

icade núm. 104 [Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales]

Monográfico

XL Aniversario de la Constitución Española

Artículos

6. Comentarios al 155 de la Constitución Española: el anormal funcionamiento territorial del Estado (NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI)

6 Comentarios al 155 de la Constitución Española: el anormal funcionamiento territorial del Estado

NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI

Letrado de las Cortes. Abogado (nps@perezserranoabogados.com)

Sumario:

- I. La gestación del artículo. Vicisitudes hasta su aprobación
 1. Antecedentes
 2. Tipo de control
 3. Concreción de la medida
 4. Sustitución competencial
 5. Función nomofiláctica del precepto
 6. Relevancias y falacias en torno a la aplicación del artículo
 7. Supletoriedad y prevalencia del derecho del Estado
 8. Posición de superioridad del Estado
- II. La opinión temprana de García-Pelayo
- III. Algunos precedentes. En España el 121 de la Constitución Española de 9 de diciembre de 1931. En el extranjero, desde Weimar
- IV. El concepto de «normalidad constitucional» frente al anormal funcionamiento territorial del Estado. Amenazas y sistemas reactivos dentro del Derecho
- V. El principio de acción-reacción, también válido en las ciencias sociales y en el Derecho Constitucional. La «unilateralidad» y la «transitoriedad jurídica», por sí mismas y en términos de derecho, desatan el mecanismo y generan reacción
- VI. España. El concepto de su «interés general». Diccionarios. Catecismos y Textos Constitucionales españoles
- VII. Vía de hecho para una declaración de autodeterminación, derecho no previsto en las Tablas Europeas ni en Tratados Internacionales para «comunidades» que no están

sojuzgadas. Apariencia de mal derecho; «periculum in mora y Hütter der Verfassung»

- VIII. El Derecho de coerción del Estado central. Formas de manifestarse. Graduación; intensidad y otros criterios (necesidad, proporcionalidad, teleología o vinculación finalística). El adverbio «gravemente»
 - IX. Presupuestos habilitantes. Requisitos y posibles límites para la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española. Diferencias con otros preceptos reguladores de otras «situaciones de anomalía» en la vida del Estado. Protección o limitación de derechos y libertades ciudadanas. Desarrollo normativo del precepto (189 del Reglamento del Senado)
 - X. Un precedente interrumpido de aplicación del artículo
 - XI. El supuesto –octubre de 2017– de aplicación real del precepto. Análisis básico
 - XII. Conclusiones
- Bibliografía

Resumen: El análisis se centra en cómo se gestó el precepto en la discusión de la Constitución de 1978 y cómo ha llegado a tener que aplicarse en octubre de 2017, con medidas concretas que ha aprobado por mayoría absoluta el Senado y que han consistido, esencialmente, en cesar a todos los miembros del Gobierno de Cataluña, siendo competencialmente sustituidos desde el Gobierno del Ejecutivo del Estado, y con disolución anticipada del Parlamento Regional, y convocatoria de Elecciones Autonómicas.

Palabras clave: Coerción estatal; incumplimiento de deberes legales por una Comunidad Autónoma; sustitución competencial; defensor de la Constitución y de la Federación; lealtad de las Comunidades Autónomas; situación de anomalía territorial del Estado; medidas temporales, extraordinarias, proporcionadas y tendentes al restablecimiento de la normalidad constitucional; cese de las autoridades de la Autonomía; convocatoria de Elecciones autonómicas.

Abstract: The analysis focuses on how the precept was conceived in the discussion of the Constitution and how it has come to be applied in October 2017, with concrete measures that the Senate has approved by an absolute majority and that have essentially consisted of cease all the members of the Government of Catalonia, being substituted by the Government of the State, and with early dissolution of the Regional Parliament and convocation of Autonomous Elections.

Keywords: State coercion; breach of legal duties by an Autonomous Community; Competency substitution; defender of the Constitution and the Federation; loyalty of the Autonomous Communities; situation of territorial anomaly of the State; temporary, extraordinary, proportionate measures aimed at restoring constitutional normality; cessation of the authorities of the Autonomy; convocation of autonomic Elections.

Fecha de recepción: 16/05/2018.

Fecha de aceptación: 29/05/2018.

I. LA GESTACIÓN DEL ARTÍCULO. VICISITUDES HASTA SU APROBACIÓN

La Constitución de 1978 ha cruzado su particular Rubicón. Desde octubre de 2017 el Estado autonómico, y quizás con la sola excepción de lo previsto respecto a leyes de

armonización, ha quedado íntegramente aplicado según lo que el constituyente estableció en el Título VIII. Sin rubor, y contando con el mínimo rigor exigible desde la propia perspectiva jurídico-constitucional, el Texto, al ya ser realidad tangible el uso del precepto por el Estado central ha realizado el máximo esfuerzo de cara a su preservación. Pero por ello mismo conviene hacer el oportuno y detenido análisis de lo que supone el artículo 155 y cuál ha sido su concreto despliegue, para lo cual resulta preciso comenzar por el principio.

Prácticamente la totalidad de sus comentaristas ya han desvelado su origen, cómo se gestó y qué vicisitudes sufrió el texto hasta su plasmación en el definitivo⁴⁾. Señalaré, por ello, los pasos básicos, pues solo así, recordándolos, se entenderá mejor el artículo. Acaso quepa advertir previamente que la ubicación del precepto merece una reflexión: quizá debería haber sido núm. 158, último de los del Título VIII, pero en todo caso se quiso que fuese el tercero de los que contiene relativos al control. El cuadro que inserto acto seguido aclara el propósito y contenido de los redactores de la Constitución:

Controles a que aluden los artículos **153 a 155** del Texto de la Constitución Española de 1978.

Tabla 1. Controles Constitución Española 1978

| Tipo de acto de la Comunidad Autónoma | Tipo de control | Competencia del control | Observaciones |
|--|---|--|---|
| - Disposiciones normativas con fuerza de Ley. | - Constitucionalidad. | - Tribunal Constitucional. | + resoluciones varias. |
| - Funciones delegadas del artículo 150.2 de la C.E. | - Ultra vires. | - Gobierno con Consejo de Estado. | |
| - Actos y normas reglamentarias de su administración. | - Legalidad. | - Jurisdicción contencioso-administrativa. | |
| - Actuaciones económicas y presupuestarias. | - Económico y presupuestario. | - Tribunal de Cuentas. | |
| - Desarrollo ordinario del funcionamiento de la Comunidad Autónoma. | - Actos <u>contra</u> la coordinación entre administraciones del Estado y de la Constitución. | - Delegado del Gobierno. | |
| - Incumplimiento o actuaciones que atenten gravemente contra el interés general de España. | - Legalidad/oportunidad. | - Gobierno Central. | - Previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, si éste no lo atiende, con la aprobación por el Senado por mayoría absoluta de las medidas necesarias para dicho cumplimiento o protección del citado interés. |

Fuente: elaboración propia

Parece, pues, que los Padres Constituyentes consideraban necesario el artículo. Tenían a la vista la inspiración «federo-regional», aunque la redacción la supere en algunos aspectos por mucho que se subraye que su interpretación solo puede tener un límite: su alcance impide suspender la autonomía. Late, así, un respeto grande al modelo que se instaura; de ello da fe por ejemplo en este ámbito concreto el requisito sustantivo del previo requerimiento al Presidente de la Comunidad que incumple sus obligaciones o desarrolla sus competencias atentando contra el interés general de España.

1. ANTECEDENTES

Es sabido que dos posibles influjos pugnaban por prevalecer: el artículo 126 de la Constitución italiana de 1947 frente al 37 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Dice con razón Entrena (2001, p. 2619) que «entre la variedad de sistemas que ofrece el Derecho comparado para abordar situaciones extraordinarias como las que afronta el precepto que nos ocupa, se siguió el ejemplo federal, frente al modelo italiano, propio del Estado regional, en el que, aparte otras formas de control, el Consejo regional podrá ser disuelto por Decreto del Presidente de la República». Claro está que ello no emepece para hacer dos apostillas: la primera es que nuestro sistema huye, como gato escaldado ante aguas incluso templadas, de cualquier mención a lo federal, dadas las experiencias de la I República Española, y por mucho que el desarrollo de las delegaciones competenciales cuando menos adopta maneras y grados federalizantes. Y, segunda, que a pesar de inspirarse en el previo Estado de las Regiones de Italia, el Constituyente opta por, aun en supuestos de extrema anomalía, no permitir a ningún Poder constituido suspender la autonomía. Eso sí, y tal como apunta Alzaga (1978), la cuestión es tan espinosa que cualquier exceso se pagaría caro: «La experiencia acumulada en los países que se rigen por Constituciones con controles políticos más o menos análogos a éste aconseja, sin lugar a dudas, que su uso se lleve a cabo con exquisito tacto y el hecho de que el supuesto de que los órganos de la Comunidad Autónoma en cuestión “actúen de forma que atente *gravemente* al interés general de España», incluya un adverbio que hemos subrayado, no debe pasar desapercibido, pues indica que estamos en presencia de un mecanismo de uso excepcional y no cotidiano” (Alzaga, 1978, p. 892). Obviamente de algunas de estas cuestiones tendremos que ocuparnos más tarde con algún mayor detenimiento, pero no es malo dejarlas apuntadas desde ya.

Esos antecedentes extranjeros tuvieron también un atisbo de precedente en el artículo 121.c) del Texto de 9 de diciembre de 1931, pues allí se consignaba que el Tribunal de Garantías Constitucionales tendría capacidad para conocer acerca de «los conflictos de competencia legislativa y cuantos surjan entre el Estado y las regiones autónomas», aspecto concreto sobre el que mi señor padre explicaba dicha competencia, pues los legislativos no iban a ser los únicos conflictos que se suscitasen; el juicio que el Tribunal ofrecía al comentarista era éste: «el nuevo organismo ha de ser una entidad que no se reúna a diario para fallar menudas incidencias, sino un cuerpo prestigioso cuya misión guarde paridad con el rango elevado a que sus atribuciones primarias lo llaman» (Pérez Serrano, 1932, 2017).

El iter del precepto también es conocido: se incluyó primero en el Anteproyecto. Pasó a ser 147 en el Informe de la Ponencia en el Congreso. En la Comisión de la Cámara Baja se adicionó un aspecto final y en el Senado se añadiría la mención al requisito del previo requerimiento al Presidente de la Comunidad (Alzaga, 1978, pp. 889 y 891; Virgala, 2004, p. 76)²⁾, que es aportación directa de Josep Benet, luego apoyada por socialistas, senadores de designación real, progresistas independientes y vascos. También diré, pues creo que muchas veces no conduce a nada bueno enfocar las cosas sin contextualizarlas,

que el artículo debe ser interpretado como pieza de un engranaje compuesto además por los artículos 2, 9 y 1 de la propia Constitución de 1978, que son los motores de un funcionamiento plural, solidario y seguro de un Derecho que no permite arbitrariedades de ninguna índole ni una actuación de un Poder político (o público) que no se ahorme a formas jurídicas o trate de pugnar contra los intereses del único ente –el Estado, España– que tiene asignada la soberanía en su conjunto. Y cierro el relato de cómo se gestó el texto con una doble alusión: de una parte, que parece significativo, sobre todo observando acontecimientos cercanos al momento en que se redactan estas páginas (abril de 2018), que fuera una peculiar izquierda catalana³⁾ la autora de uno de los más importantes perfiles últimos del precepto; y de otra, que la supresión del posible recurso al Gobierno contra las decisiones del Gobierno no impedía que tal cuestión fuese objeto de regulación más tarde, cuando se aprobase⁴⁾ la Ley de funcionamiento del Tribunal Constitucional, pasado prácticamente un año.

