000, 109).

(196) PORRES (1983, 71).

(197) ENTRENA (2001, 2620).

(198) ALBERTÍ (1985, 473).

(199) Citados por BALLART (1987, 138).

(200) SANTAOLALLA (1990, 376 nota 27).

limitado a realizar una interpretación restrictiva de la expresión equiparándola al incumplimiento de obligaciones constitucionales, es decir, entendiendo que no puede haber actuación contraria al interés general del España que no se plasme en una vulneración del texto constitucional por lo que realmente no habría dos supuestos diferentes en el art. 155 CE, hasta el punto de que algún autor ha hablado de que este supuesto está «privado de toda justificación» (201). Subyace el entendimiento de que cualquier diferenciación con el incumplimiento de obligaciones puede abrir la puerta a la pura discrecionalidad política y a la supresión de la Comunidad Autónoma afectada (202).

Para ello, X. Ballart incluso apunta que la intención del constituyente fue la de meramente explicar el incumplimiento de obligaciones por lo que la conjunción «o» no denotaría alternativa sino equivalencia en el sentido de «o sea» que contempla el Diccionario RAE (203). Por lo tanto, el art. 155 CE se aplicaría cuando el incumplimiento constitucional suponga un grave atentado contra el interés general de España, utilizando la expresión España y no sólo interés general para reforzar la idea de unidad (204). Frente a esto hay que decir que, como antes he señalado, la introducción de este supuesto fue realizada en la Ponencia constitucional sin que se sepa cuál fue su intención. La acepción de «o» como «o sea» es la tercera que recoge el DRAE siendo la primera la de que «denota diferencia, separación o alternativa entre dos o más personas, cosas o ideas» y la segunda la de usarse «generalmente ante cada uno de dos o más términos contrapuestos», con lo que difícilmente puede aventurarse que el constituyente estaba pensando en aquella acepción y no en las dos primeras. Finalmente, la interpretación apuntada por Ballart es incompatible con la consecuencia que acarrea la aplicación del art. 155 CE ya que el Gobierno puede adoptar las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma «al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general». Aquí la «o» sólo puede tener carácter de diferencia, separación o alternativa, ya que al no estar la parte final entre dos comas no puede entenderse que sea equivalente a «o sea» y que esté especificando que las medidas para el cumplimiento forzoso de obligaciones lo son para la protección del interés general.

Creo que ha de compartirse que el atentado grave al interés general de España se plasme en el incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales, pero ha de irse más allá, es decir, introducir un matiz cualitativo. El mero in-

---

(201) SANTAOLALLA (1990, 376).

(202) Así, por ejemplo GIL-ROBLES (1999, 505).

(203) BALLART (1987, 138).

(204) BALLART (1987, 139).

cumplimiento de obligaciones constitucionales o legales podría ser, como antes se ha visto, puntual, con culpa y no con dolo, etc. y esperarse del mismo su reconducción con la mera amenaza de la utilización de la coacción estatal o, en todo caso, con el cumplimiento de las instrucciones del Gobierno central una vez utilizada dicha coacción. Por el contrario, la actuación grave contra el interés general sería un incumplimiento de obligaciones constitucionales consciente, o con dolo, reiterado y con el fin manifiesto de no respetar el reparto de poder político establecido en la Constitución entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas y, por lo tanto, probablemente no reconducible con la mera amenaza de la coacción estatal, lo que conduciría a medidas diferentes de las del mero incumplimiento y sobre las que luego se volverá. Siguiendo a J. García Torres, puede decirse que una acción contra el interés general «*es, en sí misma, un incumplimiento, y de los más graves, de la obligación constitucional de fidelidad y solidaridad constitucionales, esto es, una infracción del analogon patrio de la Bundestreue germánica, se llame como se llame*» (205), siendo la lealtad federal un principio no escrito inmanente que es trasladable a nuestro Estado compuesto, como evidencian las aplicaciones al auxilio y colaboración recíprocas de las SSTC 18/1982 y 64/1982 (206). Este es el elemento, a mi juicio, fundamental. La segunda modalidad que puede dar lugar al art. 155 CE es cuando el incumplimiento de obligaciones se dirige frontalmente a la ruptura del marco constitucional en la distribución territorial del poder político, ignorando que la Comunidad Autónoma no es un ente soberano sino sometido en su toma de decisiones a la Constitución de 1978 y a su legislación de desarrollo.

### 3.7. *El procedimiento para la puesta en funcionamiento de la coacción estatal*

Como ya se señaló, antes de iniciar el procedimiento que conduce a la aplicación de la coacción estatal deben utilizarse las invitaciones y requerimientos y agotarse, en su caso, todos los medios posibles de control judicial. Si el incumplimiento persiste, el Gobierno puede iniciar el procedimiento del art. 155 CE tomando dos decisiones: la determinación del incumplimiento de una obligación constitucional o legal o de una actuación grave contra el interés general de España y el requerimiento motivado al Presidente de la Comunidad Autónoma para que ponga remedio a la situación.

---

(205) GARCÍA TORRES (1984, 1268), cursiva en el original.

(206) GARCÍA TORRES (1984, 1268).

En el requerimiento previo, el Gobierno ha de explicitar y motivar ya, desde la posición aquí mantenida, en qué forma los órganos superiores de una Comunidad Autónoma han desobedecido la decisión o las decisiones judiciales de última instancia que hayan declarado el incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales o, en su caso, de qué manera tal desobediencia va dirigida a atacar gravemente el interés general de España. Para ello aportará todos los datos que haya obtenido surgidos del principio de auxilio recíproco entre Estado central y Comunidades Autónomas bien por su ejercicio de la alta inspección o vigilancia de ejecución, bien por cualquier otro medio lícito (207), como la información suministrada por el Delegado del Gobierno (208). Sería aconsejable, en todo caso, que el Gobierno pidiera el dictamen del Consejo de Estado para justificar la excepcionalidad y ajustarla en lo posible a términos técnicos y no políticos (209). Aunque la Constitución no lo indica, parece claro que el Gobierno central, para acreditar el rechazo al requerimiento, ha de indicar un plazo que, por la excepcionalidad del procedimiento, puede ser muy breve aunque sea difícil fijar a priori los términos mínimo y máximo del mismo (210), lo que es lógico ante la diversidad de situaciones que pueden plantearse (211).

