

## EL ARTÍCULO 155 CE: ALCANCE Y LÍMITES DE UNA EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL

Joaquín Urías\*

### Resumen

El artículo 155 CE diseña un sistema de intervención ejecutiva estatal que no es reconducible, sin más, a la figura de la coerción estatal. No se trata de un mecanismo reglado por el que el Estado central interviene sobre la comunidad autónoma ante un incumplimiento reglado, contrastado y revisable jurídicamente. Bien al contrario, es un instrumento político a disposición del Gobierno de la Nación, con autorización del Senado, para imponer su visión sobre la de la comunidad autónoma. Esta naturaleza discrecional marca los límites de su control jurisdiccional, que no puede extenderse a la causa habilitante, pero también exige una interpretación restrictiva de las condiciones para su aplicación. Ello es especialmente así en la medida en que se trata de un régimen excepcional alternativo al modelo ordinario de distribución territorial del poder.

Palabras clave: Coerción estatal; 155 CE; control jurisdiccional; supremacía; estados excepcionales; Constitución; derecho constitucional; artículo 155.

### ARTICLE 155 OF THE SPANISH CONSTITUTION: THE SCOPE AND LIMITS OF A STATE OF CONSTITUTIONAL EXCEPTION

#### Abstract

*Article 155 of the Spanish Constitution maps out a system for the intervention of the central Spanish state executive that cannot simply be regarded as equivalent to the figure of state coercion. It is not a regulated mechanism by means of which the central Spanish state intervenes in an autonomous community due to a regulated, proven and legally reviewable breach. Quite the opposite: it is a political instrument made available to the nation's government, with the Senate's authorisation, to impose its viewpoint over that of an autonomous community. This discretionary character marks the limits of its jurisdictional control, which cannot be extended to encompass the enabling cause, but which also requires a restrictive interpretation of the grounds for its application. This is particularly the case insofar as it is an alternative, exceptional system to the ordinary model for the territorial distribution of power.*

*Key words: State coercion; Article 155 Spanish Constitution; jurisdictional control; supremacy; states of exception; constitution; constitutional law; Article 155.*

---

\* Joaquín Urías, profesor de derecho constitucional en la Universidad de Sevilla. De 2005 a 2010 fue letrado en el Tribunal Constitucional. Ha sido director del proyecto de la UE para la reforma de la Justicia en Albania. Facultad de Derecho, Campus Ramón y Cajal, c. Enramadilla, 18-20, 41018 Sevilla. [urias@us.es](mailto:urias@us.es), [@jpurias](https://twitter.com/jpurias).

Artículo recibido el 22.02.2019.

**Citación recomendada:** Urías, Joaquín (2019). El artículo 155 CE: alcance y límites de una excepción constitucional. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), 101-114. doi:[10.2436/rcdp.i0.2019.3284](https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2019.3284).

## Sumario

- 1 La naturaleza del mecanismo previsto en el artículo 155 CE
  - 1.1 La coerción ejecutiva como ejemplo de primacía estatal
  - 1.2 Posibilidades y límites del principio de unidad
  - 1.3 Conflictos políticos y coerción gubernamental
- 2 El procedimiento de activación
  - 2.1 Supuesto de hecho y requerimiento previo
  - 2.2 El papel del Senado
- 3 Los límites materiales de la intervención estatal
  - 3.1 Estado autonómico y derecho excepcional
  - 3.2 Medidas ejecutivas, exclusivamente
  - 3.3 Las competencias políticas del Ejecutivo
  - 3.4 Temporalidad y finalización
- 4 El control jurisdiccional de la aplicación del artículo 155 CE
  - 4.1 La extensión del control jurisdiccional
  - 4.2 Cuestiones procedimentales sobre el control jurisdiccional

## BIBLIOGRAFÍA

El artículo 155 de la Constitución prevé un mecanismo de intervención estatal sobre las comunidades autónomas que forma parte de lo que se conoce como “derecho de excepción”. Es decir, de las normas constitucionales que prevén la suspensión temporal del régimen constitucional habitual para enfrentar una crisis que pueda poner en riesgo la existencia misma de la Constitución. Sin embargo, de la manera en que aparece redactado el precepto, constituye una medida atípica que plantea numerosas dudas tanto en lo que hace al supuesto de hecho habilitante para su aplicación como a la concreción de las medidas excepcionales permitidas y hasta a su modo de adopción.

Estas dudas han dejado de ser estrictamente teóricas con motivo de la puesta en marcha por primera vez en nuestra historia de la aplicación de dicho artículo mediante el acuerdo de 27 de octubre de 2017 del Senado. Al hilo de la misma, y al calor de un debate político en el que este mecanismo cobra un creciente papel protagonista, urge reflexionar sobre la naturaleza y los límites de este instituto excepcional.

Tal reflexión sobre los límites tiene sentido por el hecho de que históricamente los mecanismos excepcionales de suspensión temporal del orden constitucional corren a menudo el riesgo de volverse contra la propia Constitución.<sup>1</sup> El régimen extraordinario, alternativo al que diseña la Constitución, puede llegar a convertirse en el orden normal, de tal modo que *de facto* se instaure una Constitución distinta a la legítimamente aprobada. Así sucede especialmente cuando la aplicación del derecho de excepción se pone en marcha sin que exista una auténtica situación de riesgo para la Constitución o cuando pierde su sentido temporal y estrictamente provisional, extendiéndose más allá de lo que la propia norma constitucional prevé.

## 1 La naturaleza del mecanismo previsto en el artículo 155 CE

### 1.1 La coerción ejecutiva como ejemplo de primacía estatal

La lógica del artículo 155 CE parte, ante todo, de una idea de subordinación del poder territorial frente al central. Una descompensación a favor del Ejecutivo central que no resulta evidente en sí misma, aunque se da incluso en Estados plenamente federales. Merece la pena detenerse en las razones que explican por qué al Estado central se le puede atribuir una legitimidad superior a la del poder territorial, hasta dotarlo de una posición jerárquica sobre este en caso de conflicto extremo. Más allá de la desconfianza hacia el poder territorial que emana de unos mecanismos sin equivalente a la hora de reaccionar frente a excesos del poder central, lo cierto es que la única fuente posible de tal desequilibrio radica, seguramente, en el principio de unidad.

Cualquier división política del poder territorial, en especial el federalismo, implica una constante tensión entre las tendencias unitarias y las disgregadoras. Todo poder tiende a crecer y ocupar el máximo de espacio, y los conflictos derivados de los intentos de todos ellos de imponerse sobre el resto de los poderes son inevitables. Eso funciona tanto por parte del Estado frente a los entes territoriales como de estos frente a aquel. En esta competición, el poder central no tiene mayor legitimación democrática que el poder autonómico. El sistema electoral autonómico y el estatal son muy similares y gozan de idéntica legitimidad democrática; también los poderes correspondientes se articulan de modo muy similar, sin que ninguno tenga mayores ventajas en lo que atañe a separación de poderes o respeto de los derechos.