Es de justicia, en todo caso, para cerrar este apartado de antecedentes, y como subraya la mayoría de los comentaristas del artículo 155⁵⁾, reconocer que, si se quiere contar con una interpretación «auténtica» de lo que es este texto constitucional, hay que acudir a la intervención del Ponente de la entonces mayoritaria Unión de Centro Democrático José Pedro Pérez-Llorca. Ya allí se hablaba de «cautela mínima de tipo federal», lo cual, junto a las demás menciones que su discurso contenía, enmarcaba bien o expresaba adecuadamente la *mens legislatoris* de aquel instante constituyente.

2. TIPO DE CONTROL

Con todo respeto me permito discrepar un tanto no de la doctrina sentada por otros colegas, cuanto de algunas expresiones concretas vertidas por éstos y en las que sostienen que en el artículo 155 priman los criterios de discrecionalidad política⁶⁾, siguiendo en lo fundamental las pautas de clasificación de Palazzoli (1966, pp. 429 y ss.), de manera que el establecido en el precepto sería un control político, centralizado en el Gobierno, unilateral y a posteriori . Creo que la configuración que ofrece el precepto, derivado de las palabras que lo definen, se acerca mucho a un control jurídico; o, si se quiere ver desde la faceta previa, hace que su efecto surja justamente por culpa de un incumplimiento jurídico de las obligaciones de una Comunidad Autónoma.

Con ello, sin embargo, no quiero decir que tal control sea excluyente respecto de otros que también pueden ser de esa índole; al contrario, es compatible con ellos, y tal naturaleza tienen también que ver con el tiempo en un doble sentido: de una parte, que su eficacia o vigencia se anuda (ahí sí intervendría más la percepción de la discrecionalidad) al retorno de la Comunidad a la legalidad; de otro, que el artículo no depende para su validez de un control previo ejercido por otro órgano o Poder del Estado, si bien la prudencia acaso aconseje que así sea, y como se ha demostrado con el ejemplo de lo sucedido en Cataluña durante el **quinquenio secesionista 2013-2017** , en que de forma reiterada se ha producido el esquema de apelación al Tribunal Constitucional, suspensión cautelar por éste de la resolución o acto impugnado y luego Sentencia del propio Tribunal por la que confirma la inconstitucionalidad (total o parcial, según los casos) del objeto del recurso; así, ese control previo, aunque no imprescindible para desatar la fuerza del control contenido en el artículo 155, no daña el funcionamiento del mismo, a priori no lo erosiona, aunque sensu contrario (en el supuesto de que tal control previo, incluso cautelarmente, quitase la razón al recurrente, que sería el Gobierno central) deslegitimaría casi de raíz el ulterior intento de aplicar el artículo 155 de la Constitución española de 1978.

Por tanto, y aunque haya factores o elementos procedentes del mundo de la

discrecionalidad, considero que el control diseñado por el precepto es objetivo y tendencialmente jurídico y no necesitado de mecanismos previos que lo habiliten. Como luego veremos, tienen que haber por el Gobierno la constatación de una recalcitrancia en la ilegalidad del funcionamiento de la Comunidad Autónoma, y a esa necesidad de contrarrestar la conducta reiterativa de ese ente autonómico responde la cautela de exigir que cese aquélla a través del requerimiento que el propio artículo prevé, y que la misma puesta en marcha del mecanismo exija al menos una segunda negativa (contestación negativa o silencio tras recibir el requerimiento) a cumplir la obligación o a hacerlo sin daño para el interés general de España.

3. CONCRECIÓN DE LA MEDIDA

Es cierto que el apartado primero del artículo es de expresión laxa, al hablar de la posible adopción por el Gobierno de todas « **las medidas necesarias** ». Tal grado genérico de lenguaje, sin embargo, no es «frase enigmática» según ha querido ver algún autor (Guaita, 1979, p. 619), pues, en efecto, su sentido puede fácilmente deducirse del resto del artículo, claramente explicativo si se atiende a la finalidad de las que pueden tomarse: aquellas adecuadas para el obvio objetivo de lograr el restablecimiento de la legalidad, por la asunción por la Comunidad de su obligación de cumplir con la que le es inherente, sea por aceptarla, sea por llevarla a cabo sin menoscabo para el interés general de España. En la teleología halla, pues, contenido la citada expresión. Por eso los demás comentaristas subrayan la relatividad en la materia: la medida habrá de estar acomodada a la naturaleza de la situación que motive la intervención del Gobierno (Entrena, 2001, p. 2622). Se apuntan, además, otras notas que conviene retener: la conducta que da origen a la aplicación del precepto puede ser fruto de la acción o de la omisión (Entrena, 2001, p. 2620), y su justificación no puede alejarse de un previo incumplimiento grave por parte de la Comunidad. Además rige el principio de inicial indefinición de la duración de la medida, si bien, como ya hemos apuntado, la vara de medir estará en función de un elemento exógeno a la propia medida, pues dependerá de cuánto tarde la Comunidad en restablecer la normalidad legal de su funcionamiento.

Cabe, empero, centrar la atención sobre otras cuestiones, alguna de las cuales resulta pacífica en la doctrina, como ocurre con la invocación de la proporcionalidad⁷⁾. Difiere, en cambio, la opinión de los comentaristas acerca de la intervención del Senado en varios sentidos (por qué él y no el Congreso; por qué no ambos; por qué no aumentar el quórum reforzado que exige el precepto; aquiescencia a las medidas propuestas o capacidad del Senado de modificar la iniciativa del Gobierno). Todo ello sería más bien política constitucional antes que otra cosa, *de Constitutione ferenda* si se nos permite la adaptación. Pero con el Texto en la mano (*de Constitutione data*) sí encuentro justificable la postura del Constituyente en un doble plano: en el caso de las leyes de armonización se refuerza el quórum en el artículo 150 dado que se legislan unas bases para todas las Comunidades autónomas; en cambio, en el 155 nos hallamos ante un incumplimiento previo (que no se da en la base reguladora en ese otro precepto de 1978), y ese incumplimiento, además, tiene un territorio limitado, el de la Autonomía transgresora.

Y permítasenos que cierre este apartado con otra digresión que considero relevante: al menos a priori (pues hay que ver qué circunstancias concretas son las que habilitan para poner en marcha la aplicación del 155) no resultan superponibles las demás situaciones de anomalía de la vida de nuestro Estado (sobre todo el artículo 116 de la Constitución), por lo que en principio de «las medidas necesarias» quedan excluidas tanto la intervención militar por mucho que sea también amplia la función que encomienda a las Fuerzas Armadas el artículo 8, como las que dicho artículo 116

permite⁸⁾, como veremos con algo más de detenimiento en apartado posterior de este trabajo.

4. SUSTITUCIÓN COMPETENCIAL

Asumido que el Texto de 1978 no plantea siquiera la posibilidad de suspender la autonomía en la Comunidad incumplidora, cabe hacer la pregunta de si el constituyente se planteó sobre quién deberían recaer las competencias, subsistentes tras la aplicación del artículo 155. Y la verdad es que no hay rastro al respecto en los debates sobre el precepto. Por tanto resulta posible, sobre todo a la luz de la redacción del apartado 2 del artículo, entender que el Estado central puede actuar por sí mismo directamente, bien por medio de los organismos de la Administración periférica (Alzaga, 1978, p. 892), caso este último en el que lo más previsible –sin que en el caso concreto reciente, de octubre de 2017, hayan aflorado manuales o criterio explícitos– es que el Gobierno del Estado dé instrucciones acerca de cómo ha de actuar la Comunidad, siempre sin separarse del objetivo único que justifica la aplicación de las «medidas necesarias», el restablecimiento del normal funcionamiento de las instituciones en el territorio de que se trate. La designación del sustituto en todo caso deberá hacerse justo en el momento del acuerdo del Consejo de Ministros, cuando todavía no ha sido hecho ni el requerimiento a la Comunidad, ni se han sometido las medidas adoptadas a la aprobación del Senado. A priori, por otro lado, y dado el tenor literal del artículo, no se puede excluir la posibilidad de que el Gobierno designe a un tercero para hacer recaer sobre él las facultades de que se trate.

El margen de maniobra que se concede al Gobierno central es, por consiguiente, amplio, y no son predecibles mayores dificultades. Sin embargo, y aunque no lo haya hasta hoy planteado ningún comentarista, estimo que hay un terreno en que el escollo surgiría: puede haber supuestos en que al menos teóricamente se produzca una situación que, por expresarla con términos muy queridos por el Derecho, conduzcan a una especie de autocontratación, de **superposición de planos competenciales** una vez el Gobierno central se convierte en sustituto de las obligaciones antes en manos de una Comunidad Autónoma, con el consiguiente conflicto jurídico. Sé que en nuestro ordenamiento jurídico han desaparecido las figuras de lo que en otros tiempos, con articulación de la distribución de competencias de manera distinta y un tanto jerarquizada, se consideraban como alzadas impropias, en que el Estado resolvía reclamaciones o recursos de otros entes territoriales de menor extensión geográfica. Aun así, me atrevo a plantear la hipótesis⁹⁾, sabedor de que el conflicto, de darse, tiene difícil salida procedente de la buena hermenéutica.

5. FUNCIÓN NOMOFILÁCTICA DEL PRECEPTO

De manera parecida a lo que se ha querido hacer pasar como causa o explicación a la prácticamente nula admisión (así queda reducida casi a cero su ulterior «estimación») de recursos extraordinarios de casación (de ellos van, además, cogidos de la mano –en la jurisdicción civil– los de infracción procesal, que tienen, en consecuencia, idéntica suerte que los otros) por parte de las Salas Primera y Tercera del Tribunal Supremo¹⁰⁾, podría afirmarse que en el artículo que nos ocupa existe un entronque con la previa excepcionalidad del supuesto, que marca una trabazón indisoluble: solo hay dos casos en que el precepto puede aplicarse, y el texto solo prevé dos soluciones o aplicaciones. Por eso antes decíamos, y ahora reitero, que siempre es necesario, para cualquier análisis que hagamos, tener presente la finalidad última que pretende lograr su aplicación, a saber, el restablecimiento de la legalidad/constitucionalidad del

funcionamiento de las instituciones de una determinada Comunidad Autónoma infractora.