Otro problema que va a tener la respuesta a tal requerimiento es que el Presidente de la Comunidad Autónoma sólo puede atenderlo si la conducta proviene del Gobierno o de la Administración autonómica, pues el Presidente autonómico no tiene poderes internos de excepción (212), con lo que si la desobediencia proviene de los órganos rectores del Parlamento es complicado pensar en una respuesta positiva indirecta. El requerimiento debería ser una invitación a la reconsideración y no una instrucción, pero sería también una intimación, es decir, la advertencia expresa o implícita de que de no efectuar de grado las rectificaciones que se pretenden pueden seguirse consecuencias onerosas (213). E. García de Enterría apunta que en un sistema de lealtad federal contrastada el requerimiento debería servir para encauzar la situación como ocurre en Suiza en que basta que el Consejo federal invite a un Gobierno can-

---

(207) GARCÍA TORRES (1984, 1276).

(208) BALLART (1987, 144).

(209) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 174).

(210) ALZAGA (1978, 891), BALLART (1987, 147-148). Pienso que es imposible previamente anticipar un plazo determinado, por lo que no me parece aceptable la tesis de GARCÍA TORRES de fijarlo en un mes de silencio utilizando los plazos del conflicto de competencias ante el TC, aunque admite su reducción por razones de urgencia: GARCÍA TORRES (1984, 1271).

(211) ENTRENA (2001, 2621), GIL-ROBLES (1999, 512).

(212) ALBERTÍ (1985, 474).

(213) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 175).

tonal a rectificar para que éstos lo hagan (214). Sin embargo, el hecho diferencial español es que en algunas Comunidades Autónomas gobiernan partidos independentistas que impugnan el marco constitucional adoptado en 1978, lo que no se produce en ningún otro Estado europeo compuesto, sea federal o regional. Llegados al momento de aplicar el art. 155 CE veo con escepticismo que el requerimiento sirviera para modificar la conducta de los órganos rectores de una Comunidad Autónoma dispuestos a no aceptar las decisiones jurisdiccionales pertinentes. En todo caso, el requerimiento ha de entenderse como un acto recepticio que el destinatario debe contestar, equiparándose el silencio al rechazo (215). Si la respuesta fuera positiva, el Gobierno autónomo debe comprometerse a adoptar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones constitucionales o legales o a aceptar las medidas propuestas por el Gobierno central (216). Transcurrido el plazo establecido en el requerimiento sin una respuesta favorable a juicio del Gobierno central, éste puede solicitar al Senado la autorización para adoptar determinadas medidas que propondrá en el mismo acto. Sin embargo, este paso no es obligatorio forzosamente (217), ya que el Gobierno central puede entender que todavía cabe algún tipo de negociación con la Comunidad Autónoma. La falta de respuesta positiva al requerimiento le habilita a solicitar la autorización del Senado, pero no le obliga a ello.

Si el Gobierno se decidiera a continuar el procedimiento debería pedir la aprobación, o mejor sería la autorización (218), del Senado que ha de producirse lógicamente antes de la actuación del Gobierno, pues la aprobación posterior no sanaría la inconstitucionalidad gubernamental, lo que es también doctrina común en Alemania (219). Esta cautela está pensada como última garantía para la Comunidad Autónoma afectada. Sin embargo, a pesar de ser el Senado la Cámara de «representación territorial», su conformación actual y el sistema electoral utilizado llevan a que la Cámara alta sea una representación de la población con una cierta distorsión debido a la igualdad de senadores entre todas las provincias. En definitiva, no representa a las Comunidades Autónomas sino al conjunto de la población española a través de los partidos políticos. Se ha propuesto por varios autores que debió ser el Congreso el que interviniera, al representar más fielmente a los ciudadanos y ser quien se rela-

---

(214) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 176).

(215) GARCÍA TORRES (1984, 1271), CALAFELL (2000, 119).

(216) GIL-ROBLES (1999, 512-513).

(217) ALBERTÍ (1985, 474).

(218) ENTRENA (2001, 2621).

(219) GARCÍA TORRES (1984, 1275).

ciona políticamente con el Gobierno (220). Incluso, T. R. Fernández ha indicado que es el único caso en que no interviene el Congreso, seguramente por equivocación (221). Sin embargo, hay que recordar que la intervención del Congreso ya fue propuesta por M. Fraga en los debates constituyentes por ser la Cámara política y que el Senado, al ser el órgano territorial, podría tener una cierta incompatibilidad moral. A todo esto creo que puede confrontarse que, curiosamente, de acuerdo a O. Alzaga, la aprobación de la coacción estatal fue «una concesión a aquellas fuerzas políticas que con mayor énfasis defendieron durante el proceso constituyente que el Senado fuese concebido como Cámara de representación territorial» (222). Hay que tener en cuenta que en aquellos momentos no se sabía ni cómo iba a desarrollarse el Estado autonómico ni incluso si todo el territorio español iba a estar formado por Comunidades Autónomas, con lo que la simple definición del Senado como Cámara territorial parecía entonces suficiente. Por ello, creo que, por sus implicaciones para la subsistencia del propio Estado autonómico, el art. 155 CE reclama la intervención del Senado, aunque es verdad que una reforma constitucional de su composición podría dar un auténtico sentido a la intervención de la Cámara alta en este procedimiento.