Así que no se trata de una cuestión de legitimidad. Tampoco, estrictamente, de una manifestación cotidiana del principio de jerarquía. La esencia del autogobierno de las nacionalidades y regiones que componen España radica en que, en las materias de su competencia, las normas autonómicas no están sometidas jerárquicamente a las estatales. La autonomía es descentralización política, no meramente administrativa. La relación entre el poder central y el autonómico es de competencia, de modo que en caso de conflicto se resuelve mediante la determinación jurisdiccional de quién es el competente en cada asunto.

En este orden de cosas, el artículo 155 CE introduce la noción de “primacía excepcional” del Gobierno estatal para la adopción de medidas de ejecución en el ámbito autonómico.<sup>2</sup> Es decir, regula un supuesto

<sup>1</sup> *Cfr.* Cruz (1984b: 25).

<sup>2</sup> La STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 11, se refiere a la “posición prevalente en orden a la salvaguarda del sistema constitucional” del Gobierno, derivada de los arts. 116 y 155 CE.

excepcional en el que la voluntad del Ejecutivo estatal puede imponerse sobre la comunidad autónoma. Es una primacía puramente ejecutiva, que está pensada para resolver conflictos de índole política. No debe entenderse tanto como instrumento de coerción estatal para asegurar el cumplimiento autonómico de obligaciones constitucionales, sino como manifestación de supremacía que se pone en marcha tan solo por circunstancias excepcionales y con duración determinada.

Tal primacía estatal excepcional parece basarse, efectivamente, en que el poder estatal tiene un valor constitucional superior, del mismo modo que se utiliza el principio de prevalencia estatal como cláusula competencial para la solución de conflictos por concurrencia normativa.<sup>3</sup> La prevalencia solo puede explicarse por las capacidades de coordinación y armonización propias del poder central. Las ideas de prevalencia y supletoriedad o las leyes de armonización, entre otras, son una muestra de este poder estatal. El Estado compuesto español implica el autogobierno político de los territorios con el único límite jurídico de la Constitución y cuando ella lo establezca —pero solo entonces— será necesario algún grado de homogeneidad entre las distintas regulaciones autonómicas. La homogeneización no es en sí misma un valor,<sup>4</sup> aunque sí sea el componente de algunos mandatos constitucionales relevantes, como la unidad de mercado o la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos. En todo caso, es la norma fundamental la que tiene que establecer mecanismos que articulen la diversidad de poderes en torno al desarrollo de los principios constitucionales esenciales.

## 1.2 Posibilidades y límites del principio de unidad

Se ha mencionado que esta primacía es, en realidad, una manifestación del principio de unidad del Estado. La relación entre primacía estatal y unidad no es unívoca. El principio de unidad se articula en torno a la idea de que la Constitución se aplica a todo el territorio y a todos los poderes, de manera que todas las manifestaciones de voluntad política y jurídica del Estado obedecen a las directrices constitucionales. Eso es así porque, a su vez, la unidad del Estado que proclama el artículo 2 CE no es sino una consecuencia directa de la idea de soberanía. La soberanía implica un poder máximo, único y último. La unidad es el elemento definidor del Estado frente a otras formas de organización de la sociedad. La Constitución parte de la unidad de la Nación española, que se constituye en Estado social y democrático de derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional (STC 4/1981). Y su manifestación en el Estado autonómico es la obligada regularidad constitucional de los poderes autonómicos. Así lo indica también el Tribunal Constitucional en la STC 4/1981, de 2 de febrero, cuando se refiere a la relación entre autonomía y soberanía: “Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía [...], y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido” (FJ 3).

La unidad, por tanto, viene referida al poder. En la medida en que las normas emanadas del poder se aplican siempre sobre un territorio, el principio de unidad impide que en ningún territorio del Estado se apliquen normas independientes, que no se deriven del poder único constitucional. La unidad no tiene una plasmación territorial a modo de cláusula de inalterabilidad del territorio nacional, pero sí implica que, mientras un territorio sea español, en él se aplica planamente la Constitución.

Así, la unidad del poder del Estado articulado en torno a la Constitución no dota necesariamente de una dignidad superior al poder estatal sobre el autonómico. La unidad está vinculada directamente a la aplicación de la Constitución y solo puede garantizarse mediante mecanismos jurisdiccionales de control de constitucionalidad. Los mecanismos políticos excepcionales que suspenden total o parcialmente el régimen autonómico no tienen relación con la idea de unidad, sino —si acaso— con la de primacía eventual del poder central. Lo contrario sería colocar la unidad territorial como algo anterior y previo a la Constitución.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Sobre las manifestaciones de este principio en nuestro ordenamiento y su interpretación jurisprudencial, *vid.* Lasagabaster (2018, 57 y ss.).

<sup>4</sup> Tampoco hay, a mi entender, tras el artículo 155 CE, una manifestación de lealtad institucional en los términos que sugiere (aun así, brillantemente) Álvarez (2016: 277), pues no se trata de una cláusula de cierre al estilo alemán. El artículo en cuestión introduce una norma de resolución de conflictos políticos que, en última instancia, no busca necesariamente la defensa de la Constitución sino, esencialmente, del interés del Estado central.

<sup>5</sup> *Cfr.* Cruz (1981: 698).

El principio de unidad, por su propia naturaleza, tiene un carácter expansivo que permite en última instancia justificar cierto grado de supremacía del poder central frente al territorial, especialmente relevante en caso de conflicto, pero que sólo puede funcionar frente a incumplimientos constitucionales territoriales declarados jurisdiccionalmente. A este respecto, el profesor Cruz Villalón señala que: “Ningún Estado federal ni, por extensión, ningún Estado ‘compuesto’ puede subsistir si no dispone de la posibilidad de imponer a las unidades territoriales autónomas que lo integran, si es preciso por la fuerza, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento general del Estado”.<sup>6</sup> Esta cláusula de salvaguarda del Estado mediante lo que se ha llamado “coerción estatal” tiene su ámbito propio en el de la ejecución de las decisiones de los tribunales de justicia y del Tribunal Constitucional. De ese modo, la constatación jurisdiccional de un incumplimiento puede dar lugar a que los órganos de control jurídico reclamen del Ejecutivo que proceda a adoptar las medidas de ejecución sustitutoria que resulten necesarias, incluida la intervención de la Administración autonómica o incluso la fuerza.

Sin embargo, el mecanismo del artículo 155 CE, por más que la jurisprudencia constitucional se refiera a él como “mecanismo de control extraordinario”<sup>7</sup> no se presenta como un instrumento para asegurar el cumplimiento autonómico de las obligaciones estatales, sino como un mecanismo de resolución de conflictos políticos mediante la suspensión excepcional de competencias autonómicas y su atribución temporal al Ejecutivo central. En ese sentido, seguramente no resulte apropiado incluirlo sin más entre los mecanismos de coerción estatal reglada.