6. RELEVANCIAS Y FALACIAS EN TORNO A LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO

Hay un matiz nuevo, complementario a algo ya dicho de pasada, que tiene a mi juicio gran calado, y que explica bien –luego irán saliendo más cuestiones al respecto– cómo y por qué se produjo la aplicación del 155 en octubre de 2017. No es ni mucho menos baladí la inextricable conexión con la sujeción normativa, con la vinculación al derecho marcada para todos «los poderes públicos» y de la que se hace eco textual el artículo 9.1. de la Constitución, en el cual se explica que esa atadura es tanto con la Constitución como con respecto al «resto del ordenamiento jurídico». Solo así, y teniendo además en cuenta lo que supone el artículo 10.2. (a su vez, conectado con los que se dedican a Tratados Internacionales y la forma en que ellos pueden entrar a formar parte de nuestro derecho interno, artículos 93 a 96), se puede desmontar una falacia que se quiso en esos momentos que figurase como «pendant» legitimadora del proceso de unilateral declaración de independencia en Cataluña y que motivó la aplicación del artículo 155: no hay, en ninguno de esos textos españoles, ninguna referencia, regulación, reserva legal ni respeto (erres todas ellas) a preservar como núcleo esencial de un pretendido derecho –no se sabe bien si individual, o de un grupo, o de una parte del censo electoral, etc.– a la autodeterminación o a la autosegregación, a la unilateral secesión, a la independencia sin contar con el resto, más allá o por encima de una única e indivisible soberanía de toda la nación o pueblo españoles.

Creo indispensable, para huir de intencionadas y parciales posturas, que resultarían subjetivas y partidistas que, cual sinécdoques jurídicas, toman la parte por el todo, acudir al [Código Civil](#) (Título Preliminar claramente influenciado por Hernández Gil en 1974, debiéndose recordar que 4 años más tarde D. Antonio presidía la Comisión Mixta que aprobó el Texto final de la Constitución de 1978) en un doble sentido¹¹: de una parte, es obvio que es necesario hacer una interpretación armónica o integradora de todos los preceptos traídos antes a colación, perspectiva desde la cual se extraen las conclusiones que vamos sentando y que nos sirven casi como de guía «auténtica» de cara a dicha interpretación; y, de otro lado, aduciendo igualmente que el artículo 3.1. del Código impone criterios claros para hallar esa buena hermenéutica; de entre ellos parece razonable recordar que, en punto a «realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas las normas», asistimos hoy a grandes procesos de unión e integración, como la Europa (de ella forman obvia parte de pleno derecho desde enero de 1986 Cataluña y el resto de España), y no a pequeñas disgregaciones o desagregaciones, por lo que incluso el signo de los tiempos no sirve para el propósito que ha presidido el quinquenio secesionista.

7. SUPLETORIEDAD Y PREVALENCIA DEL DERECHO DEL ESTADO

En la enunciación que hemos realizado antes de preceptos que forman un conjunto armónico con el 155, y aunque sea con mención aparte del primer apartado romano de estos comentarios, no puede faltar, también a efectos de una honesta hermenéutica, la relativa a esas dos cuestiones, que constituyen el último contenido del artículo 149.3. de la Constitución. Baste, pues, por ahora el recordatorio, de un lado, de que en caso de conflicto las normas del Estado «prevalecerán sobre las de las Comunidades Autónomas» por mínima que sea la competencia del Estado en la materia de que se trate (el precepto dice que «en todo lo que no está atribuido a la exclusiva competencia de dichas Comunidades Autónomas»), y, de otra parte, que siempre el «derecho estatal será

supletorio del derecho» de aquéllas, cláusulas de cierre del sistema de reparto competencial que conviene tener presentes en todo momento.

8. POSICIÓN DE SUPERIORIDAD DEL ESTADO

Esos dos principios de prevalencia y supletoriedad del derecho «general» llevan a pensar que el Constituyente instrumentó a través del artículo una de las formas que tiene el Estado de mostrar su posición de superioridad. Desde muy temprano momento lo dejó dicho el Tribunal Constitucional por medio de dos nítidos pronunciamientos cuyo principal extracto (Entrena, 2001, p. 2623) es como sigue en relación con la materia que nos ocupa: «Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes, de acuerdo con la Constitución, y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad –como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación– de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como Entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los Entes locales (art. 148.1.2.º.)» (🔗 [STC 4/1981, de 2 de febrero](#) (RTC 1981, 4)), texto en el que se aprecia con claridad lo que pretendemos subrayar; y ello completado de la siguiente forma: “Aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno (arts. 97 y 155), llamado, asimismo, prioritariamente a velar por la efectiva realización del principio de solidaridad (art. 138), junto a las Cortes Generales (art. 158.2)” (🔗 [STC 25/1981, de 14 de julio](#) (RTC 1981, 25))».

Lo cual cuadra bien con la precisión que nos hace Alzaga (1978, p. 890): lo que marca el Constituyente es que las Comunidades no tengan con el Estado central una relación de independencia, sino de obtención y mantenimiento de una esfera propia de competencias. Y es precisamente la extralimitación extraordinaria de esas competencias el fondo nutricional del que se alimenta el artículo 155 de la Constitución. Y debemos añadir como broche al respecto que nada de particular tiene esa capacidad de reacción del Estado, debiendo respondernos con García Torres que no está justificado el aura casi de *horror religiosum* que rodea al precepto, y que ciertamente el mismo no puede ser usado «para sacrificar en el altar del ídolo de una falsa unidad el principio constitucional de autonomía» (García Torres, 1984, p. 1202). El viejo criterio organizativo único de la subordinación jerárquica es hoy sustituido por otros, muy cargados de matices, como el de la titularidad y la asignación competencial, de los cuales, a su vez, no pueden surgir fisuras en lo que se refiere a la lealtad institucional ínsita en la esencia del sistema del Texto de 1978.

II. LA OPINIÓN TEMPRANA DE GARCÍA-PELAYO

Por su siempre autorizada pluma y criterio, y porque estos comentarios los realizó el maestro García-Pelayo en caliente, pues era el verano de 1978 y la Constitución aún no había alcanzado su redacción definitiva, no me resisto a transcribir lo que Don Manuel escribió al respecto, hablando como pórtico de las situaciones de necesidad, de urgencia, de excepcionalidad o de emergencia en la vida del Estado. Estas eran sus palabras (García-Pelayo, 1978):

«3.3.5. Sería impropio desarrollar aquí consideraciones teóricas sobre las situaciones de necesidad, de urgencia, de excepcionalidad o de emergencia. En todo caso, es obvio que una Constitución debe prever aquellos casos en los que o bien las exigencias funcionales de la

gestión estatal impidan seguir los procedimientos ordinarios, especialmente en materia legislativa, o bien los métodos para restablecer la normalidad, sin la que es imposible la vigencia de la normatividad y que pueden implicar la suspensión temporal de algunos preceptos constitucionales para salvar a la Constitución como un todo. El proyecto constitucional, siguiendo en este punto las soluciones y experiencias generales del Derecho constitucional de nuestro tiempo, ha previsto las siguientes medidas:

(i) En materia legislativa puede solicitarse el procedimiento de urgencia para la discusión parlamentaria de un proyecto de ley, a lo que se añade que en caso de necesidad extraordinaria y urgente cuya atención no admita demora, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales (Decretos-leyes) a reserva de ciertas materias y bajo la fiscalización parlamentaria a posteriori. Además, previa delegación de las Cortes, el Gobierno puede dictar normas con rango de ley, con excepción de ciertas leyes orgánicas y bajo la fiscalización de las Cortes sobre el recto uso de la delegación. Este último procedimiento está orientado, en términos generales, a lograr una mayor eficacia en la legislación sobre ciertas materias que la que podría obtenerse por el método ordinario.

(ii) Ante situaciones que pongan en riesgo el normal funcionamiento de las instituciones, se prevén los estados de alarma, de excepción y de sitio y la correspondiente suspensión, al menos para los dos últimos, de ciertas garantías constitucionales, todo ello bajo la ratificación, autorización o decisión del Parlamento (según se trate de estado de alarma, de excepción o de sitio).

(iii) Bajo la inspiración del famoso art. 49 de la Constitución de Weimar y quizá, en general, de la intervención federal, el art. 149 establece que el Gobierno, autorizado por el Senado, podrá tomar las medidas necesarias para obligar a una comunidad autónoma al cumplimiento de las obligaciones que le impongan la Constitución y las leyes o el interés general de España.

(iv) Finalmente, se prevé una ley orgánica que determine los casos de suspensión de determinados derechos y libertades para ciertas personas en relación con bandas armadas o grupos terroristas.»

Son supuestos distintos unos de otros. Pero acertó García-Pelayo al encabezar sus reflexiones al respecto mediante la referencia a dos notas: el artículo 155 (en el borrador entonces manejado era el 149), por una parte, es una respuesta jurídica ante exigencias funcionales de la gestión estatal; y, de otro lado, la reacción en este caso se produce cuando han sido insuficientes los procedimientos ordinarios. Es decir, que no puede haber vacíos ni siquiera cuando se han agotado las previsiones ordinarias, pues el Estado ha de seguir cumpliendo sus fines y desarrollando sus funciones. Por eso mismo resulta el precepto imprescindible, y se concibe bajo la órbita de lo extraordinario, como último recurso antes de que claudiquen el Derecho y hasta el propio Estado. El Derecho sacrifica temporalmente el contenido de un precepto concreto; pero lo hace para salvar a la Constitución como un todo¹².

III. ALGUNOS PRECEDENTES. EN ESPAÑA EL 121 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 9 DE DICIEMBRE DE 1931. EN EL EXTRANJERO, DESDE WEIMAR

En el frontispicio de nuestro constitucionalismo gaditano decía el artículo 1 de La Pepa que «La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios», a lo cual el artículo 10 añadía que comprendía el territorio español «en la Península» con sus posesiones e islas adyacentes... con las demás posesiones de África», más los de «la América septentrional», los de «la América meridional» y los de «Asia, las Islas Filipinas y las que dependen de su gobierno». Diré también que en el primer apartado se enumeraban, además de las «posesiones de África» hasta diecinueve entidades territoriales, a saber, «Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña,

Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias». Eso, desde luego, es historia de hace dos siglos –aunque más cercano en el tiempo, debe tenerse presente que 21 años más tarde, el 30 de noviembre de 1833, se hizo por Javier de Burgos la división en provincias–, pero, con la excepción de la mención a «Molina», el diseño territorial de entonces no difiere sustancialmente de la España constitucional y autonomista de 1978. Y permítasenos que enlacemos con el otro Texto constitucional preconizador del sistema autonómico para rescatar que el artículo 8 de 1931 hablaba del Estado español, el cual, dentro de los «límites territoriales de su territorio actual» está integrado por Municipios mancomunados en provincias, por regiones que se constituyan en régimen de autonomía y por también territorios autónomos «en relación directa con el Poder central» de los territorios de soberanía del norte de África. Tendríamos obviamente que reseñar más detalles, pero ese trazo selectivo de nuestra historia constitucional basta a los efectos que perseguimos.