La solicitud al Senado ha de hacerla el Gobierno entendido como Consejo de Ministros, por lo que deberá adjuntarse acta del mismo (223), a la que se acompañará, como exige el art. 189.1 RS, de «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». Recibida la solicitud, la Mesa la remitirá «a la Comisión General de las Comunidades Autónomas o bien procederá a constituir una Comisión conjunta» (art. 189.2 RS). Parece más adecuada la primera Comisión, que fue creada como remedo ante la ausencia de reforma constitucional sobre el Senado y que permite la presencia de los Presidentes de las Comunidades Autónomas o de un representante del Gobierno autonómico (art. 56.bis.2 RS). La Comisión designada, sin perjuicio de solicitar información y ayuda al Gobierno central o la presencia de otras personas para informar sobre cuestiones de su competencia, requerirá «al Presidente de la Comunidad Autónoma para que en el plazo que se fije remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que de-

---

(220) MOLAS (1980, 46), BALLART (1987, 153), ENTRENA (2001, 2621), GIL-ROBLES (1999, 518).

(221) Citado por BALLART (1987, 153).

(222) ALZAGA (1978, 891).

(223) CALAFELL (2000, 120).

signe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos» (art. 189.2 RS), lo que es respetuoso con el principio de autonomía (224). El peligro de dilación (225) de este trámite es, como indica Gil-Robles, mínimo pues el plazo que se conceda puede ser brevísimo ya que por el previo requerimiento ya sabe la Comunidad Autónoma lo que puede pasar y, por otro lado, hay senadores autonómicos que pueden ilustrar a la Cámara (226).

Terminado el estudio de la documentación y de la posible intervención del representante del Gobierno autonómico, la Comisión ha de formular «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» (art. 189.4 RS). Del precepto reglamentario se desprende que la Comisión tiene la más amplia capacidad para aceptar o no la solicitud gubernamental y, de hacerlo, para aprobarla en los términos y con las medidas que la Comisión indique, pudiendo modificar las inicialmente propuestas por el Gobierno (227). Bien es verdad que si llega el momento de aprobar una solicitud de este tipo, la Comisión ha de tener en cuenta una cierta flexibilidad en las medidas que autorice para no imposibilitar la resolución del conflicto por el Gobierno. En todo caso, la aprobación en la Comisión no es definitiva pues ha de ir al Pleno del Senado, «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» (art. 189.5 RS). En este debate se echa en falta, por la excepcionalidad de las medidas que pueden adoptarse, la presencia del Presidente de la Comunidad afectada o de un representante del mismo (228). Antes de adoptar medidas que pueden ser traumáticas para una Comunidad Autónoma deberían extremarse las cautelas para garantizar que el Senado toma su decisión con todos los datos posibles a su alcance.

La aprobación de la propuesta de coacción estatal requiere, como estipula la Constitución, «el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores» (art. 189.4 RS). El Reglamento utiliza la expresión «votación de la propuesta presentada» (art. 189.5 RS), por lo que parece que se somete la propuesta en bloque sin poder introducir modificaciones (229). En línea con lo hasta ahora

---

(224) CALAFELL (2000, 121).

(225) Resaltado por SANTAOLALLA (1990, 377).

(226) GIL-ROBLES (1999, 515).

(227) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 186), CRUZ (1984b, 59-60), BALLART (1987, 151), GIL-ROBLES (1999, 513).

(228) Que antes se ha visto que era posible en la Comisión.

(229) GIL-ROBLES (1999, 516), CALAFELL (2000, 124).

defendido, entiendo que no debería ser obstáculo la expresión citada a que pudieran presentarse y debatirse enmiendas a la propuesta surgida de la Comisión de forma que los senadores no se vean obligados a tomar una decisión única favorable o desfavorable a la propuesta sin poder introducir modificaciones, lo que carecería de sentido pues el Pleno siempre ha de tener la última palabra y no puede verse condicionado por una Comisión. La necesidad de aquilatar cada una de las medidas autorizadas debería obligar a un pronunciamiento senatorial sobre cada uno de los aspectos de la propuesta sobre los que existan diversas posiciones.

La trascendencia de la decisión, la imprevisión tanto constitucional (arts. 78.2 y 155 CE) como reglamentaria (art. 189 RS) creo que conducen a que la coacción estatal deba ser siempre aprobada por el Pleno del Senado sin que pueda ser sustituido por la Diputación Permanente (230).

Aprobada la propuesta de aplicación de las medidas extraordinarias previstas en el art. 155 CE, corresponde finalmente al Gobierno decidir si las aplica realmente o no, bien por haber cambiado las circunstancias políticas después de la intervención de la Cámara alta bien porque entienda que las medidas aprobadas no le convencen y, por tanto, le impedirían resolver el conflicto (231).

La doctrina es partidaria de entender que el Senado, como el *Bundesrat* alemán, puede revocar total o parcialmente la autorización si cambian las circunstancias (232), pero creo que no tiene mucho sentido pues no hay previsto procedimiento de revocación (Calafell aduce el del art. 189 RS) (233) y hay que recordar que lo se pide es una autorización pero el Senado no es el que decide inicialmente comenzar el procedimiento. Por el contrario, pienso que nada impide al Gobierno utilizar de nuevo el art. 155 CE para que el Senado apruebe más medidas a añadir a las inicialmente autorizadas (234), siempre que se respete en su integridad el procedimiento previsto en los arts. 155 CE y 189 RS.

### 3.8. *Las medidas que pueden adoptarse en la coacción estatal*

Las medidas que el Gobierno puede ejecutar en la coacción estatal son las

---

(230) En el mismo sentido, CRUZ (1984b, 59) y CALAFELL (2000, 126).

(231) GARCÍA TORRES (1984, 1277), GIL-ROBLES (1999, 516).