### 1.3 Conflictos políticos y coerción gubernamental

El artículo 155 CE no consiste en una solución jurídica, a través de mecanismos que aseguren la vigencia de la ley y la Constitución, sino una solución política basada en la supremacía del poder central sobre el autonómico. No se trata de un mecanismo como el que describiera Hans Kelsen, mediante el cual el ordenamiento estatal utiliza la coerción frente a un incumplimiento legal territorial, sino de un poder excepcional atribuido por el Senado al Gobierno central por cuestiones de oportunidad política.

A diferencia del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, el artículo 155 de nuestra Constitución puede ponerse en marcha por meras discrepancias políticas entre el Ejecutivo central y el autonómico. Todo el instituto viene determinado por la inclusión, entre los supuestos habilitantes de la intervención excepcional, de motivos puramente valorativos y que no pueden ser controlados de manera objetiva. En este sentido, resulta evidente que las dos causas previstas en el precepto no tienen la misma naturaleza: mientras que el incumplimiento de obligaciones legales o constitucionales se describe como una causa jurídica, las acciones autonómicas contra el interés general de España solo pueden ser apreciadas políticamente.

La doctrina dominante se ha centrado a veces en el supuesto de la desobediencia y ha intentado describir la ejecución estatal del artículo 155 CE desde esa única perspectiva.<sup>8</sup> Con esta visión apriorística, incluso ha intentado minimizar el contenido discrecional de la apreciación sobre la actuación contraria al interés general equiparándola a un incumplimiento legal.<sup>9</sup> La realidad, sin embargo, es que la dicción del artículo es clara y parece evidentemente destinada a autorizar la ejecución estatal incluso cuando una comunidad autónoma tome una iniciativa política que, sin desobedecer claramente una orden legal o constitucional suponga una actuación contraria gravemente al interés general.<sup>10</sup> Es cierto que cualquier atentado contra el interés general puede presentarse formalmente como un incumplimiento de obligaciones constitucionales. De hecho, parte

<sup>6</sup> Cruz (1981: 714).

<sup>7</sup> *Cfr.* por todas STC 79/2007, de 22 de junio, FJ 17, con más referencias.

<sup>8</sup> Así, p. ej., Satrustegui (2018: 2019) da por supuesto que la premisa más probable para la aplicación del artículo 155 es que con anterioridad los tribunales de justicia o el Tribunal Constitucional hayan dictado resoluciones, incluso cautelares, contra las decisiones de la comunidad autónoma en cuestión. Evidentemente, al establecer esta relación de continuidad entre la iniciativa del Gobierno central y decisiones judiciales, se le viene a atribuir una legitimidad jurisdiccional que justifica una mayor extensión de los poderes utilizables para su desarrollo.

<sup>9</sup> Ballart (1987: 137) intenta reconstruir la literalidad del precepto entendiendo que no presenta dos alternativas sino un único supuesto habilitante formulado de dos formas distintas. De ese modo, el mecanismo del artículo 155 sólo podría ponerse en marcha cuando haya una desobediencia a obligaciones constitucionales o legales de la comunidad autónoma.

<sup>10</sup> *Vid.*, Lafuente (2018: 106), partiendo del ejemplo catalán de 2017, propone que un ejemplo de desobediencia sería la convocatoria de un referéndum en contra de lo ordenado por el Tribunal Constitucional, mientras que un ejemplo de atentado contra el interés general sería la aprobación de una declaración unilateral de independencia.

de la doctrina científica alude en este punto al “deber de lealtad federal”.<sup>11</sup> En todo caso, incluso desde esta perspectiva, lo cierto es que la alusión al interés general excluye claramente la concurrencia necesaria de un pronunciamiento judicial previo y se trata, en cualquier hipótesis, de una valoración política realizada por el Ejecutivo central con la autorización de la mayoría del Senado, no sometida a control judicial. De ese modo, la verdadera característica definitoria del instituto en cuestión es que no necesita para su activación de una actitud autonómica de rebeldía objetivable y contrastable.<sup>12</sup>

Ello otorga carácter discrecional a la actuación de los poderes centrales del Estado hasta el punto de que, desde esta perspectiva, el artículo 155 CE no es un mecanismo para asegurar la vigencia de la Constitución o el interés general, sino para resolver conflictos entre el Estado central y los ejecutivos territoriales. No se parte de un presupuesto jurídicamente comprobable de rebeldía de una comunidad autónoma y se le da una solución política, sino que el objetivo del precepto es, esencialmente, reforzar los poderes del Estado central frente a los de la comunidad autónoma.

Que sea un mecanismo de solución política implica, de una parte —formalmente—, que no participa en el mismo ningún órgano jurisdiccional independiente que examine a través del razonamiento jurídico si el ente territorial ha incurrido efectivamente en un incumplimiento legal o constitucional. Materialmente, se trata de una apreciación exclusivamente política y sobre la que, por tanto, no hay ninguna presunción de objetividad. El Senado no actúa aquí como un tribunal cualificado de justicia sino como un órgano político, sometido a la lógica de partidos y a la visión de los intereses políticos predominantes que tengan los representantes públicos, que decide mediante mayorías políticas. De ese modo, la iniciativa gubernamental, ratificada por el Senado, que declara que se está ante alguna de las causas previstas en el artículo 155 CE no tiene más valor que el puramente político.

Este carácter meramente político tiene una doble consecuencia que puede parecer paradójica. De una parte, que la intervención del Gobierno central en aplicación del artículo 155 CE no goza de ninguna legitimidad reforzada que permita entenderla como un instrumento de defensa de la Constitución.<sup>13</sup> De otra parte, que el Tribunal Constitucional no puede entrar a valorar materialmente si efectivamente se da o no alguno de los supuestos previstos en el artículo. La alusión constitucional a la desobediencia o la actuación contraria al interés general se traduce tan solo en una obligación formal de motivación específica. La intervención ejecutiva extraordinaria estatal se configura formalmente como una acción de defensa del sistema constitucional, de modo que los órganos políticos estatales que participan en la decisión deben estar convencidos de que actúan por estos motivos y vienen obligados a fundarla en ellos.

Al mismo tiempo, esta discrecionalidad obliga a trazar unas fronteras formales para su aplicación lo suficientemente restrictivas como para evitar que la excepcionalidad se convierta en normalidad. Una vez constatado que el Gobierno de la Nación, con el apoyo del Senado, puede acudir a esta vía cuando lo considere políticamente conveniente, hay que interpretar del modo más riguroso posible los requisitos formales que regulan su funcionamiento. Así, es evidente que la intervención debe ser claramente temporal, debe venir adecuadamente controlada por el Senado y solo puede incluir determinadas medidas de ejecución. Lo contrario, teniendo en cuenta que no se puede controlar la concurrencia de la causa habilitante, sería aceptar que todo el régimen autonómico español gira en torno al artículo 155 CE, de modo que el derecho al autogobierno de las nacionalidades y regiones solo existe en el espacio que permitan la libre voluntad del Gobierno central y el Senado.

11 Así, García Torres (1984: 1268) lo equipara a la *Bundestreue* germánica; por su parte, Virgala (2005: 93) identifica este supuesto con la ruptura del marco constitucional de distribución territorial del poder, ignorando que la comunidad autónoma no es un órgano soberano. También Álvarez (2016: 277 y ss.) descansa toda su interpretación del artículo 155 —como antes se mencionó— en el principio de lealtad.