No me resisto a seguir la huella, antes ya iniciada, de los comentarios de García-Pelayo (1978). En las citadas «Notas sobre la Constitución», que hace en agosto del 78 a la vista del texto que se ha enviado por el Congreso al Senado, dice en su apartado «3.3.1» que el proyecto constitucional, siguiendo en este punto las soluciones y experiencias generales del Derecho Constitucional de nuestro tiempo ha previsto entre otras la siguiente medida: «(iii) Bajo la inspiración del famoso artículo 49 de la Constitución de Weimar y quizá, en general, de la intervención federal, el art. 149 establece que el Gobierno, autorizado por el Senado, podría tomar las medidas necesarias para obligar a una comunidad autónoma al cumplimiento de las obligaciones que le impongan la Constitución y las leyes o el interés general de España». A ello añadía el Maestro que Hugo Preuss, autor del proyecto de Constitución de Weimar decía que «el parlamentarismo es enemigo de todos los absolutismos, incluido el del mismo Parlamento».

Pues bien, en el 155 se da esa incursión parlamentaria en el sistema de preservación de la vigencia del modelo autonómico, con las características que vamos apuntando.

Hay, desde luego, no obstante, precedentes más cercanos o inspiradores del artículo que nos ocupa. Al respecto, por algún autor se cita el texto «conocido como Bases de Manresa (de 29 de marzo de 1892) en el que, tras afirmarse que Cataluña “será la única soberana de su gobierno interior, disfrutando de todas las atribuciones inherentes a la soberanía que no correspondan al Poder Central” (Base 1.^a), se indica que la resolución de los conflictos de las Regiones con el Poder Central, sería competencia de un Alto Tribunal formado por magistrados de las Regiones y por ellas designados» (Gómez Orfanel, 2013, p. 1508). Y no es menos cierto¹³⁾ que otros comentaristas del Texto español de 1978 traen a colación otras normas como el artículo 100 de la Constitución de Austria, el 236 de la de Portugal o el 143 de la de Bélgica. Pero todos los ojos están, se quiera o no, puestos en Weimar y en Bonn, pues ambas Constituciones de Alemania son las que más luz arrojan como precedentes en la materia.

Pero interesa antes de ello aludir a lo sucedido en España en el trienio 1934-1936, para apurar el precedente que más tiene que ver con la aplicación del artículo 155. Los pasos, muy en resumen sincrético, son éstos: en octubre de 1934 se declara al *Estat catalá* de la República Federal Española¹⁴⁾. El 3 de enero de 1935 Las Cortes aprobaban una Ley de suspensión de las actividades del Parlamento catalán; en ella se acordaba designar un Gobernador General que asumiría todas las funciones del President de la Generalidad y de su Consejo Ejecutivo; y, por último, se ordenaba constituir una comisión para estudiar cuáles de los servicios traspasados podían mantenerse, rectificarse o revertir al Estado. Dicha ley fue objeto de impugnación, resuelta por el Tribunal de Garantías

Constitucionales mediante Sentencia de 6 de marzo de 1936, que declaró que dicha Ley incurría en inconstitucionalidad material, esencialmente debido a estas razones: 1.^a Las Cortes no tenían capacidad o competencia para decretar la suspensión de las funciones estatutarias del Parlamento catalán, amén de que ninguna norma en vigor preveía esa suspensión o paralización de los órganos autonómicos: 2.^a Cualquier modificación del Estatuto habría de hacerse –y ese no había sido el caso– por medio del cauce formal previsto en su artículo 18; 3.^a En caso de que los titulares de los órganos autonómicos hubiesen incurrido en responsabilidad, tendrían que celebrarse nuevas elecciones para formar otro Parlamento con objeto de que fuese éste quien designase a los correspondientes órganos. Al final, la restitución al momento previo a octubre de 1934 se produjo por la aplicación del Decreto-Ley de 26 de febrero de 1936, por el que se autorizaba al Parlamento catalán para reanudar su funcionamiento y designar al Gobierno de la autonomía.

Al redactarse la Constitución de 1978, el centro de atención, no obstante y como antes insinué, se dirigió a cuanto acaeció en Alemania desde 1932 a 1949, pues en cuanto aconteció y se legisló en esos dieciocho años están los límites del sistema que se conoce como coerción federal o estatal en el que sobre todo se inspiró nuestra Constitución de 1978, y que muy resumidamente cabe apretar en esta idea: el cuándo y el cómo de la aplicación han de ser en extremo cuidadosos y rigurosos, debiéndose en todo caso rechazar como «causa» que legitime su puesta en marcha la mera voluntad de un Gobierno central de acabar con un Gobierno federal/regional por el simple hecho de ser rival político/ideológico (Vírgala, 2005, p. 68). Hay en todo caso, y por ello no debe olvidarse, paralelismos notables entre los años treinta del siglo XX (España y Alemania), los años cuarenta (redacción de la Ley Fundamental de Bonn), los años setenta (redacción de nuestra Constitución) y los años de lo que he llamado el quinquenio secesionista 2013/2017 (el «proceso»: Comunidad Autónoma de Cataluña en el Noreste de España), pues han estado en juego situaciones similares y fórmulas de arreglo con elementos comunes, en todo lo cual hay muchas evidencias de inspiración y aplicación de recetas parecidas; sí o no a excesos de autonomía, nombramiento de gobernador general (o Comisión del Reich en Prusia)¹⁵⁾, habilitación legal o no para que intervenga la Fuerza Armada, posiciones jurídicas del máximo nivel o autoridad enfrentadas¹⁶⁾, fuerza y alcance de la lealtad como principio vertebrador o integrador, equilibrios de poder tan sutiles como mantenimiento de unas autoridades aun cuando sus competencias se trasladan a sus sustitutos, si el incumplimiento ha de ser siempre per se respecto a una obligación del Land o Comunidad Autónoma o si cabe que el Constituyente establezca que la reacción es posible por el Gobierno central cuando se atente al interés general de España...

IV. EL CONCEPTO DE «NORMALIDAD CONSTITUCIONAL» FRENTE AL ANORMAL FUNCIONAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO. AMENAZAS Y SISTEMAS REACTIVOS DENTRO DEL DERECHO

Para llegar a un entendimiento correcto del significado del artículo 155 de la Constitución de 1978 hay primero que enfrentarse a su antónimo, que sería el concepto de «normalidad constitucional». No encuentro en la doctrina referencia suficiente a su contenido. Por eso me atrevo a proponer cuál puede ser su núcleo duro. Y a tal efecto subrayaré que ontológicamente son parte del mismo, o piezas insustituibles las siguientes, poniendo obviamente el foco de atención en lo ocurrido de 2013 a 2017: la normalidad institucional; un normal funcionamiento territorial del Estado; la «buena administración» del artículo 30 del Estatuto de Autonomía de la propia Cataluña; la «lealtad» en el cumplimiento de las obligaciones como Estado (representante de él lo son

Govern y Parlament) y como autoridad legítima de una Comunidad Autónoma, que ciertamente implica tanto la no creación de instituciones paralelas, como la no erección de legalidad paralela; la no usurpación o transferencia de competencias y facultades de lo orgánico (poderes, órganos) a lo inorgánico (manifestaciones de un supuesto poder de la calle) y a la eficacia presunta de la mera «opinión pública» que desgasta la legitimidad de cualquier presencia del Estado central; y, desde luego, el mantenimiento de las formas como cauce único para lograr que las discrepancias ideológicas puedan llegar a tener fuerza jurídica en un Estado social y democrático de Derecho.

Definido el marco jurídico de la normalidad constitucional, conviene detenerse en lo que clásicamente –si bien manteniendo ese foco que antes mencionábamos centrado en el quinquenio 2013-2017 dentro de la Comunidad Autónoma de Cataluña– se conocían como las situaciones de anomalía en la vida del Estado. Un primer acercamiento al problema pone de manifiesto los siguientes aspectos:

A) Pueden, a priori, obedecer a dos amenazas o disfunciones: bien del exterior del Estado, bien de dentro del propio Estado; este último, a su vez, tendrá alguna de estas etiologías: 1, mal funcionamiento, colapso etc. de un Poder o una Institución concreta por ene posibles motivos; 2, id. funcionamiento en que se distorsione lo territorial-competencial; 3, exacerbación popular, revueltas o asonadas de ese tipo, o, por último, y no por ello menos relevante, 4, ciberataques o algo similar, producidos en el seno del Estado y sin vinculación con fuerzas extranjeras.

B) Las formas clásicas de lucha eran los consabidos estados de alarma, excepción o sitio, siempre con intervención del Gobierno y alguna de las Cámaras, y cuyo resultado primario y postrero, a la vez, traía consigo la suspensión o la limitación en varios de los derechos de libertad de personas y grupo.

C) Hay en todo ello un necesario binomio acción/reacción : ésta no se produce si no la desencadena aquélla, especialmente cuando media voluntad política de desobedecer obligaciones propias y de crear un estado de cosas genuinamente antijurídico, contrario a toda norma fundamental (la Constitución y el Estatuto de Autonomía, reglas esenciales que marcan el funcionamiento del Estado, en su conjunto, en el ámbito territorial limitado de una Comunidad Autónoma).

D) Es muy importante destacar cómo se desarrolla ese proceso de desacato, así como el grado o intensidad , la progresiva toma de posición contraria a la Constitución y a todas las garantías del funcionamiento de las instituciones propias de la Autonomía.

E) Relevante resulta asimismo relacionar Estado Central/Autonomía, así como la contraposición entre Soberanía/Autonomía y Constitución/Límites y formas para la modificación del propio texto Constitucional.

F) Emerge con nitidez la necesidad de proporcionalidad en la toma de medidas para normalizar la vida jurídica/política de la Autonomía.

G) ¿Fueron en España siempre las guerras luchas entre ideologías? El territorio, una vez acabada la Reconquista a comienzos del siglo XVI, ¿fue alguna vez motivo de guerras civiles ? Hoy quizá con mayor intensidad (todo nos afecta con intensidad cien por cien y nada más producirse, de manera que sus efectos pueden multiplicarse exponencialmente) hay que contar con que el elemento ideológico se superpone a lo jurídico por medio de los sentimientos, acaso más fáciles de instrumentalizar que el raciocinio o la lógica objetiva de que ésta

dotado el Derecho.

Y todo eso es el campo en el que actúa el artículo 155, que acaso cabría despiezar, para analizar por separado cada ingrediente pero teniendo como premisa la unidad del conjunto. Así, podríamos hablar, separándolo en puntos con identidad propia de lo siguiente:

- Hay dos supuestos habilitantes, desencadenantes: 1.º Incumplir obligaciones, bien derivadas de la Constitución, bien procedentes de otras leyes. En este supuesto no se requiere explícitamente que tal postura suponga actuar «atentando gravemente». 2.º Actuar atentando gravemente al interés general de España. Como se ve, aquí requiere el Constituyente ese plus que implica atentar y lesionar gravemente los intereses generales de España, aspecto crucial sobre el que habrá que volver.
- Habilitado: el Gobierno lo está para adoptar medidas, debiéndose puntualizar que es el propio Gobierno al que corresponde la constatación de que se ha dado alguno de los supuestos citados, e igualmente para elegir qué medidas debe adoptar para enfrentar la situación creada.
- Vinculación finalística: restablecer al Estado a un funcionamiento normal. Es el punto de corrección de la amplitud con que el Gobierno enjuicia y constata esa realidad.
- Garantía institucional y relación con otros poderes del Estado: hay todo un procedimiento, fuera del cual dejaría de tener validez o eficacia cualquier acción del Gobierno; como ya hemos señalado, ha de requerir al Presidente de la Comunidad Autónoma (que puede no ser el responsable del incumplimiento o de la actuación anti-interés general de España); y, caso de no ser atendido, aprobación por mayoría absoluta del Senado, aprobación que ha de funcionar no en blanco o en abstracto, sino precisamente sobre la base previa de una propuesta concreta del Gobierno aprobada en Consejo de Ministros.
- Se trata de un instrumento abierto: «medidas necesarias», si bien, de nuevo teniendo en cuenta que las mismas no pueden apartarse de la finalidad señalada; tales medidas son de cumplimiento forzoso, y su mira no puede ser otra que la protección del interés general. A tal efecto, y como ya dijimos, el Gobierno, para ejecutar sus decisiones, puede dar **instrucciones** ...