(232) BALLART (1987, 151), GARCÍA TORRES (1984, 1275), CALAFELL (2000, 124-125), GIL-ROBLES (1999, 517).

(233) CALAFELL (2000, 125).

(234) BALLART (1987, 151), CALAFELL (2000, 125).

«necesarias» para obligar «al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones [constitucionales o legales]» o para «la protección del mencionado interés general [de España]». La dicción final del párrafo final del art. 155 CE no establece, por tanto, una conjunción identificativa sino disyuntiva, lo que no ha sido resaltado por la doctrina española. Las medidas no pueden ser idénticas en una situación y en otra. Lo que no tiene sentido en una circunstancia sí lo tiene en la otra, ya que no es lo mismo, de acuerdo a la tesis defendida en este trabajo, obligar al cumplimiento aislado de una obligación ignorada que encauzar a una Comunidad Autónoma que se ha propuesto incumplir sus obligaciones constitucionales de forma reiterada, grave y con el objetivo de romper las reglas de juego. La doctrina española, por el contrario, sólo piensa en medidas mínimas, no traumáticas y pensadas para el supuesto de un incumplimiento puntual, no planteándose el caso «que difícilmente se dará, de que los integrantes de la primera [la Comunidad Autónoma] se negasen a cumplir las instrucciones emanadas del gobierno conforme al apartado 2 del artículo que analizamos» (J. M. Gil Robles), sin percatarse de que la inaplicación práctica del art. 155 CE hasta el momento conduce a que sólo se planteará su utilización precisamente en ese caso extremo. Sólo P. Cruz Villalón, en coherencia con su visión de la coacción estatal como sinónima de los plenos poderes o de la dictadura constitucional, admite que pueda dar lugar a medidas más severas.

Las medidas, en todo caso, deben estar presididas por los principios de gradualidad (235), necesidad (limitante y habilitante: sólo las estrictamente necesarias pero todas las estrictamente necesarias) (236), proporcionalidad y adecuación (237), transitoriedad (238) (no sólo con fijación de un plazo concreto sino cesando en cuanto la situación se haya restablecido, es decir, cuando las autoridades autonómicas manifiesten su disposición a actuar en el sentido que la ejecución del Estado pretende) (239), concreción (por su carácter excepcional y por su incidencia en el derecho a la autonomía, y eso permite al TC un mayor control sobre las medidas) (240), y menor intervención de los derechos autonómicos [medidas siempre las menos gravosas para obtener el mismo re-

---

(235) ENTRENA (2001, 2622), GIL-ROBLES (1999, 515).

(236) LEGUINA (1984, 827), GARCÍA TORRES (1984, 1277), CRUZ (1984b, 59), BALLART (1987, 158), CALAFELL (2000, 127), GIL-ROBLES (1999, 515).

(237) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 185), GARCÍA TORRES (1984, 1277), CRUZ (1984b, 59), BALLART (1987, 158), CALAFELL (2000, 127), ENTRENA (2001, 2622), GIL-ROBLES (1999, 515), ALBERTÍ (1985, 475), MUÑOZ MACHADO (1982, 457)..

(238) BALLART (1987, 158), CALAFELL (2000, 128).

(239) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 188), ALBERTÍ (1985, 475).

(240) CALAFELL (2000, 128).

sultado (241) y siempre dirigidas contra una Comunidad Autónoma y no contra sus órganos o habitantes (242)].

En cuanto a las medidas concretas que pueden adoptarse, si el incumplimiento ha sido puntual, aunque grave, y sin impugnación del marco constitucional de distribución territorial del poder, serían:

1) Impartición de instrucciones a las autoridades autonómicas: para X. Ballart este es el mecanismo principal, el de la instrucción, ya que significa dar ordenes, impartir directivas, medios propios de una relación jerárquica como excepción al funcionamiento ordinario de las relaciones Estado-Comunidad Autónoma, aunque limitado a las materias en que ha habido incumplimiento (243). Las instrucciones irían dirigidas a las autoridades autonómicas inferiores para que cooperen o participen en la acción, pero también a las propias autoridades superiores para que hagan algo distinto de lo que han hecho hasta entonces (244). Estas instrucciones pueden ser generales o singulares, pudiendo plasmarse en Reglamentos organizatorios (245). De la dicción del art. 155.2 CE se deduce que las instrucciones pueden darse a todas las autoridades de cualquier Comunidad Autónoma, es decir, no sólo a la incumplidora de obligaciones, para que auxilien y cooperen con el Gobierno central en la ejecución de la coacción (246).

Para Gil-Robles lo normal es que la coacción estatal se plasme en instrucciones, «es decir, la subrogación por el Gobierno central en los actos que la Comunidad —o alguno de sus integrantes— no realiza o realiza con vulneración del ordenamiento jurídico», pero esto realmente no son instrucciones sino la sustitución de la actuación de la Administración de la que luego hablaré.

2) Subrogación puntual en los actos que ordinariamente debería realizar la Administración autonómica: la doctrina mayoritaria (Albertí, Martín Mateo, Muñoz Machado, Vandelli) entiende que cabe la sustitución puntual de los órganos superiores de la Comunidad Autónoma realizando la actividad que éstos debían haber cumplido o modificando la inconstitucionalmente realizada (247), haciéndolo mediante organismos de la Administración Central, de la periférica (Delegado, Subdelegados) o de Comisarios especialmente nombrados (248).

---

(241) CALAFELL (2000, 128), ENTRENA (2001, 2622), GIL-ROBLES (1999, 515).

(242) CALAFELL (2000, 128).

(243) BALLART (1987, 159); en el mismo sentido, GARCÍA TORRES (1984, 1288), CALAFELL (2000, 133-134).

(244) GARCÍA TORRES (1984, 1287), MUÑOZ MACHADO (1982, 457).

(245) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 187).