12 Así lo ve Cruz (1981: 714), que señala que, a la vista de este inciso, la intervención estatal no necesita estar apoyada más que en razones de índole política libremente apreciadas por el Gobierno y el Senado.

13 Mucho menos puede decirse, como ha insinuado parte de la doctrina, que comparta naturaleza con la coerción directa del Tribunal Constitucional. Se ha encargado de desmentirlo el propio tribunal en la STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 17, donde afirma que “el art. 155 CE regula una vía específica de coerción directa para el cumplimiento de obligaciones constitucionales y legales y para la protección del interés general de España, que se diferencia nitidamente de la regulación de las medidas de ejecución de que pueda disponer el Tribunal Constitucional en orden a la efectividad de sus resoluciones, que encuentra cobertura en la reserva de ley orgánica del art. 165 CE”.



## 2 El procedimiento de activación

No es objeto de este trabajo la delimitación detallada de los mecanismos procesales que permiten la activación de la intervención ejecutiva estatal prevista en el artículo 155 CE. Sin embargo, la reflexión sobre la naturaleza constitucional de este instituto debe extenderse naturalmente a algunos aspectos concretos de su tramitación. Ello es así esencialmente debido a la falta de previsiones constitucionales detalladas, lo que obliga a deducir el detalle de las cuestiones procedimentales a partir de la naturaleza y finalidad de esta intervención excepcional del Ejecutivo autonómico por el estatal.

En particular, la correcta comprensión del encaje constitucional del artículo 155 CE implica consecuencias esenciales en el modo en que se ha de cumplir con la necesidad de realizar un requerimiento previo y en el alcance de la intervención del Senado autorizando y controlando el ejercicio de las medidas de excepción.

### 2.1 Supuesto de hecho y requerimiento previo

Conforme al tenor literal del precepto y a lo dispuesto, además, en el artículo 189 del Reglamento del Senado, el procedimiento se inicia con un requerimiento dirigido por el Gobierno al presidente de la comunidad autónoma.<sup>14</sup> Se trata, una vez más, de una comunicación entre los respectivos ejecutivos, que no implica a ningún otro órgano del Estado ni de la comunidad autónoma, por más que conforme al artículo 152.1 CE corresponda al presidente de la comunidad autónoma la suprema representación de la misma.<sup>15</sup> Independientemente de la discusión sobre cuestiones formales relacionadas con el requerimiento —como los plazos o la redacción—, lo cierto es que este acto sirve para dar a la comunidad autónoma la posibilidad de cumplir con sus obligaciones formales o cesar en la acción entendida como lesiva del interés general. Tiene algo de acto mediación previa, al mismo tiempo que de advertencia para evitar que el Gobierno tome sorpresivamente la iniciativa de poner en marcha la intervención extraordinaria del artículo 155 CE. En ese sentido, lo más trascendental de este requisito constitucional deriva esencialmente de que viene a identificar jurídicamente la causa por la que se pone en marcha el procedimiento. Mediante el requerimiento, el Gobierno identifica un incumplimiento o una acción lesiva de la comunidad autónoma y la urge para que la remedie. A partir de ese momento, todo el procedimiento del artículo 155 CE habrá de girar en torno a esa causa concreta, tal y como aparece definida y delimitada en el requerimiento.

El requerimiento, por tanto, con independencia de la retórica en la que se plasme, ha de ser adecuado para identificar un incumplimiento legal o constitucional o unos actos lesivos, dando la posibilidad de que se remedien. No resultará ajustado a la Constitución si se limita a manifestar un reproche o, por ejemplo, a realizar preguntas a la comunidad autónoma. A partir de ese momento, además, el requerimiento fija el objeto de la intervención, de modo que las medidas propuestas al Senado y autorizadas por este deben guardar coherencia con el mismo.<sup>16</sup> El sentido constitucional de esta fase es limitar jurídicamente la acción extraordinaria del Ejecutivo central y facilitar el principio de subsidiariedad, permitiendo que los problemas se solucionen mediante la aplicación del régimen ordinario de reparto territorial del poder antes de acudir a la excepcionalidad.

Los defectos en la formulación del requerimiento previo que impidan conocer de manera indubitada los actos autonómicos reputados como lesivos y que se quieren remediar, o los que no den a la comunidad autónoma la posibilidad de hacerlo, invalidan todo el resto del procedimiento. Del mismo modo, el control de constitucionalidad de las medidas concretas en las que se plasma la intervención ejecutiva extraordinaria del Gobierno incluirá el examen de la coherencia entre el objeto determinado en el requerimiento y tales medidas, siendo inconstitucional cualquier exceso. Lo contrario pondría en duda el principio de subsidiariedad, restándole carácter extraordinario a la ejecución estatal, que podría ponerse en marcha sin intentar solucionar la cuestión mediante la aplicación del derecho constitucional ordinario.

14 Evidentemente, con anterioridad, caben otras actuaciones, específicamente la petición de dictamen al Consejo de Estado o la verificación de los supuestos de hecho. *Cfr.* Virgala (2005: 94).

15 *Cfr.* Calafell (2000: 118).

16 *Cfr.* Albertí (2018: 8).

## 2.2 El papel del Senado

El extraordinario reforzamiento de las competencias del Gobierno central que supone el artículo 155 CE se quiere equilibrar mediante la intervención del Senado. Esta cámara parlamentaria no solo permite —por su sistema de elección— la existencia de una mayoría política diferente a la que facilitara en el Congreso la investidura al Gobierno, sino que su composición tiene una representación autonómica acrecentada por la designación de algunos de sus miembros desde las cámaras legislativas autonómicas. El papel del Senado en el procedimiento, por tanto, es doble: concitar una mayoría política reforzada en torno a la intervención del Gobierno y dar voz al conjunto de las cámaras autonómicas a través de sus representantes.

El desarrollo del procedimiento ante el Senado aparece actualmente regulado en el artículo 189 del Reglamento del Senado. Se trata, sin duda, de una de las principales atribuciones territoriales de esta Cámara, si no la principal, y le es atribuida en exclusividad sin que se prevea ninguna intervención del Congreso en esta materia. En el sistema diseñado por la Constitución, el Gobierno central propone, pero es el Senado el que autoriza y controla la ejecución de las medidas.<sup>17</sup> La Cámara Alta queda vinculada por la propuesta del Ejecutivo central, pero puede modificarla libremente. De ese modo, no hay duda de que en realidad la puesta en marcha del mecanismo de ejecución estatal extraordinaria es una competencia del Senado. El sentido de esta atribución indudablemente está en dotar a la intervención de legitimación democrática directa, por su carácter parlamentario, reforzando tal legitimidad residenciándola en la cámara que tiene mayor representación territorial, personificada especialmente en la designación autonómica de algunos senadores.