Algún intérprete, interesado en desquiciar el análisis, podría intentar descalificar el mecanismo aludiendo a la existencia de conceptos jurídicos indeterminados. Pero al menos tal pretensión podría enjugarse con estas otras reflexiones:

- Interés general de España : cabe entender que en una primera aproximación podría asimilarse a interés general derivado de la Constitución . Así se daría cabida a la insolidaridad como desencadenante de los supuestos habilitantes para la acción del Gobierno.
- Por otro lado, no resulta indeterminado aludir a ESPAÑA: Preámbulo (Nación española) y artículo 1.1, 2 (Nación española patria común e indivisible), 4.1. (España), 8.1. (España), 30.1. (España) y 155.1., son claros ejemplos de utilización de la mención a la patria fuera del ámbito del propio artículo que analizamos.
- El interés general también aparece en el 150.3.

- El funcionamiento de los poderes del Estado, a sensu contrario del 116.5, sí puede suspenderse por esta vía del 155 CE o « interrumpirse » que es la expresión usada en ese 116.5.
- El artículo, en fin, es un precepto que no puede entenderse sin el simultáneo concurso de los artículos 1, 2, 9.1. y acaso 8.1. (amenazas al ordenamiento constitucional), como ya también hemos dicho antes¹⁷.

Tras todo lo apuntado podríamos señalar que la Constitución de 1978 se asienta en varios quicios o goznes, en torno a los cuales giran los poderes (con mayúscula y minúscula) que ella misma regula y organiza: El primero es la autolimitación, pues todos quedan sujetos al Texto de la Constitución y al resto del ordenamiento. El segundo es la interdicción de la arbitrariedad de esos mismos poderes. El tercero podríamos definirlo como el « bloqueo » de la « unión solidaria » de todos los territorios de España regido por la apuesta constitucional por el régimen o sistema de organización territorial sobre la base de Comunidades Autónomas . Hay un cuarto que quiero igualmente expresar de forma gráfica y con ejemplo incluido: La inevitable levedad del «ser» Constitución, de forma que todo lo regulado es discutible y modificable, siempre que se utilicen los cauces al efecto establecidos como garantía para todos. ¿Qué ocurriría si 2 ciudades autónomas y 16 Presidentes de otras tantas Comunidades Autónomas declarasen en los Plenos de sus Parlamentos que la 17.^a queda derogada? Y, aun a riesgo de suscitar críticas por la manera de plantearlo, me atrevo a señalar un quinto gozne o quicio constitucional: En derecho resulta muy relevante la diferencia entre eficiente/eficaz/válido frente a suficiente . En efecto, para que la validez/eficacia sea plena, exige muchas veces el Derecho un plus , sin el cual todo lo anterior no resulta bastante para que el tipo de acto de que se trate logre el efecto para el que está llamado. Es así como puede entenderse que una votación , aun cargada de óleo legitimador por proceder de la voluntad de una parte de la soberanía, devenga incompleta y por sí misma insuficiente para conseguir lo que *a priori* debería ser su resultado ontológico, prístino, natural. Y no por ello tenemos que rasgarnos ninguna vestidura. El Derecho es así, y no valen las sinédoques jurídicas en que, interesada y maliciosamente, tomamos la parte por el todo. En el fondo, eso es lo que se ha pretendido hacer valer en Cataluña y que ha propiciado la aplicación del artículo 155, pues se ha intentado, sin tener en cuenta, a pesar de su levedad, cuán poderoso resulta el Derecho, incluso frente a atisbos jurídicos pero que resultan insuficientes, inconducentes y descarriados para conseguir el fin buscado.

Por supuesto –y los precedentes antes manejados lo corroboran sin ambages– que habrá diferencias de matiz y de grado. Desde luego a unos les gustará más el modelo federal y otros preferirían el sistema autonómico. Pero nadie duda, aun instalado en los extremos de cualquiera de ellos, de que es necesario preservar la integridad constitucional y la unidad territorial del Estado, de manera que se imponen cláusulas reactivas frente a los intentos de disociadores que tratan de variar dichos ejes o quebrar esos goznes. Y el dato no deja de ser curioso: en Cataluña y resto de España ha ocurrido durante ese quinquenio 2013/2017, y aun procediendo el cesto constitucional de muy parecidos mimbres, lo contrario a lo que ocurrió en Prusia en julio de 1932 y en la propia Cataluña 1935-1936, pues, si en un determinado momento se apreció cómo un *Land* luchaba contra el Estado federal, o cómo una Federación arrebatava el poder de otro territorio «menor» (y era el Estado quien, así, daba un golpe de Estado contra Prusia antes del acceso de Hitler al poder), ahora el problema se sustancia y se resuelve desde el respeto escrupuloso hacia la Autonomía y sin que pueda afirmarse que existe uso torticero del mecanismo de coerción previsto en el reiterado artículo 155.

Permítaseme la digresión complementaria. Estado (no sólo Hacienda) somos todos . No

es una idea retórica, ni meramente incitadora o teledirigida hacia la solidaridad fiscal. Apunta al corazón, a la esencia misma del Estado y a sus posibles configuraciones, desde el unitario al federal, pasando, por supuesto, por el «compuesto del Texto Constitucional de 1978» (llamémoslo así con expresión que todos, creo, podemos dar por buena), a la distribución territorial del poder y a la asunción diferenciada de competencias, a unas distintas sedes de organización dotadas de estructura y personalidad jurídica propia, amén de centros de imputación de responsabilidades por sus actos y omisiones.

La doctrina no ha hecho aún el **elenco completo de consecuencias** que se derivan de que todos seamos Estado: el apartado Central de Poderes o Instituciones nacionales, las Comunidades Autónomas, el resto de Organizaciones y Poderes territorialmente más limitadas, grupos e individuos. Y, así, con alguna frecuencia nos damos de bruces con ciertas situaciones que requieren solución, incluso de las drásticas. Ello señaladamente ocurre con las que, aun planteadas en la propia Constitución, no han tenido su desarrollo o aplicación. Tras treinta y nueve años –que es muchísimo entre nosotros, acostumbrados a una muy efímera duración de estos Textos durante los siglos XIX y XX– aparecen supuestos nuevos, que hacen que los juristas nos quebrems la cabeza para sentar criterio acerca de qué es lícito jurídicamente hablando, qué derechos hay que proteger mejor o más dada su condición prevalente, cuál es el procedimiento adecuado que a nadie deje indefenso, y cuánto tiempo han de durar las consecuencias del supuesto. El reciente caso de Cataluña (al menos hasta abril de 2018, mes este en que terminamos y entregamos el presente trabajo) obliga a plantearse escenarios y supuestos que –por muy de laboratorio o estrambóticos que a priori pudieran parecernos– desbordan los análisis ordinarios, por mucho que éstos ordinariamente supongan de suyo la inclusión de nuevas tecnologías al uso (yo escribo con pluma estilográfica, como los clásicos; pero no por ello he dejado de remitir estas líneas con pen drive por correo electrónico en pdf... lo cortés no quita lo valiente; una de las grandes preocupaciones de los juristas actuales es el asegurar que el uso de tales medios no lesione derechos de particulares y grupos). Y todo ello sin olvidar una de las grandes funciones que cumple el derecho –y el artículo 155 es Derecho– desde hace siglos: **someter la Política** a pautas objetivas y rígidas, estables, que incorporen valores y con el menor perjuicio posible para el menor número posible y con interpretaciones lógicas de las cosas. Suelen –solían, hasta hace poco– estar reñidos esperpento y derecho. Además, lo obvio no se regula. Y no parece lícito, sin al tiempo desbordar la lógica intrínseca del derecho, extraer de ahí la consecuencia de que una determinada cuestión halla legitimidad precisamente por no estar prohibida por el derecho específico de que se trate. No: aun no estando vedado, no resulta lógico, jurídicamente hablando, elegir un elefante para que ostente el cargo de Presidente de un Parlamento (el ejemplo no es mío; lo tomo de la discusión de ríos de tinta a la que ha dado lugar el «proceso» catalán de estos años).

El sentimiento no debe ofuscar la mente del jurista. Muy en su punto resulta, así, la posición de uno de los más valiosos comentaristas del precepto: «cabría decir que el artículo 155 de la Constitución representa una institución de conservación y aseguramiento del Estado compuesto que la Constitución propicia como resultado del ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» (García Torres, 1984, pp. 1121-1122). A ello añade el propio autor otras dos reflexiones muy a tener en cuenta: de un lado, que «Si adoptamos la perspectiva del principio de autonomía, el artículo 155 asegura que el comportamiento de las Comunidades Autónomas se atenga al círculo propio de su autonomía tal y como ha quedado estatutaria y constitucionalmente acuñado; y si el precepto concede al Estado Central (al Gobierno) el recurso a medios de compulsión lo es sólo para reducir la autonomía a su cauce constitucional» (García Torres, 1984, p. 1223); y, de otra parte, que el precepto «Es, por el

contrario, una norma de garantía de la recta distribución vertical o territorial del poder propiciada por la Constitución» (García Torres, 1984, p. 1224). La conclusión no es rebuscada: el artículo 155, *nobile sensu* entendido, refuerza el sistema autonómico.

V. EL PRINCIPIO DE ACCIÓN-REACCIÓN, TAMBIÉN VÁLIDO EN LAS CIENCIAS SOCIALES Y EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL. LA «UNILATERALIDAD» Y LA «TRANSITORIEDAD JURÍDICA», POR SÍ MISMAS Y EN TÉRMINOS DE DERECHO, DESATAN EL MECANISMO Y GENERAN REACCIÓN

Acaso sea ese uno de los principios en que se ponen de acuerdo muchas si no todas las ciencias, físicas, sociales y morales, pues en efecto éstas prevén reacciones frente a determinado tipo de acciones. El elemento diferencial es el campo de maniobra, que se da en las sociales y no el automatismo en cadena propio de las ciencias naturales, de las cuales es también predicable uno determinado, impropio de los otros campos científicos de los que hablamos. Por tanto, el factor hombre y la voluntariedad de la acción que a su vez genera reacción es lo que caracteriza el marco de referencia del artículo 155 de la Constitución española de 1978. Pero con eso no se agota el primero de los escenarios que contemplamos (el segundo, repito, es el de la reacción, y ahí desarrolla su panoplia de efectos la previsión contenida en el artículo): aquí, que no en otros territorios o casos, pues resulta posible que el derecho interprete silencios o vías de hecho al respecto.