(246) GARCÍA TORRES (1984, 1288).

(247) Citados por BALLART (1987, 160).

(248) ALZAGA (1978, 892), BALLART (1987, 161), GARCÍA TORRES (1984, 1284).

Sería, de acuerdo a García Torres, «lo que Maunz [denomina] «secuestro en sentido restringido» (*Sequestration im engeren Sinne*), esto es, la asunción temporal por órganos estatales (incluso el propio Gobierno o delegados suyos) de las funciones de los órganos de la Comunidad Autónoma (*treuhänderische*), pero en el bien entendido de la persistencia de los órganos autonómicos con sus titulares en el desempeño de las funciones no secuestradas» (249), como admite el art. 37 LFB siempre que sea temporal o provisional y puede afectar a funciones normativas o ejecutivas (250).

Desde mi punto de vista, no es posible la sustitución, aunque sí la disolución como luego diré, del Parlamento autonómico por las Cortes Generales o por cualquier otro órgano central del Estado (251), como tampoco lo es en Alemania (252). La ley autonómica ha de ser siempre expresión de la voluntad de los representantes directos de los ciudadanos y dicha voluntad no puede ser suplida por otro Parlamento elegido por un cuerpo electoral diferente. Si el Parlamento ha sido el incumplidor y persiste en la desobediencia, la opción ha de ser su disolución y la convocatoria de elecciones en el plazo más breve posible dadas las circunstancias, pero nunca su sustitución.

3) Privación de efectos jurídicos a las actividades autonómicas desautorizadas (253). No cabe la suspensión o anulación de actos o acuerdos presuntamente irregulares de la Comunidad Autónoma que pueden ser impugnados en la vía ordinaria o constitucional (254).

4) Restauración de efectos dejados de producir por una actividad ejecutiva desviada (255).

5) Suspensión de la ejecutividad de acuerdos o resoluciones de los órganos autonómicos con instrucciones sustitutorias si no fuere suficiente lo primero (256).

6) Suspensión de las transferencias de servicios en curso y suspensión de transferencias del FCI: así como de las participaciones en ingresos del Estado que éste venga obligado a ingresar (257), debiendo obtenerse la autorización de las Cortes para evitar la deslegalización de tales materias (258), aunque po-

---

(249) GARCÍA TORRES (1984, 1283-1284).

(250) GARCÍA TORRES (1984, 1284 nota 229).

(251) En el mismo sentido, GARCÍA TORRES (1984, 1282), CALAFELL (2000, 132).

(252) BALLART (1987, 161).

(253) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 185).

(254) BALLART (1987, 162).

(255) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 185).

(256) GIL-ROBLES (1999, 514).

(257) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 185), GARCÍA TORRES (1984, 1285), GIL-ROBLES (1999, 514).

(258) BALLART (1987, 165).

dría entenderse como una excepción transitoria al sistema ordinario por la excepcionalidad del art. 155 CE. En todo caso, serían rechazables todas las medidas que intenten una presión financiera sin relación con la materia afectada (259). En materia financiera, cabrían también medidas de compulsión, medidas económicas o financieras de bloqueo o presión, que podrían llegar a la suspensión de la cesión de tributos (País Vasco, Navarra) con asunción de la gestión tributaria por el Estado (260).

La situación cambia radicalmente cuando de lo que se trata es de medidas «para la protección del mencionado interés general» debido a que los órganos rectores de una Comunidad Autónoma han incumplido gravemente sus obligaciones constitucionales con el objetivo de romper el marco constitucional. La doctrina se ha desentendido de este supuesto no distinguiéndolo del primero, del mero incumplimiento de obligaciones. Sin embargo, en este segundo caso las medidas pueden ser mucho más drásticas ya que lo que se requiere es encauzar la situación en una Comunidad Autónoma en abierta rebeldía contra la Constitución.

Para la generalidad de la doctrina [Gil-Robles (261), Albertí (262), García de Enterría (263), P. Cruz Villalón (264), X. Ballart (265), García Torres (266), Calafell (267)] no cabe la suspensión o disolución de los entes autonómicos. Básicamente, se argumenta que de los principios que inspiran nuestro ordenamiento no cabe dicha disolución o suspensión, sino que la coacción estatal debe consistir en la sustitución de tales entes «en la realización de aquellas actividades concretas cuya competencia les corresponde pero cuyo ejercicio se ha visto afectado por el vicio previsto en el artículo 155 CE» (E. Albertí) (268), ya que «no se trata de sancionar a la Comunidad Autónoma ni a los titulares de sus órganos, sino de compeler a éstos a cumplir con sus obligaciones» (Gil-Robles) (269). Tampoco cabría sustituir la actuación de la Administración autonómica «excepto en el caso extremo, y que difícilmente se dará, de que los integrantes de la primera se negasen a cumplir las instrucciones

---

(259) BALLART (1987, 166). GIL-ROBLES (1999, 514) acepta las medidas económicas de bloqueo con carácter general.

(260) GARCÍA TORRES (1984, 1286).

(261) GIL-ROBLES (1999, 514).

(262) ALBERTÍ (1985, 474-475).

(263) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 174 y 184).

(264) CRUZ (1984b, 57).

(265) BALLART (1987, 163).

(266) GARCÍA TORRES (1984, 1282).

(267) CALAFELL (2000, 129-130).

(268) ALBERTÍ (1985, 474-475); en el mismo sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 174).

(269) GIL-ROBLES (1999, 514).

emanadas del gobierno conforme al apartado 2 del artículo que analizamos» (270). También se ha dicho que la disolución de un Parlamento autonómico fue rechazada en el debate constituyente (271), pero realmente lo que allí se rechazó fue la introducción del modelo italiano de disolución directa por el Ejecutivo y no el que entre las medidas del art. 155 CE estuviera la disolución de órganos autonómicos.