Así, la aprobación de la aplicación del artículo 155 CE es una competencia del Senado. Esta obviedad implica, no obstante, determinadas obligaciones materiales del acto de aprobación. La principal es que el Senado tiene que identificar suficientemente las medidas autorizadas y no puede delegar en el Gobierno su concreción. De lo que se trata es de que la cámara parlamentaria con mayor representación territorial pueda analizar y discutir al detalle las medidas de intervención que se van a poner en marcha, autorizando las que considere adecuadas, reformando las que lo necesiten y, eventualmente, rechazando el resto. De este modo se pretende un pronunciamiento parlamentario sobre la intensidad de la intervención en cada caso concreto. Es el Senado el que decide cuánto se va a afectar en cada ocasión la distribución territorial del poder prevista en la Constitución y sus normas de desarrollo. La aprobación de medidas indeterminadas, carentes de concreción y que dejen en manos del Gobierno decidir el alcance efectivo de su intervención sobre la comunidad autónoma supondría una vulneración del reparto competencial de poderes efectuado por la Constitución, reenviando al Ejecutivo lo que es una potestad indelegable de la cámara.<sup>18</sup> Así pues, el Senado no puede limitarse a dar carta blanca al Ejecutivo central para que adopte las medidas que considere necesarias, sino que debe señalar cuáles son con la mayor concreción posible para delimitar la intensidad de la afectación del régimen constitucional ordinario. Corresponde al Tribunal Constitucional el análisis de las medidas de intervención autorizadas, controlando que reúnen las suficientes garantías de concreción y certeza. Solo así se evita, una vez más, que las medidas extraordinarias pasen a ser ordinarias esquivando la intervención de la pluralidad de senadores.

Lo mismo resulta aplicable en cuanto a la necesidad, conforme al Reglamento del Senado, de controlar periódicamente el desarrollo de la aplicación de las medidas extraordinarias y su competencia para, eventualmente, revocar la autorización concedida.

## 3 Los límites materiales de la intervención estatal

El artículo 155 CE puede ser muchas cosas, pero evidentemente no es una cláusula de poderes totales a favor del Ejecutivo que lo habilite para, mediando el consentimiento del Senado, tomar cualesquiera medidas que considere conveniente. De ser así, se convertiría en el artículo más importante de la Constitución, situado por encima de todos los demás a modo de cierre excepcional, pese a la discrecionalidad política para su puesta en marcha.

<sup>17</sup> Ridaó (2018: 182) destaca el paralelismo entre esta intervención del Senado y la autorización parlamentaria prevista para la suspensión extraordinaria de derechos en virtud de los arts. 55 y 116 CE.

<sup>18</sup> En el mismo sentido, Cruz (1984b: 59-60).



Lo cierto es que la finalidad y naturaleza constitucionales del mecanismo conllevan sus propios límites, determinando qué medidas permite adoptar y cuáles no. En ocasiones, la doctrina ha preferido llevar la limitación de las medidas aplicables a aspectos formales relacionados con su intensidad y necesidad antes que con la naturaleza misma de las medidas posibles e imposibles. Así, se ha destacado la necesaria gradualidad y proporcionalidad de las medidas,<sup>19</sup> dando a entender que no hay una tipología específica de medidas excluidas. Efectivamente, el control de constitucionalidad del acuerdo que autoriza la aplicación de la intervención ejecutiva extraordinaria habrá de controlar especialmente la proporcionalidad de las medidas adoptadas. Sin embargo, eso no excluye que se entre también en la naturaleza misma de las medidas. La intensidad de la intervención estatal no puede ir más allá de lo que persigue la previsión constitucional, desnaturalizándola por utilizarla con unos fines o de una manera ajena a la misma.

### 3.1 Estado autonómico y derecho excepcional

Tratándose de un procedimiento de naturaleza exclusivamente política, que se introduce a modo de facultad excepcionalísima a favor del Ejecutivo central, resulta evidente que el instituto debe interpretarse de manera restrictiva. Supone una alteración del reparto constitucional de poderes territoriales con el objetivo de la defensa del ordenamiento, que se deja a la libre decisión de los órganos políticos sin que quepa un control material sobre la concurrencia de los supuestos habilitantes. Reúne, por tanto, las características del tradicional derecho de excepción a pesar de la parquedad de su regulación constitucional. Cualquier tentación de equiparar esa sobriedad normativa con permisividad constitucional en cuanto a sus efectos y duración posibles corre el riesgo de convertir en normalidad lo que es excepcional, socavando gravemente las disposiciones constitucionales relativas al reparto territorial del poder.

Así, el artículo 155 no prevé una suspensión del Estado autonómico, sino una alteración excepcional de las competencias ejecutivas de una comunidad autónoma.

La distinción entre suspensión del sistema de distribución territorial del poder e intervención ejecutiva de comunidades autónomas no es cuantitativa sino cualitativa. Radica en el tipo de medidas permitidas, antes que en su cantidad. Mientras que la intervención estatal solo viene a alterar temporalmente el reparto de las facultades ejecutivas en el marco del Estado autonómico, la suspensión de este supondría inaplicar alguno de los principios esenciales configuradores del Estado constitucional español. El principio autonómico juega, en este sentido, un papel similar al que tienen —por ejemplo— la separación de poderes o el principio democrático. Del mismo modo que la declaración de un estado excepcional no puede implicar la suspensión de la independencia de la justicia o de la neutralidad política de la monarquía, tampoco puede excluir el principio de que España es un Estado compuesto.<sup>20</sup>

Este hecho se pone de manifiesto, en primer lugar, en que la intervención estatal prevista en el artículo 155 CE es exclusivamente ejecutiva. La Constitución configura un reparto territorial del poder que se sustenta en el autogobierno de los territorios dentro del ámbito de sus competencias. Ese autogobierno se plasma, de manera primaria, en la potestad legislativa de las comunidades autónomas que, en el marco de sus respectivas competencias, dictan leyes que son la norma superior en ese ámbito dentro del Estado. Las leyes autonómicas, sometidas exclusivamente a la Constitución, son la principal manifestación del autogobierno al que se refiere el artículo 2 CE, y su vigencia no puede ser suspendida por la mera voluntad política de determinados órganos del Estado central. Si así fuera, el artículo 155 CE vendría a negar directamente el Estado compuesto, cuya articulación quedaría permanentemente sometida a la libre voluntad del Ejecutivo respaldado por la mayoría parlamentaria del Senado.

De ese modo, durante la intervención del Ejecutivo estatal en aplicación del artículo 155 CE siguen en vigor todas las leyes de la comunidad autónoma. El ordenamiento autonómico vincula al Gobierno de la nación del mismo modo que vincularía al Ejecutivo de la comunidad autónoma si este siguiera en plenitud de ejercicio

<sup>19</sup> *Vid.* Virgala (2005: 99 y ss.).

<sup>20</sup> En este sentido, hay que rechazar la comparación con el artículo 126 de la Constitución italiana o con la suspensión de órganos de las corporaciones locales del artículo 61 de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local, que hace Gómez (2018: 1643). La descentralización administrativa, en este sentido, no puede compararse con la descentralización política de nuestro sistema autonómico, que viene a configurar un modelo distinto de Estado.

de sus competencias propias. La diferencia entre suspensión del sistema e intervención ejecutiva se mantiene incluso aunque sea posible aplicar el régimen del artículo a varias comunidades autónomas al mismo tiempo.