Así es: el mundo del Derecho, mundo de contenidos que adoptan ciertas formas para manifestarse, aprobarse y alcanzar legitimidad y vigencia, no queda inerte ante los silencios ni ante las actuaciones que no guardan las debidas formas ni siquiera ante las omisiones y el no actuar cuando éste es debido. Así, es corriente, sobre todo en las leyes de procedimiento administrativo, regular los sentidos del silencio, o atribuir efectos a los actos aparentes y a las vías de hecho. Y hemos de plantearnos si tales mecanismos tienen algo que decir en el territorio en el que el presente trabajo se mueve. Resulta de interés analizar si esas categorías de actos tienen también validez en el ámbito del derecho constitucional, en concreto dentro del espacio que éste dedica a la coerción constitucional, a la defensa (*der Hütter der Verfassung* schmittiano) del ordenamiento constitucional, al sistema de distribución competencial del Estado global y del Estado limitado territorialmente a una Comunidad Autónoma. No en balde este que señalamos parece haber sido el último reducto del independentismo para esquivar los efectos (señaladamente los penales, claro) derivados de sus actos, pues sólo sosteniendo que formalmente éstos no se habían producido tendrían sus conductas alguna escapatoria.

Creo yo, sin embargo, que en términos jurídicos se ha producido algo más, añadido a lo que acabamos de señalar y derivado de lo que se recoge en el encabezamiento o título del presente apartado romano: ha habido **actos aparentes o vías de hecho** que con su unilateralidad han causado la aplicación del 155. A nadie se le oculta que, jurídicamente y mediante ley, se había declarado la «transitoriedad» y con ello se había puesto caducidad a la vigencia de las normas del conjunto de España y puesto en vigor las leyes que iba dando el nuevo «ente» proclamado aparentemente y por vía de hecho «República catalana independiente».

Y, claro está, ante eso se reaccionaba anulando las consecuencias de esa situación en varios sentidos: de un lado, poniendo en marcha algo que es muy común en otras ramas del Derecho y que se conoce como *ejecución sustitutoria*, institución que de por sí no plantea problemas ni en su comprensión ni en los valores suficientes que encarna para su legítima aplicación; de otro lado, que tanto el incumplimiento de las obligaciones propias como el cumplimiento de las mismas con daño para el interés general de España

puede provenir de situaciones de binormación , superposición o yuxtaposición de normaciones (nacional central o autonómica), aspecto que me parece crucial subrayarlo, pues habría la tendencia natural –no por ello legal, legítima, cargada de valores absolutos– a considerar que una ley no puede ser per se aviesa, mala, ilegal, pues ello comportaría una *contradictio in terminis* , pero que carece de toda lógica o medida desde el momento en que el constitucionalismo entró en vigor y señaló que en la escala de valores y de jerarquías la Constitución está incluso por encima de la Ley, y ésta ha de rendir a aquélla permanente pleitesía formal y material; en tercer lugar, la reacción se producía, por así decir, dentro de parámetros, de manera ajustada, pues el artículo 155 no puede sino funcionar con arreglo al principio de Arquímedes; sólo debería funcionar así , equiparando reacción con previa acción, de manera que ambos elementos tengan igual composición, fuerza y alcance aunque vayan en sentido opuesto en alguna medida. No todas las normas obedecen a ese esquema, pues su potencial de ejecución –e incluso sancionador– excede con mucho a la previsión abstracta o al supuesto de hecho (tanto, pues, el Tatbestand como su Rechtsfolge) que aquéllas prevén. Y, por seguir con los análisis clásicos de teoría de fuentes, diríamos que es una típica *norma plusquamperfecta* , dado que sí prevé, por muy indeterminadamente que haya querido redactarla el constituyente, las consecuencias del incumplimiento (no atender una Comunidad Autónoma sus obligaciones o hacerlo de forma que atente gravemente al interés general de España), restableciéndose cuanto antes la normalidad constitucional tras adoptar cuantas medidas se considere necesario precisamente a tal fin.

VI. ESPAÑA. EL CONCEPTO DE SU «INTERÉS GENERAL». DICCIONARIOS. CATECISMOS Y TEXTOS CONSTITUCIONALES ESPAÑOLES

Ya sé que la que enuncio en este apartado es una sorpresiva y sorprendente caja de Pandora. Me consta igualmente que muchos eluden la cuestión, por no resultar grata ni cómoda. Pero creo que con cierta extensión es hasta necesario tratarla, pues no en balde nos da pie a ello la dicción literal del propio artículo 155 que nos estamos encargando de comentar y analizar. Ya en apartado anterior hicimos una pequeña incursión al respecto, pero acaso sea el momento de detener nuestra atención en algunos detalles.

Un rápido recorrido por los textos de nuestro constitucionalismo histórico o clásico (1812-1931), y a pesar de lo subjetivo de la visión y de la selección, nos haría fijarnos en tan solo cuatro o cinco preceptos, subrayando, eso sí, y con carácter previo, unas conclusiones que nos interesan, pues sirven de referencia y pauta para el análisis que debe hacerse cuando queremos estudiar la división territorial y competencial en España. Esas reflexiones conclusivas, a la luz de esos Textos serían las siguientes: 1.^a No somos muy dados a **definir lo que es España** o cuáles son sus límites y territorios. 2.^a Tampoco proliferan los llamamientos a que individuos o territorios guarden fidelidad a la Constitución. 3.^a Resulta igualmente excepcional que el constituyente defina bien cómo quiere el resultado final de esa ordenación territorial/competencial. 4.^a Todo ello no es óbice para que, con fórmulas dispares, se insista en que nuestro Estado es uno e indivisible.

Los ejemplos contrarios a las tres primeras notas que acabamos de señalar se producen en los textos con que se abre y se cierra ese constitucionalismo histórico español, esto es, 1812 y 1931. En efecto, la Constitución de Cádiz contiene estas expresiones, que destacamos a los indicados efectos: en los artículos 1, 2, 5 se habla de las Españas; en el 7 se establece que todo español (más allá de ser justo o benéfico como exige el artículo

precedente) está obligado a ser fiel a la Constitución, obedecer las leyes y respetar las autoridades establecidas; habla el artículo 10 del territorio de las Españas; y en el 11 hay un mandato para que por ley constitucional se haga una división más conveniente (podría entenderse que la delimitación provincial hecha por Decreto de 30 de noviembre de 1833 de Javier de Burgos ejecuta esa previsión) del territorio español «luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan».

Por su parte, el Texto de 9 de diciembre de 1931 nos dice en el artículo 1 que España es una República democrática de trabajadores de toda clase (en párrafo aparte se alude al «Estado integral»); el artículo 8 deja claro que en lo que respecta al Estado tiene éste unos «límites irreductibles de su territorio actual», y el artículo 12 hace expresa alusión a que «los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan en caso alguno preceptos contrarios a la Constitución».

Es, creo yo, un bagaje poco importante en cantidad y en calidad al respecto. Más bien se diría que hay una especie de alergia a regular la materia de qué es España y cómo obviamente todos sus individuos y todos sus territorios están obligados (casi debería poner que es un honor) a prestar lealtad a la Constitución.

Claro está que, visto ese panorama, no nos debe extrañar que el constituyente de 1978 haya tenido una necesidad solo relativa de mencionar España –además en alguna de las ocasiones junto al concepto jurídico indeterminado de su «interés general»– unas cuantas veces de modo explícito, como ocurre con el Preámbulo y los artículos 1.1, 2, 3.3, 4.1, 8.1, 30.1 y 155.1. Incluso podía decirse que tantas menciones, hasta siete, rompen con el modelo, escueto o lacónico, a que antes aludíamos. Sin embargo, y a pesar de ello, seguimos sin tener una definición constitucional de España o una concreción territorial de sus límites o territorios que la integran (Ceuta y Melilla se mencionan en los artículos 68.2, 69.4 y Disposición Transitoria Quinta). Y conste que el socorrido recurso de acudir a los Diccionarios tampoco nos saca del todo de dudas; veamos dos ejemplos: uno, el Cobarrubias, es el más explícito acaso en su explicación de la voz «España»: « **ESPAÑA** . En otro tiempo se dixo Iberia, por el río Ebro, a cuya corriente estava edificada una ciudad Ibera, y della y del rio tomó aquella provincia el nombre de Iberia. Dixose España, según algunos, de Hispalo, que reynó en ella después de los Geriones; o de Hispán, su duodécimo rey, según Estevan de Garivay, Lib. 4, cap. 14. O se dixo de Pan, compañero de Dionisio Baccho, que, aviendo sujetado España, dexó en ella por prefecto o visorrey a Pan, y dél tomó nombre España, llamada primero Pana y después España, por los que sucedieron, según Natal Comes, lib. 5, fot. mihi 477. O se dixo Hispalia de Hispalo o de Hispali, que oy llaman Sevilla, *una tantum litera mutata. V de Abraham Ortelium, verbo Hispania et verbo Iberia* . Strabón compara la forma de España a un cuero del buei estentido. Está casi ceñida de mar toda, fuera lo que ocupan los montes Pirineos que la dividen de Francia desde Salses o de Colibre hasta Fuenterrabía. Divídese en tres provincias: Bética, Lusitania y Tarraconense; de todas ellas ay muchos que han escrito, y assí no tengo que alargarme yo a más de lo dicho. Antiguamente España debió ser para las otras naciones lo que agora las Indias para nosotros, como consta de muchos autores; y en el libro primero, cap. 8, de los Machabeos, se haze mención desto, hablando de los romanos: *Et quanta fecerunt in regione Hispaniae et quod in potestate redegerunt metalla argentiet auri, quae illic sunt* , etc. Pues antes que viniessen a ella los romanos avían venido los lidos, traces, rodios, phrigios, fenizes, egyptcios, milesios, cares, lesbios, assirios. Nabucodonosor, que llamaban el Magno, vino a España y la destruyó con grandes robos y muertes, indignado porque los fenices, que havitaban en Cádiz y en toda el Andaluzía, embiaron favor a los de Tiro, que estuvieron cercados quatro años por el dicho Nabucodonosor; y por esta ayuda hubo de alçar el cerco sin poderla rendir y vino hasta España a vengarse dellos. Mucho después vinieron