Se olvida que la coacción estatal si llega a utilizarse algún día será para reconducir la actuación de una Comunidad Autónoma cuyos órganos máximos han estado dispuestos a romper el marco constitucional, por lo que en ese caso difícilmente la situación puede solucionarse con la sustitución en actividades concretas si no con la sustitución total de esos órganos por un tiempo determinado.

Entiendo que el único límite que existe en las medidas mencionadas en el art. 155 CE es la supresión o suspensión indefinida del régimen autonómico en una parte del territorio español (*Liquidation* alemana o el *Direct Rule* del Ulster), ya que eso significaría la ruptura definitiva del modelo constitucional de distribución territorial del poder político y derogaría el derecho a la autonomía de ese territorio consagrado en el art. 2 CE. No cabe suspensión general e indefinida, «siendo a nuestro entender inconstitucional la medida que, como la ley de 2 de enero de 1935, dejó en suspenso el Estatuto de Autonomía de una CA, “hasta que las Cortes acuerden el restablecimiento gradual del régimen autonómico”» (272). Por el contrario, mientras las medidas permitan el retorno al funcionamiento ordinario de los órganos autonómicos en un plazo prudencial (fijado expresamente), creo que no puede descartarse ninguna medida que ayude al restablecimiento de la situación y, en concreto, la suspensión y sustitución de los órganos autonómicos al estilo de la *Sequestration* alemana, admitida por su doctrina (273). Como señaló con acierto P. Cruz Villalón, «la coerción estatal admitiría tanto la *suspensión* como la *disolución*, siendo ante todo el principio de adecuación el que deba orientar la decisión en cada supuesto concreto» (274). Llegado este caso, el Gobierno central podría constitucionalmente disolver los órganos políticos fundamentales de la Comunidad Autónoma afectada (275), siempre que sea en un plazo de tiempo prudencial, que

---

(270) GIL-ROBLES (1999, 514).

(271) BALLART (1987, 163).

(272) BALLART (1987, 162-163); en el mismo sentido, CRUZ (1984b, 60).

(273) CRUZ (1984b, 60).

(274) CRUZ (1984b, 60).

(275) Tanto Vandelli (citado por TOLIVAR 1981, 185-187) como TOLIVAR (1981, 186-187) aceptan la disolución de los órganos regionales en el art. 155 CE. Para RODRÍGUEZ OLIVER (1981, 2321), «[s]e comprende que si una Comunidad se comporta de tal modo que, o no cumple su función, o transforma su misión en algo desnaturalizado porque desborda su esfera de interés lesio-

estimo que no debería sobrepasar el año. Mientras tanto, un Comisario gubernamental sustituiría al Presidente autonómico con capacidad para nombrar un Consejo de gobierno provisional que dirigiera la Administración autonómica con capacidad de dictar excepcionalmente Decretos-Leyes si la situación exigiera la modificación o derogación de normas autonómicas con rango de ley. El Parlamento quedaría disuelto hasta la convocatoria de las siguientes elecciones que, como he dicho, deberían celebrarse en un plazo máximo de un año.

Finalmente, si la desobediencia ha degenerado en una crisis de orden público extraordinaria o se ha llegado a la insurrección o al acto de fuerza contra la integridad territorial o el ordenamiento constitucional, se ha planteado la posible utilización del Ejército. Fernández Rodera ha apuntado la posibilidad, aunque sin fundamentarla excesivamente, de «que la situación prevista en el artículo 155 podría dar lugar a la declaración de alguna de las situaciones o estados excepcionales, momento en el que, ..., se despliegan los medios más enérgicos en defensa del orden constitucional y del Estado de Derecho, incluso con protagonismo, en su caso, de las Fuerzas Armadas en la adopción de los que resultaren precisos, con los límites previstos en las leyes» (276). Por su naturaleza, dicho autor, descarta la aplicación del estado de alarma, pero parece dar a entender, aunque nunca lo explicita claramente, que cabría la declaración de los de excepción y sitio, deteniéndose especialmente en la posibilidad de movilización militar del personal civil (277).

---

nando así el interés nacional, el efecto jurídico debe ser prescindir de la Comunidad como instancia de poder creadora de las decisiones primarias».

(276) FERNÁNDEZ RODERA (2003, 2).

(277) FERNÁNDEZ RODERA (2003, 2). Fernández Rodera acepta la vigencia de la Ley 50/1969, de 26 de abril, de Movilización Nacional que permitiría militarizar al personal de las empresas movilizadas, frente a la opinión de P. Cruz Villalón de entenderla derogada en buena parte por la Constitución. Para ello, FERNÁNDEZ RODERA (2003, 3-4) alude al art. 117.5 CE que permite utilizar la jurisdicción castrense en el estado de sitio, lo que, a mi modesto entender, no tiene relación directa con la posibilidad de movilizar al personal civil, pues serán las Cortes en la declaración del estado de sitio las que extiendan el ámbito de la jurisdicción castrense y lo podrán hacer para delitos cometidos durante la vigencia del estado de sitio, pero sin la necesidad para ello de tener que militarizar al personal civil de empresas o instituciones oficiales. También señala que la LO de los estados de alarma, excepción y sitio al prever la movilización del personal de las empresas «convalida la legislación vigente en materia de movilización, ya que a ella se remite en algunos supuestos», confundiendo la remisión a la legislación que regule la materia con la convalidación de una ley preconstitucional. El propio autor reconoce la dificultad de la movilización a través de la Ley 50/1969 por su degradación a rango reglamentario por la Disp. Derogatoria única de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, del Régimen del personal de las Fuerzas Armadas, que, además, prevé su derogación definitiva cuando se aprueben las disposiciones reglamentarias que regulen la aportación de recursos humanos y materiales a las Fuerzas Armadas. Por ello, entiende que «la única cobertura con rango legal de una hi-