### 3.2 Medidas ejecutivas, exclusivamente

De todo lo expuesto se deduce el carácter limitado de las medidas que puede aplicar el Gobierno en virtud del artículo 155 CE tras la aprobación del Senado. En primer lugar, es evidente que han de ser exclusivamente medidas de carácter Ejecutivo. Eso implica que se deriven de las competencias atribuidas al Gobierno por el artículo 97 CE, incluida la función de dirección de la Administración, la reglamentaria y la ejecutiva. El objeto de las mismas es la comunidad autónoma como tal, no su Gobierno, pero deben tomarse sin suspender el régimen autonómico en la comunidad autónoma. Eso sugiere que, ante todo, el constituyente piensa en toda una serie de medidas que afectan a la relación del Estado con la comunidad autónoma, incluidas, por ejemplo, algunas como la de la intervención de las cuentas, la suspensión de determinadas vías de financiación o la asunción por el Estado de determinadas competencias autonómicas.

Sin duda, caben también medidas de más intensidad, en especial la asunción por el Ejecutivo estatal de poderes propios de la comunidad autónoma. Sin embargo, solo puede tratarse de los poderes propios del Gobierno autonómico. Es decir, si las medidas incluyen lo que se conoce como “intervención” de la comunidad autónoma, solo se puede intervenir a su Gobierno y Administración. Está excluido que el Gobierno de la Nación asuma, en virtud del artículo 155 CE, competencias ordinarias del Parlamento u otras instituciones autonómicas.

Ciertamente, el apartado 2 del artículo 155 CE es tajante al afirmar que “para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”. En este punto, la Constitución diferencia claramente entre las medidas de intervención y las órdenes del Ejecutivo destinadas a poner en práctica tales medidas. Así, parece deducirse del tenor literal del precepto, que de lo que se trata es de dictar instrucciones por las que las instituciones autonómicas reconozcan la autoridad del Ejecutivo central que esté ocupando provisionalmente el lugar del autonómico, en aplicación de la decisión del Senado. De ese modo, a lo que se refiere este apartado es precisamente a la intervención del Ejecutivo y la Administración autonómica por parte del Gobierno central. No tendría ningún sentido constitucional entender este artículo en el sentido de que el 155 CE instaura una estructura piramidal cesarista en la comunidad autónoma por la que todos los poderes se concentran en el Gobierno de la Nación en su función provisional de Gobierno autonómico. El artículo 155 CE indudablemente no autoriza a la suspensión de la división de poderes, ni siquiera en el ámbito autonómico. En todo caso, el correcto control de la calidad e intensidad de las medidas permitidas excluye cualquier exceso en aplicación de este apartado que es, claramente, instrumental para aquellas.

Así, durante la vigencia del artículo 155 CE han de quedar en vigor y aplicarse todas las leyes autonómicas. El sistema jurídico e institucional de la comunidad autónoma no puede sufrir mayor alteración que las derivadas de los cambios en su relación con el Estado y en la asunción por el Ejecutivo central de todas o algunas competencias del autonómico.<sup>21</sup> Naturalmente, la asunción por parte del Gobierno de la Nación de las competencias propias del Ejecutivo autonómico pueden acompañarse del cese en sus funciones de todos o algunos de los miembros de este, que tendrá lugar *ope legis* en el momento mismo en el que se apruebe el acuerdo del Senado.

La esencia de la intervención ejecutiva excepcional está en la inaplicación del sistema de reparto competencial y la asunción por un Gobierno de las competencias del otro. No es posible, sin embargo, la disolución de ningún órgano estatutario propio de la comunidad autónoma<sup>22</sup> ni la inaplicación de sus normas. Puede decirse —parafraseando el artículo 116.5 CE— que, durante la vigencia de la intervención ejecutiva excepcional del artículo 155 CE, el funcionamiento de los poderes estatutarios de la comunidad autónoma no podrá interrumpirse.

<sup>21</sup> En el mismo sentido, *cfr.* Ridao (2018: 175).

<sup>22</sup> Nada justifica, por tanto, encontrar en nuestro sistema una norma equivalente al artículo 100.1 de la Constitución austríaca o al conocido artículo 126 de la Constitución italiana.

### 3.3 Las competencias políticas del Ejecutivo

La cuestión más compleja de resolver es la de si, en caso de que el Senado apruebe la intervención estatal del Ejecutivo autonómico, esta puede extenderse a todas sus competencias o hay alguna que quede excluida. En concreto, se discute la posibilidad de asumir desde el Estado las competencias de carácter exclusivamente político, y entre ellas, sobre todo, la de disolución de la cámara legislativa autonómica.

La facultad de disolución de las cámaras y convocatoria de nuevas elecciones es uno de los elementos definitorios del sistema parlamentario. Se trata de la competencia política por excelencia, no solo porque responde a meras consideraciones de oportunidad, sino porque, además, es un instrumento de primera magnitud para la negociación cotidiana entre el Ejecutivo y el legislativo. Su sentido constitucional radica en el reforzamiento de la figura del presidente para dotarla de mayor autoridad y poder de amenaza. En la decisión sobre la disolución está ausente cualquier consideración relacionada con el interés general, pues solo puede cumplir con su función en la medida en que se entienda como una decisión personal del presidente del Gobierno guiada solo por su propio interés. Esta distancia entre el interés general y la facultad de disolución de las cámaras debe llevar a la conclusión de que no forma parte de las competencias autonómicas asumibles por el Ejecutivo central. Del mismo modo, es indudable que durante la sustitución, el Ejecutivo central, ejerciendo funciones autonómicas, no estará sometido al control parlamentario ante la asamblea autonómica ni podrá interponer ante ella una cuestión de confianza.

El mecanismo del 155 CE, ya se ha visto, trata de dar cierta primacía al Ejecutivo central en caso de discrepancia política grave con el poder autonómico. Cuando ambos discrepen gravemente sobre la bondad constitucional de una actuación autonómica, el Gobierno de la Nación puede imponerse asumiendo competencias autonómicas y sustituyendo al Ejecutivo autonómico para la gestión de dichas actuaciones. Resultaría absolutamente contradictorio extender esta facultad a competencias de oportunidad que no guardan ninguna relación con el interés general. La decisión del momento en el que el Parlamento autonómico queda suspendido y se convocan nuevas elecciones forma parte del núcleo esencial de la configuración de los poderes autonómicos y responde exclusivamente a los intereses del presidente y su propia formación política. El presidente de la comunidad autónoma tiene una legitimación democrática que proviene del cuerpo electoral de la comunidad, a través de su Parlamento, que lo faculta para primar sus propios intereses a la hora de convocar una nueva cita electoral. No es imaginable que el Ejecutivo central pusiera en marcha el procedimiento del artículo 155 CE sólo porque discrepe políticamente sobre el momento en que conviene celebrar nuevas elecciones y quiera asumir discrecionalmente esa facultad. Se trataría de atribuir la posibilidad de decidir libremente, a la vista de su conveniencia política y electoral, el momento más adecuado para repetir la cita con las urnas a un órgano desprovisto de toda legitimación democrática autonómica. Tal descompensación de los poderes autonómicos viene a ser equivalente a la suspensión misma de la comunidad autónoma y sus poderes.