los africanos, y en pos dellos los romanos, que tan cruelmente pelearon sobre señorearla. Baxaron después los godos y las naciones setentrionales comprendidas debaxo del nombre de godos; y, por nuestros pecados, la ganaron los moros de Africa en tiempo del rey don Rodrigo, fuera el rincón de las montañas Vizcaya, Asturias y Navarra y lo que llaman Cantabria, que, aviendo sido la primera población de España por Tubal¹⁸, se ha conservado siempre sin averse mezclado con las gentes advenedizas, ni sido vencido dellas hasta que el emperador Octavio César hubo de venir en persona a España y gastó cinco años en guerrear con un rincón della, digo con los cántabros y asturianos, con tres exercitos por tierra y una gruessa armada por mar; y con aquietarlos concluyó la guerra con todo el orbe, y estuvo el mundo en universal paz; como lo afirma don Juan, Obispo de Girona, y lo refiere Garibay. Y entonces, estando el emperador en la ciudad de Tarragona, promulgó el famoso edicto de que haze mención el evangelista San Lucas, en el cap. 2, para que el mundo se describiesse y empadronasse. Pues digo que este rincón amparó y recogió las reliquias de los godos, y poco a poco fueron retirando los moros hasta bolverlos a echar de España; después de tantos años que se avían apoderado della. Si en particular huviera de tratar las cosas de España, hiziera un volumen entero. Muchos de los cronistas han tratado desta materia, y particularmente Estevan de Garibay, en el lib. 3, de su Compendio historial, con don Florián de Ocampo, Ambrosio de Morales y los demás, a los quales me remito. Español, el natural de España. Españolado, el estrangero que ha deprendido la lengua y las costumbres y traje de España» (Cobarrubias Orozco, 1979, pp. 550-551); El otro diccionario, el de María Moliner, casi cuatro siglos más tarde que el anterior ejemplo, al llegar a la voz «España», inserta lo siguiente: « **España** . (Otras formas de la raíz, “hesper”, hispan-): «hespérico, hesperio, héspero; hispánico, hispanista, hispano, hispanófilo». V.: «Farján, SEFARDÍ [SEFARDITA]. IBÉRICO, IBERO, PENINSULAR. Cachopín, CACHUPÍN, chapetón, GACHUPÍN, gallego, viracocha». Alanos, arévacos, ártabros, ASTURES, autrigones, bastetanos, BENIMERINES, BÉTICOS, CÁNTABROS, caporos, CARTAGINESES, CELTAS, CELTIBEROS [CELTÍBEROS], cerretanos, cibarcos, contestanos, cosetanos, deitanos, edetanos, FENICIOS, GODOS, ÍBEROS, ilercavones, ilergetes, iliberi[-berri]janos, ilicitanos, ilipulenses, iliturgitanos, indigetes, italicenses [itálicos], lacetanos, layetanos, masienos, MORISCOS, MOZÁRABES [muzárabes], NUMANTINOS, GRETANOS, péscicos, saldubenses, santones, SUEVOS, tartesios, tugienses, TURDETANOS, túrdulos, VACCEOS, VÁNDALOS, várdulos, VASCONES. LEVANTINOS levantiscos. V. nombres de los naturales de las distintas provincias, de las capitales de provincia de otras poblaciones cuya derivación no es fácil, en los nombres de cada una de las regiones y poblaciones. «MARCHA REAL. Aljamía, CASTELLANO, ESPAÑOL, jabla. Real ACADEMIA de la Lengua. MADRE patria.») ¡CIERRA ESPAÑA! Grito empleado en la antigua milicia española para animar a los soldados en el ataque. El grito completo empezaba con la invocación al patrón de España y era «¡Santiago y cierra España!». LA ESPAÑA DE PANDERETA. Expresión con que se alude a la visión parcial, exagerada y, a veces, falseada, que suele tenerse de España en el extranjero, limitada a los aspectos típicos más llamativos, como el flamenquismo o los toros. La expresión tiene su origen en las escenas que suelen representarse en el pergamino de las panderetas. (V. «CONVENCIONAL, POPULAR»). v. «CEDRO de España, GRANDE de España, MOSCA de España, SALSIFÍ de España, TÉ de España»¹⁹.

¿Es que no sabemos lo que es España o es que, por conveniencia de la índole que sea, nos parece que la Constitución no es lugar adecuado para describirla? O, dicho de otro modo: a un sujeto tan sin regular ¿podemos atribuirle jurídicamente la soberanía? Otra cosa es el Estado, con sus diversas configuraciones posibles, con sus formas (tanto en lo que respecta a su Jefatura, cuanto en lo que se refiere a la distribución de facultades/funciones y competencias entre sus distintos poderes y órganos), etc. Por muy vaga que fuera esa definición, acaso no sobraría. Y debe tenerse en cuenta que algún efugio muestran nuestros Textos del XIX (art. 1 de la de 1812) y del XX cuando aluden a

que la Nación española es la reunión de los españoles de los dos hemisferios, o el conjunto que habita en los territorios que componen la Nación.

Todos somos reos de nuestras palabras: como consigno en otro lugar de este trabajo, la unilateralidad, utilizada intencionadamente a lo largo de todo el «proceso» de desconexión (también empleada al mismo efecto) constitucional, tiene consecuencias jurídicas de gran magnitud. Pero también las tienen las omisiones conscientes, y de ello hemos de tomar nota y subrayarlo, pues una definición de España acaso –a pesar de los riesgos de confrontación que tal conducta podría suponer en términos de consenso constitucional– serviría de contención a proyectos de desunión y de lo que en palabras de SMEND se traduciría en mayor integración o cohesión, sin por ello perder enteros la pluralidad que anida en el Texto de 1978. No tenemos letra para el himno nacional²⁰. No definimos qué es España en la Constitución. Así las cosas, ¿acaso no se hace más difícil la exigencia jurídica de lealtad constitucional? Aun con todo y con eso, adelantémoslo, no por ello pierde fuerza el texto de la Constitución de 1978, que en todo caso, y contando con esas carencias, no deja de reflejar una realidad histórica comprensible para todos y que tiene por ello mismo acreditado ser un ente jurídico digno para exigir comportamientos o conductas de esa índole.

A lo ya dicho algo añade la visión de uno de los Catecismos que se editaron al hilo de la azarosa Constitución gaditana, que indicaba lo siguiente a través del clásico procedimiento de preguntas y respuestas:

«Lección II

De la Nación española.

P. ¿Qué es la nación española?

R. La reunión de todos los españoles de ambos emisferios (*Art. I de la Constitución*).

P. ¿Qué territorio ocupa esta gran nación?

R. El territorio español comprende en la península con sus posesiones é Islas adyacentes, Aragon, Asturias, Castilla la vieja, Castilla la nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaen, Leon, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las Islas baleares, y las Canarias, con las demas posesiones de África. En la América septentrional, Nueva-España, con la Nueva-Galicia y península de Yucatán, Goatemala, Provincias internas de Oriente, Provincias internas de Occidente, Isla de Cuba, con las dos Floridas, la parte española de la Isla de Santo Domingo, y la Isla de Puerto-Rico, con las demas adyacentes á estas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional la nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, Provincias del Rio de la Plata, y todas las Islas adyacentes en el mar pacífico y en el atlántico. En el Asia de las Islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno. (*Art. 10*)²¹.

Resulta, pues, más que palmario que carecemos de un concepto constitucional de España, a no ser el que ofrece ese citado artículo 1 de la de 1812, que define la Nación española como la «reunión de todos los españoles de ambos hemisferios». Y puede decirse que tampoco tenemos un concepto intemporal de ella; a lo sumo en cada momento histórico predomina una determinada tendencia: en 1808 el antifrancesismo y consiguiente exaltación patriótica; en el XVIII acaso prima la exageración acerca de nuestro atraso comparativo respecto a Europa; a finales del XIX, la autodestrucción de nuestra estima nacional y el avance del pesimismo depresivo casi integral, que acaso nunca nos abandona del todo como imagen de nación desdichada... y así sucesivamente. ¿Hablamos, por todo ello, desde comienzos del XIX, de *las Españas* ? Y ello a pesar de que Muñoz Torrero (D.S.C. 2-IX-1811) ya decía que «formamos una sola nación y no un agregado de varias naciones», cita que viene al pelo con relación a lo que constituye el

contenido del artículo 2 de la vigente Constitución. En 1840 Balmes llegó a afirmar que España era «el país de las anomalías» (O.C. VI, 29, 31 y 221). Pero sin llegar a tal exceso si constatamos que no resulta novedoso que nos topemos, precisamente al explicar en qué consiste el artículo 155 y cómo ha sido aplicado en 2017, con la cuestión de la unión de los territorios que componen España. No es cuestión de hacer una recopilación de ideas. Pero se me perdonará que intente una breve, con la sola intención de que el rosario de reflexiones que ofrezco sirva para mostrar el pensamiento de otros muchos a los que preocupó la cuestión, y siempre en aras de estimular la comprensión.

- Luis de Góngora, *De la Armada que fue a Inglaterra* (1588):

España...
«haz, envuelta en durísimo diamante,
de tus valientes hijos feroz muestra
debajo de tus señas victoriosas;
tal, que las flamencas poderosas
fieras naciones contra tu fe armadas,
al claro resplandor de tus espadas
y a la de tus arneses fiera lumbre,
con mortal pesadumbre,
ojos y espadas vuelvan,
y, como el sol las nieblas, se resuelvan;
o cual la blanca cera desatados
a los dorados luminosos fuegos
de los yelmos grabados,
queden, como de fe, de vista ciegos».

El autor quería

«cantar de nuestra España
las armas, los triunfos, la corona».

- Baltasar Gracián, *El Criticón* (1651), I, XIII, habla de

«España, primera provincia de la Europa».

- George Borrow, *La biblia en España* (1843), p. 31:

«Los pobres ferrolanos, con el típico espíritu localista tan extendido en España, se jactan de que su ciudad tiene mejores paseos que Madrid».

- *Oda a España* de Joan Maragall (1898):

«Dentro de las venas vida es la sangre,
vida para los de ahora y para los que vendrán;
vertida, es muerte».

- Antonio Machado, el *Dios Ibero* (1912) dejó escrito esto:

«... hombres de España, ni el pasado ha muerto,
ni está el mañana –ni el ayer– escrito».

- Ortega, *Discursos políticos, la pedagogía social como programa político* (1912):

«para un hombre nacido entre Bidasoa y Gibraltar es España el problema primero, plenario y perentorio».

- Ortega decía (*España invertebrada* , 1922, O.C. III, p. 64) que según Fernando el Católico en España «sólo puede hacer grandes cosas el que sepa mantenerla unida y en orden».

- Josep Plá, Madrid 1921. *Un dietario* (1928):

«En España no hay leyes ni reglamentos. Hay amigos, hay favores. Una persona que tiene amigos es un hombre valioso».

- Unamuno. En las Cortes Constituyentes (1931) afirmó en un discurso que

«llegará un día en que nos asesinaremos los unos a los otros en nombre de un crucifijo de piedra o por unas insignias de barro, con la quijada de un asno».

- Julián Marías, España una reconquista de la libertad en *Cinco años de España, Cara y cruz de la guerra civil española 1936-1939* :

«Lo que más me inquieta es que en España todo el mundo se pregunta ¿ *Qué va a pasar* ?; así nadie hace esta otra pregunta: ¿ *Qué vamos a hacer* ?».

- Antonio Machado, *Poesías de la guerra* (1937)

«Cuando penséis en España, no olvidéis ni su historia ni su tradición; pero no creáis que la esencia española sí la puede revelar el pasado. Esto es lo que suelen ignorar los historiadores. Un pueblo es siempre una empresa futura, un arco tendido hacia el mañana».

- Gonzalo Torrente Ballester, *Los gozos y las sombras* (1957):

«España no pertenece al mundo. España, ¿entiendes?, es un mundo por sí sola».

- Antonio Buero Vallejo, *Las Meninas* (1961), I:

«A España se vuelve siempre, pese a todo. No es tan fácil librarse de ella».