En el caso alemán, en la LFB ha desaparecido la posibilidad de emplear el Ejército en la coacción federal (278) y el art. 37 no incluye la utilización de la policía de otros *Länder* ni de la policía federal (279), quedando esto remitido a la intervención federal de los arts. 91.2 y 87.a.a) LFB, equivalentes a nuestro art. 116 CE (280). Aunque en España el art. 155 CE no lo excluye literalmente, parece inadecuado su uso ya que la coacción estatal no tiene objetivo represivo y en tal caso estaríamos hablando de la antes comentada «intervención federal». Sin embargo, podrían equipararse en cierta medida las disposiciones estatutarias que permiten que el Gobierno central utilice a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado para el mantenimiento del orden público si el interés general del Estado está gravemente comprometido (arts. 13 y 14 EAC y 17 EAPV) o la proclamación del estado de sitio (arts. 116.4 y 55.1 CE) si existiera una insurrección o acto de fuerza en alguna Comunidad Autónoma que hiciera necesaria la intervención del Ejército y la dependencia de éste de las Policías autonómicas y locales (arts. 32 Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio y 20.3 Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de criterios básicos de la Defensa nacional y de la organización militar), pero que, en todo caso, no requieren el incumplimiento de obligaciones constitucionales por la Comunidad Autónoma. Cuestión distinta es que la ejecución federal hiciera necesaria la aplicación de las citadas disposiciones estatutarias (si la situación de orden público fuera incontrolable) o del estado de sitio (si se produjera un acto de fuerza contra el ordenamiento constitucional), pero, en cualquiera de ambos casos, habría de recurrirse a los correspondientes procedimientos y no entenderlos incluidos en la ejecución federal (281).

### 3.9. *Los recursos posibles contra la proclamación y medidas de la coacción estatal*

Puesta en ejecución la coacción estatal, se plantea el problema de los re-

---

potética movilización se encuentra, curiosamente, en la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, que regula, en sus artículos 101 a 107, las requisas militares», que incluyen en el art. 101 las prestaciones personales (FERNÁNDEZ RODERA, 2003, 4), aunque aquí el problema sería también el de la constitucionalidad de tal artículo preconstitucional.

(278) GARCÍA TORRES (1984, 1278).

(279) CRUZ (1984a, 715).

(280) CRUZ (1984a, 715-716), GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 187-188).

(281) MUÑOZ MACHADO (1982, 458), BALLART (1987, 110-111). Sólo Porres entiende que cabe usar el art. 155 CE como intervención federal siempre que el atentado al interés general se produzca mediante levantamiento de armas y que el Presidente de la Comunidad Autónoma la apoye al no atender el requerimiento previo: PORRES (1983, 72).

cursos jurisdiccionales contra la misma. Por su excepcionalidad y por la gravedad de algunas de las medidas que pueden adoptarse, es necesario realizar una interpretación lo más amplia posible de las reacciones procesales que puedan emplearse en defensa de la posición de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, aunque la mayoría de la doctrina ha aceptado la posibilidad de plantear un conflicto positivo de competencias tanto contra el requerimiento previo al Presidente de la Comunidad Autónoma (con suspensión de su tramitación) (282) como contra la posterior solicitud de autorización al Senado por el Gobierno (283), entiendo que no es posible impugnar un acto que no concluye ningún procedimiento ni tiene efecto jurídico directo (el requerimiento previo) ni tampoco la solicitud al Senado, salvo que existieran defectos formales en la toma de decisión por el Gobierno central en que cabría acudir a la vía contencioso-administrativa pero no por motivos materiales ya que la única vía que podría encajar, por el tipo de acto, sería la del art. 161.2 CE reservada, como se sabe, exclusivamente al Gobierno central, ya que no puede haber invasión de competencias por una solicitud que todavía ni se ha concedido ni se ha precisado su alcance, lo que hará finalmente el Senado. Tampoco creo que podría recurrirse el mismo acto de declarar aplicable la coacción estatal una vez autorizada por el Senado por ser una decisión puramente política (284).

Sí serían plenamente recurribles el acto de autorización del Senado, tanto por motivos formales como materiales (285), mediante el recurso de inconstitucionalidad (286) al ser un verdadero acto con fuerza de ley [art. 27.2.b) LOTC] al poder modificar el ordenamiento jurídico y variar transitoriamente la estructura del Estado (287) o mediante el conflicto positivo de competencias (288), al suponer una decisión que puede condicionar el ámbito autonómico de competencias.

---

(282) GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 177-178), BALLART (1987, 172-173), GARCÍA TORRES (1984, 1289), ALBERTÍ (1985, 475), CALAFELL (2000, 139). Además, F. Moderne y P. Bon, R. Mendizábal, R. Martín Mateo, R. Punset, citados por BALLART (1987, 172 nota 6). En contra, J. de Esteban y L. López Guerra, citados por BALLART (1987, 172 nota 6).

(283) GARCÍA TORRES (1984, 1289), ALBERTÍ (1985, 475), CALAFELL (2000, 139).

(284) ALBERTÍ (1985, 475).

(285) BALLART (1987, 173-174), aceptado también por R. Punset, citado por BALLART (1987, 173).

(286) En contra, por su carácter de decisión política que no cabría encajar en el recurso de inconstitucionalidad al no ser norma ni en el de amparo por la dificultad que el acuerdo en sí viole derechos: CALAFELL (2000, 143), RODRÍGUEZ OLIVER (1981, 2323). Para I. Molas, no es lógico el recurso de inconstitucionalidad al endosar al TC el control de oportunidad, por el carácter etéreo de las expresiones utilizadas, y politizar intencionalmente la actuación del mismo: MOLAS (1980, 47).

(287) BALLART (1987, 174). En contra, RODRÍGUEZ OLIVER (1981, 2323).

(288) GIL-ROBLES (1999, 517).