Adicionalmente, merece la pena recordar que, durante los debates parlamentarios para la redacción del artículo 155 CE, hasta en dos ocasiones se rechazaron enmiendas tendentes a introducir explícitamente en el precepto la posibilidad de disolver las asambleas parlamentarias y otros órganos de la comunidad autónoma afectada.<sup>23</sup>

### 3.4 Temporalidad y finalización

La idea de transitoriedad está implícita en la esencia misma del artículo 155 CE. Incluso en los intentos doctrinales, durante los primeros años de vigencia de la Constitución, de reconstruir esta intervención ejecutiva extraordinaria, convirtiéndolas en meras facultades ordinarias de control<sup>24</sup> está siempre latente la idea de que no se trata del régimen autonómico general.

La Constitución no establece una duración máxima, así que debe entenderse que puede prolongarse mientras pervivan las circunstancias que han dado lugar a su aplicación. Sin embargo, es indudable que la determinación de la duración corresponde al Senado, pues forma parte de la esencia de la autorización, en el equilibrio de poderes que diseña el artículo 155 CE cuando diferencia entre el poder que ejecuta las medidas y el que las aprueba. En ese sentido, el acuerdo del Senado debe incluir previsiones claras sobre el momento en que

<sup>23</sup> Sobre eso, *vid.* Albertí (2018: 6 y ss.).

<sup>24</sup> *Cfr.* la famosa propuesta de “desdramatización” de García de Enterría (1983: 260 y ss.).

finalizará la intervención sobre la comunidad autónoma. Lo relevante es que no se puede dejar en manos del propio Ejecutivo central la determinación del momento en el que pierde sus poderes extraordinarios sobre la comunidad autónoma. Un acuerdo indeterminado en este punto, que atribuyera tal decisión al Gobierno, vendría a ser equivalente a una cláusula de plenos poderes. El requisito de la temporalidad va estrictamente unido a la competencia de autorización y control que tiene el Senado por su legitimidad parlamentaria y autonómica. De lo contrario, debe entenderse que se trata de una aplicación por tiempo indefinido, lo que casa mal con el carácter absolutamente extraordinario de esta intervención ejecutiva estatal.

La experiencia reciente muestra la dificultad de fijar con la suficiente claridad y seguridad el momento de finalización, sacando tal decisión de la voluntad del Ejecutivo. Aunque el acuerdo de 27 de octubre de 2017 establecía que las medidas previstas estarían vigentes “hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno autonómico”, en la práctica el Ejecutivo central se apropió de esta decisión por la vía de negar la publicación, en el correspondiente boletín oficial, de los nombramientos de miembros del Gobierno, pudiendo extender de ese modo indefinidamente su intervención. Para evitar este tipo de conductas fraudulentas, que estarán siempre sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, el Senado debe acentuar la claridad y precisión en el establecimiento del momento de finalización de la aplicación de las medidas, garantizando de ese modo su temporalidad.

#### 4 El control jurisdiccional de la aplicación del artículo 155 CE

Como se ha dicho, el artículo 155 configura un mecanismo de resolución de conflictos esencialmente político. Sin embargo, ello no significa que su aplicación no pueda ser controlada jurisdiccionalmente. Bien al contrario, en la medida en la que la propia Constitución establece un procedimiento —definiendo los presupuestos habilitantes, la manera de poner en marcha la coerción estatal y algunas de las medidas posibles— como mínimo debe ser posible enjuiciar el respeto a tal procedimiento. Más allá, puesto que se trata de un instituto de derecho de excepción, el control jurisdiccional es obligado. Lo contrario sería dejar la vigencia misma de toda la Constitución al arbitrio de los poderes constituidos. Del mismo modo que se decía hace un siglo que el soberano es quien tiene el poder de excepción, hoy día hay que entender que una Constitución solo es norma jurídica si su derecho de excepción está sometido a control de constitucionalidad.

##### 4.1 La extensión del control jurisdiccional

Que la aplicación del artículo 155 CE debe poder ser revisada jurisdiccionalmente no implica que todas las facultades que dicho artículo atribuye a determinados órganos políticos puedan ser revisadas materialmente por un tribunal.

En efecto, la primera cuestión que se suscita es la relativa a la apreciación de la concurrencia de los presupuestos que habilitan para poner en marcha el mecanismo excepcional. Como se ha dicho, estos son de diversa naturaleza según se esté ante una desobediencia o un atentado contra el interés general; mientras la desobediencia se presenta como un hecho objetivo y eventualmente comprobable, la afectación del interés general sólo puede ser comprobada mediante un juicio de valor fruto de una ponderación de intereses que tiene necesariamente carácter político. En la vida real no está claro que ambos presupuestos se presenten siempre de manera separada y discernible. Mientras que la desobediencia es fácilmente controlable e incluso puede haber dado a pronunciamientos judiciales previos,<sup>25</sup> la afectación al interés general rehúye toda determinación judicial de su concreción, más allá de los supuestos de evidente desproporción.

El Tribunal Constitucional no ha esquivado en su jurisprudencia la valoración de la idea de “interés general” como presupuesto habilitador de diversas intervenciones estatales. No obstante, normalmente se ha limitado a exigir que se explicita en relación con la protección de un bien constitucionalmente legítimo y de manera proporcionada, convirtiéndolo así en un requisito esencialmente formal.<sup>26</sup> En ese mismo sentido, no le correspondería al juez constitucional sustituir la valoración del Gobierno y el Senado en cuanto a la

<sup>25</sup> Parte de la doctrina, intentando reconducir el artículo 155 CE a un sistema clásico de coerción estatal reglada, considera incluso que los pronunciamientos jurisdiccionales previos sobre la concurrencia de un incumplimiento legal o constitucional deben entenderse necesarios para activar el mecanismo. *Vid.*, Álvarez (2016: 297).

<sup>26</sup> *Cfr.* por todas, por ejemplo, la STC 134/2018, FJ 8, sobre el interés general como habilitador de las limitaciones autonómicas a la libertad de empresa.

conurrencia de una actuación autonómica que atente gravemente contra el interés general, pero sí comprobar que los órganos competentes especifican de manera coherente, en la iniciativa y el acuerdo de aplicación del artículo 155 CE, qué acciones y por qué razones se consideran lesivas de dicho interés colectivo.<sup>27</sup>

Similar coherencia en la motivación puede ser exigida a los casos en los que la coerción estatal se sustentara exclusivamente en el incumplimiento de obligaciones legales o constitucionales, de modo que el Gobierno que adopta la iniciativa está obligado a presentar un incumplimiento suficientemente argumentado. En este sentido, estos casos permiten al Tribunal Constitucional un cierto control de congruencia que pudiera llevar a la declaración de inconstitucionalidad de una serie de medidas gubernamentales aprobadas por el Senado que presentaran como auténtico incumplimiento legal o constitucional lo que de forma evidente fuera solo una discrepancia interpretativa razonable. Sin embargo, en lo que afecta al riesgo para el interés general de determinada actuación, el único control posible sobre el mismo es formal. La conclusión es, una vez más, que el Gobierno, con el acuerdo del Senado, puede utilizar el mecanismo del artículo 155 CE siempre que así lo desee desde una perspectiva política.