En el caso de las medidas concretas adoptadas por el Gobierno, la impugnación, además de ante la jurisdicción ordinaria contencioso-administrativa (289), podría encauzarse por la vía del conflicto positivo de competencias (290) al invadir el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma (291), ante lo que podría argumentarse que precisamente el art. 155 CE conduce a dicha invasión, pero, en todo caso, el TC debe valorar si tales medidas responden a los principios antes vistos (necesidad, etc.). Finalmente, también podría utilizarse el recurso de amparo si las medidas suponen violación de derechos (292).

#### 4. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ALBERTÍ ROVIRA, 1983, «El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978», *Revista de Derecho Político* 18-19, págs. 111-122.
- 1985, «La ejecución estatal forzosa», en E. Aja y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Tecnos, págs. 471-476.
- 1986, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., 1978, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro.
- BALLART, Xavier, 1987, *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l'article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- BASSOLS COMA, M., 1981, *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- BERMEJO VERA, J., 1984, «El interés general como parámetro de la jurisprudencia constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, 10-II, págs. 103-136.
- CALAFELL FERRA, V.-J., 2000, «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», *Revista de Derecho Político*, 48-49, págs. 99-146.

---

(289) Leguina (1984, 827), CALAFELL (2000, 144), GIL-ROBLES (1999, 518).

(290) BALLART (1987, 174-175), GARCÍA TORRES (1984, 1291), GIL-ROBLES (1999, 517), GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, 188), LEGUINA (1984, 827), CALAFELL (2000, 144), ENTRENA (2001, 2622).

(291) Tomando pie en la STC 11/1984, de 2 de febrero, que señala que en el conflicto de competencias «no resulta indispensable que el ente que plantea el conflicto recabe para sí la competencia ejercida por otro; basta con que entienda que una disposición, resolución o acto emanados de otro ente no respeta el orden de competencias establecido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas correspondientes y, en el caso de las Comunidades Autónomas, además, que tal disposición, resolución o acto afecten a su propio ámbito de autonomía (artículos 62 y 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), condicionando o configurando de forma que juzga inadecuada las competencias que, en virtud de esa autonomía, ostenta».

(292) GIL-ROBLES (1999, 518), CALAFELL (2000, 144-145).

- CRUZ VILLALÓN, P., 1984a (2.ª reimp. de la 2.ª ed. de 1981), «La protección extraordinaria del Estado», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dirs.), *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, págs. 689-717.
- 1984b, «Coerción estatal», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (ed.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, págs. 56-62.
- ENTRENA CUESTA, R., 2001 (3.ª ed.), «Artículo 155», en F. GARRICO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, págs. 2617-2623.
- FERNÁNDEZ RODERA, J. A., 2003, «A vueltas con el artículo 155 de la Constitución. Su relación con los estados excepcionales», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 603, págs. 1-5.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 1983, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas.
- GARCÍA TORRES, J., 1984, «El artículo 155 de la Constitución española y principio constitucional de autonomía», en AA. VV., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, vol. II, págs. 1189-1303.
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J. M. (con la colaboración de L. GIL-ROBLES CASANUEVA), 1999, «Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas», en O. ALZAGA (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, tomo XI, 499-518.
- KELSEN, H., 1981, *La giustizia costituzionale* (ed. de Carmelo Geraci), Milán, Giuffrè.
- 2002 (ed. original de 1925), *Teoría General del Estado*, Granada, Comares.
- KERSHAW, Ian, 2002 (ed. bolsillo), *Hitler*, Barcelona, Península, 2 vols.
- LA PÉRGOLA, Antonio, 1985, «Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 13, págs. 9-40.
- LEGUINA VILLA, Jesús, 1984 (2.ª reimp. de la 2.ª ed. de 1981), «Las Comunidades Autónomas», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dirs.), *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, págs. 771-828.
- MOLAS, I., 1980, «Els controls del òrgans de l'Estat sobre les Comunitats Autònomes», *Administració Pública*, 3, págs. 29-49.
- MUÑOZ MACHADO, S., 1982, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Madrid, Civitas.
- PORREZ AZKONA, J., 1983, «La decisión sobre poderes excepcionales», *Revista Vasca de Administración Pública*, 6, págs. 9-72.
- RODRÍGUEZ OLIVER, J. M., 1981, «Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español», en AA. VV., *El Tribunal Constitucional*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, vol. III, págs. 2269-2360.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., 1991, «El artículo 93 y el bloque de la constitucionalidad: algunos problemas», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, tomo I, págs. 219-250.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., 1990, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe.
- SOLE TURA, J., 2002, «El presidente Aznar y el artículo 155 de la Constitución», *El País*, 5 de octubre de 2002.

- SOSA WAGNER, F., 1979, «El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española», *Documentación Administrativa*, 182, págs. 149-164.
- TOLIVAR ALAS, L., 1981, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- TORNOS MAS, J., 1985, «Los criterios generales de distribución de competencias», en E. AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Tecnos, págs. 115-138.
- UCELAY-DA CAL, E., 2004, «El “octubre catalán” de 1934», *Cuadernos de Alzate*, 30, págs. 77-106.
- VÍRGALA FORURIA, E., 2002-2003, «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11, págs. 203-262.
- 2003-2004, «La STS de 27 de marzo de 2003 de ilegalización de Batasuna: el Estado de Derecho penetra en Euskadi», *Teoría y Realidad Constitucional*, 12-13, págs. 609-629.
- 2004, «La Propuesta Ibarretxe: una ruptura constitucional encubierta», *Civitas Europa. Revista Jurídica sobre la Evolución de la Nación y del Estado en Europa*, 12, págs. 241-268.
- VOLPE, Giuseppe, 1977, *L'ingiustizia delle leggi. Studi sui modelli di giustizia costituzionale*, Milán, Giuffrè.