A cambio, la esencia del control de constitucionalidad se va a desplegar, por tanto, no ya sobre los supuestos sino sobre las medidas en sí mismas. Se debe revisar si entran dentro de las permitidas constitucionalmente sin alterar la estructura del Estado y si son adecuadas y proporcionales para el fin declarado. En este punto, las causas declaradas se convierten en parámetro de la adecuación y proporcionalidad de las medidas.

#### 4.2 Cuestiones procedimentales sobre el control jurisdiccional

Durante un tiempo se discutió la posibilidad misma de impugnación del acuerdo por el que el Senado aprueba la aplicación de determinadas medidas en aplicación del artículo 155 CE. A esta discusión ayudó el rechazo, durante los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución, de la posibilidad de recurso ante el Tribunal Constitucional contra la decisión del Senado.<sup>28</sup> Sin embargo, es una discusión que en este momento se puede considerar resuelta, pues hay práctica unanimidad en entender que la probación del Senado es un acto con fuerza de Ley, susceptible de control de constitucionalidad. Así lo afirmó el Tribunal Constitucional en el ATC 7/2012<sup>29</sup> y lo ratificó después en la STC 83/2016, en una doctrina referida a los actos parlamentarios de autorización de los estados excepcionales aprobados en virtud del artículo 116 CE, pero que indudablemente resulta también de aplicación a la aprobación en el Senado de las medidas de aplicación del artículo 155 CE. Así pues, el acuerdo del Senado puede ser impugnado ante el Tribunal Constitucional por las vías del recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad.

La tramitación de la impugnación del acuerdo de aplicación del artículo 155 CE por la vía del recurso de inconstitucionalidad plantea un problema extraordinariamente complejo en relación con la tutela de los intereses de la comunidad autónoma afectada. Efectivamente, en los casos en los que —como sucedió en octubre de 2017— el Senado acuerde la sustitución del Ejecutivo autonómico por el estatal se crea una situación paradójica en la que, en caso de una eventual impugnación de la decisión de aplicar el artículo 155 CE, la representación de la comunidad autónoma a efectos de elevar alegaciones en el proceso constitucional subsiguiente recaería en el propio Ejecutivo central. Cabe imaginar que este no sea especialmente proclive a defender las competencias autonómicas contra sí mismo, impugnando las medidas que él mismo ha solicitado, por lo que se plantea una posible indefensión autonómica. La cuestión fue resuelta, tras la impugnación del acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017, por el Tribunal Constitucional mediante una providencia en

<sup>27</sup> En el mismo sentido, Cruz (1984b: 139) señala que los actos de declaración de un estado excepcional son políticos, de modo que no pueden someterse a control jurisdiccional más que en los supuestos de evidente arbitrariedad.

<sup>28</sup> Inicialmente en la enmienda 678 del grupo del PNV en el Congreso, que fue retirada. Luego en la enmienda 805 de Grupo de Entesa dels Catalans, aprobada en la Comisión del Senado y suprimida en la Comisión Mixta por considerarse que resultaba redundante con el artículo 161 CE.

<sup>29</sup> “[...] el acto de autorización parlamentaria de la prórroga del estado de alarma o el de la declaración y prórroga del de excepción, que no son meros actos de carácter autorizatorio, pues tienen un contenido normativo o regulador (ya en cuanto hacen suyos el alcance, condiciones y términos del estado de alarma o de excepción fijados o solicitados por el Gobierno, ya en cuanto la propia Cámara directamente los establece o introduce modificaciones en los propuestos), así como el acto parlamentario de declaración del estado de sitio son, todos ellos, decisiones con rango o valor de ley, expresión del ejercicio de una competencia constitucionalmente confiada a la Cámara Baja ex art. 116 CE en aras de la protección, en los respectivos estados de emergencia, de los derechos y libertades de los ciudadanos”.



la que acordaba suspender la tramitación del recurso de inconstitucionalidad mientras estuviera aplicándose el artículo 155 CE.

Esta solución garantista, que ampara el derecho de la comunidad autónoma a reivindicar su autonomía con plena independencia, conlleva, no obstante, un efecto pernicioso: a saber, que la suspensión excluye cualquier posibilidad de controlar la constitucionalidad del acuerdo del Senado mientras esté aún en vigor, condenando a la justicia constitucional a un papel represivo posterior que puede reducir notablemente su eficacia, en especial en los casos en los que se prolongue de manera excesiva la aplicación de la ejecución estatal extraordinaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albertí, Enoch (2018). Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, (27).
- Álvarez, Leonardo (2016). La coerción estatal del artículo 155 CE en la estructura del Estado autonómico. *Teoría y realidad constitucional*, (38).
- Ballart Hernández, Xavier (1987). *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l'article 155 de la Constitució de 1978*. Barcelona: Escuela de Administración Pública de Cataluña.
- Calafell Ferrá, Vicente Juan (2000). La compulsión o coerción estatal. *Revista de Derecho Político*, (48-49).
- Cruz Villalón, Pedro (1981). La protección extraordinaria del Estado. En: Alberto Pedrieri y Eduardo García De Enterría (Coords.), *La Constitución española de 1978*. Madrid: Civitas.
- Cruz Villalón, Pedro (1984a). Coerción estatal. En: Juan José González Encinar (Ed.), *Diccionario del sistema político español*. Madrid: AKAL.
- Cruz Villalón, Pedro (1984b). *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Madrid: Tecnos.
- García de Enterría, Eduardo (1983). El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones. *Revista de Administración Pública*, (100-102).
- García Torres, Jesús (1984). El artículo 155 de la Constitución Española y el principio constitucional de autonomía. En: VV. AA., *Organización territorial del Estado. Comunidades Autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Gómez Orfanel, Germán (2018). Artículo 155. En: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (Dir.), *Comentarios a la Constitución española*. Madrid: BOE.
- Lafuente Balle, José María (2018). El art. 155 de la Constitución española: examen doctrinal y comparado. *Revista de Derecho Político*, (102).
- Lasagabaster Herrate, Iñaki (2018). *El principio de primacía en la Constitución de 1978*. Madrid: Marcial Pons.
- Ridao, Joan (2018). La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad. *Revista Vasca de Administración Pública*, (111).
- Satrústegui Gil-Delgado, Miguel (2018). Artículo 155. En: Pablo Pérez Tremps y Alejandro Sáiz Arnaiz (Dir.), *Comentario a la Constitución española*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Vírgala Foruria, Eduardo (2005). La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (73).