- Leopoldo Palacios, *El juicio y el ingenio* (1967):

somos «más sensibles a la destrucción que a la construcción».

- Julio Caro Baroja, *Una imagen del mundo perdida* (1979), pág. 83, habla de que

«la idea de España, la imagen de España, desenfocada y adulterada por la torpeza de políticos y estadistas recientes, tiene que volver a ser clara, diáfana, cristalina...».

- Amando de Miguel, *Los intelectuales bonitos* (1980):

«España no es que sea diferente; es que es inverosímil».

A todo eso, ciertamente, y a más, se refiere el artículo 155 cuando menciona a España. Pero esa noción, y ello es relevante a los ojos del jurista, es objeto de protección a través

de la mención a su interés general, de forma que, si media incumplimiento que lo conculque o lesione, se produce uno de los supuestos que dan precisamente lugar a que tal precepto se aplique. Todas estas atinadas precisiones hace Miguel Sánchez Morón (1995, pp. 3658-3661) al comentar la voz «interés general»:

- «sirve para definir la posición constitucional de la Administración pública. Según el [artículo 103.1](#). CE, “la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales...”».

Ya hay aquí una primera nota a destacar: la objetividad, y ello de nuevo debe alejarnos de las posturas de «mera oportunidad» a que antes aludíamos.

- «tiene una cierta relación de identidad con el concepto, más tradicional, de bien común. Y, sobre todo, es equivalente a la expresión *interés público*, de manera que una y otra se utilizan hoy indistintamente por muchas normas jurídicas, textos jurisprudenciales y obras doctrinales».

Es, por consiguiente, algo que tiene que ver con cuanto afecta a una comunidad mayor de nacionales, superando el rasero de lo estrictamente autonómico.

- «es un correlato de la separación teórica entre Estado y sociedad, base del constitucionalismo liberal, así como de la *magma divisio* de Derecho en público y privado, que hunde sus raíces en el Derecho romano».

Desde luego, en consecuencia, otorga un plus a lo que atañe a las esferas de todos viviendo en comunidad.

- «es aquel cuya gestión y tutela está encomendada, directa o indirectamente, a los poderes públicos, y constituye la antítesis conceptual de los intereses particulares o privados, propios de los individuos y de los grupos sociales».

Este aspecto, no obstante, a su vez, admite grados, pues el interés nacional estaría por encima del meramente autonómico.

- «En una síntesis extrema de las distintas opiniones doctrinales, pueden distinguirse aquellas que niegan el mismo concepto, bien porque no reconocen la existencia de intereses privados o particulares independientes o eventualmente en conflicto con los públicos (posiciones absolutistas o totalitarias), o bien porque consideran el interés privado dominante disfrazado u oculto bajo la veste pública (crítica marxista del Derecho liberal); aquellas que consideran el interés general como una noción trascendente, deducible de una Razón divina o natural, o bien de un pretendido “contrato social” originario (posiciones escolásticas, iusnaturalistas y rousseaunianas); y aquellas que, con distintos matices, entienden que el interés general no es, en sustancia, sino aquel conjunto de intereses sociales, de la colectividad, que el poder público ha asumido como propios, en fase constituyente o como poder constituido, prestándoles sus medios públicos de gestión y tutela. Estas últimas tesis son hoy prevalentes y, en su concepción, los intereses generales (mejor en plural, como se refiere a ellas el [artículo 103.1](#). CE) no son, en definitiva, sino intereses sociales publicados».

Creo que es un magnífico colofón a las notas previas, debiéndose destacar, ya que estamos analizando un precepto del Texto de 1978, que la «preservación» del interés se protege por el propio constituyente, y obliga a los poderes públicos constituidos.

- «En tanto que concepto jurídico, el de interés general es un concepto abierto e

indeterminado ([STC 68/1984, de 11 de junio](#) (RTC 1984, 68))». «El TC ha sancionado esta idea, recalando la importancia de los órganos de representación democrática en la definición del interés general: “en un Estado democrático de Derecho que proclama como valores superiores del ordenamiento la libertad y el pluralismo político, la vía natural de expresión de la idea y del contenido que la sociedad (...) tiene del interés público vigente en cada momento, cuando se trata de la adopción de acuerdos que llevan consigo opciones de naturaleza primaria o prevalentemente política (...), lo constituye la voluntad mayoritaria de los órganos representativos, formada en debate público y a través de los procedimientos jurídicos establecidos” ([STC 130/1991, de 6 de junio](#) (RTC 1991, 130))».

En el caso que nos ocupa, esa «preservación» de lo estrictamente democrático nace precisamente de las previsiones constitucionales recogidas en el 155, pero también, cuando se aplica el precepto, de la intervención de un Gobierno legítimo en el ejercicio de sus funciones y de la aprobación de las medidas mediante votación por mayoría absoluta en el Senado.

- «El interés general es, ante todo, parámetro de la legitimidad de la actuación administrativa, pues, como se ha dicho, esta función se define precisamente como servicio a los intereses generales, en el [artículo 103.1](#). CE. Es esta finalidad de servicio del interés público lo que sitúa a la Administración en relación de supremacía frente a quienes actúan en función de intereses particulares, ya que, lógicamente, el interés de todos tiene una cierta prevalencia sobre el interés individual o de grupos restringidos».

Ya hemos señalado que no se da solo esa supremacía, sino también la prevalencia del interés general nacional por encima del autonómico. Ocurre igual que cuando se produce un choque entre derechos individuales: prevalece el más protegido por el ordenamiento.

No me resisto a invocar, sobre todo tras lo ocurrido en Cataluña, interpretado desde la perspectiva de haber dado lugar a la aplicación del artículo 155, unas líneas de Fernández Sebastián: «por lo que respecta al rechazo al centralismo, bastará recordar que el manifiesto de Manzanares, redactado por Cánovas (7-VII-1854), proclama inequívocamente el propósito de los sublevados de “arrancar a los pueblos de la centralización que los devora, dándoles la independencia local necesaria para que conserven y aumenten sus intereses propios”. Un objetivo que hubiera podido suscribir el propio Pi y Margall, quien ese mismo año asegura que la unidad de España no está en riesgo: largos siglos de historia común y “una gran trabazón de intereses materiales” garantizan esa cohesión, y de lo que se trata, escribe, es de restituir a las provincias “su antigua independencia sin menoscabo de la unidad” (*La reacción y la revolución* , 1854, 225)» (Fernández Sebastián, 2002, p. 289)²².

Ese misterio que es España no empece para que resulten diáfanos su concepto y la capacidad jurídica de proteger su interés general, que es a lo que hemos dedicado nuestras reflexiones en el presente apartado. Todo ello como apostilla a algo que creo ya haber dejado claro con anterioridad: cabe concluir con García Torres que una acción contra el interés general de España « 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» (García Torres, 1984, p. 1266)²³.

VII. VÍA DE HECHO PARA UNA DECLARACIÓN DE AUTODETERMINACIÓN, DERECHO NO PREVISTO EN LAS TABLAS EUROPEAS NI EN TRATADOS INTERNACIONALES PARA «COMUNIDADES» QUE NO ESTÁN SOJUZGADAS. APARIENCIA DE MAL DERECHO; « PERICULUM IN MORA Y HÜTTER DER VERFASSUNG»

Aunque de pasada hemos hecho ya alguna alusión a conceptos de los que aquí nos ocuparemos, no está de más profundizar en su alcance.

Hay que rescatar la esencia del artículo 155 a la luz de la teoría del Derecho Público. Es decir, trato de dar cabida a la reivindicación para el ámbito del Derecho constitucional de conceptos propios del derecho administrativo como la «desviación de poder», eso sí, con matices que se atienen a la esencia del ámbito constitucional y con una intensidad que excede lo puramente relativo a las ordinarias sujeciones al poder propias de dicha esfera en que nos relacionamos con las Administraciones públicas.

El derecho administrativo, tantas veces tributario del derecho público amplio o general, creo yo que en esta ocasión permite un juego recíproco, en el que el derecho constitucional pueda hablar con propiedad de una **desviación del poder político**. Esa es, en última instancia, la razón de ser postrera de los supuestos que dan origen a las previsiones contenidas en el artículo 155 de la Constitución de 1978 y a su aplicación. Es, pues, una utilización inapropiada, inadecuada y fuera de su esencia y teleología, del poder político lo que justifica la adopción de medidas de excepción, precisamente tendentes a su restablecimiento finalístico, es decir, para que tal poder se adecúe a su finalidad intrínseca. La legitimidad del poder, en consecuencia, tiene un último control tuitivo, que mide su ejercicio con arreglo al fin para el que es concebido y concedido el propio poder. Así, por ello mismo, no se trata de un mero control de legalidad *stricto sensu*, que conduciría a una apreciación judicial de las circunstancias que concurren. Y tampoco se trata, ciertamente, de un control ejercido sobre una Administración pública de la que emanan actos administrativos. Ahí está el quid de la cuestión: es objeto de análisis, para que sea lícito ejecutar las medidas previstas en el precepto, cómo ha actuado un poder político, en concreto una Comunidad Autónoma, si lo ha hecho bajo parámetros de incumplimiento de sus deberes como sujeto del poder político o con un ejercicio de sus competencias que vulnera y de forma grave los intereses generales de la Comunidad política «mayor», esa unidad protegida por lo dispuesto en el artículo 2 del propio Texto Constitucional de 1978.

Hecha esa apreciación para un adecuado encuadre del precepto, no conviene perder de vista algunas acotaciones, relativas al momento y a ciertas circunstancias del llamado «proceso», y que son las que pueden 1.º convertirlo en algo del todo ilegítimo, amén de ilegal, y 2.º constituir llamadas inequívocas (provocadoras; incluso podría pensarse que, al actuar así, se buscaba ese final) a la aplicación del artículo 155 de la Constitución de 1978.

Hay tantas ramificaciones en todo ello que resulta fácil perder el hilo de los acontecimientos. Pero entiendo que lo relevante es ver cómo se pasa de lo que Azcárate llamaba un *poder oficial del Estado* a otro que por su ejercicio pasa a ser **poder oficioso o fáctico**, que salta las barreras de la legalidad y se convierte en centro ilegítimo de poder que solo busca su perpetuación mediante la perpetración de lo que, en hermenéutica de derecho constitucional, puede resultar un auténtico golpe de Estado²⁴, que, en esos términos, subvierte el Derecho y pretende acuñar y hacer nacer un Estado diferente. Esas acotaciones las enunciaremos como meros fogonazos; es cierto que cada uno de ellos merecería análisis más profundo, pero de momento, para los fines ahora

perseguidos, entendemos que basta casi con un mero esbozo de su contenido. ¿Cuáles serían las esenciales? Estas cuatro, las más relevantes para que su contemplación pueda o no suponer incumplimiento por una Comunidad Autónoma de sus obligaciones legales o un uso de las mismas que atenta gravemente contra los intereses generales de España:

Primera . La creación de subterfugios sucesivos, o las «sinédoques jurídicas» (o constitucionales) .

Acaso el más reseñable y llamativo es el de la utilización de trozos o elementos de una elección para aparentar que concurría el conjunto de garantías que son inherentes a un «referéndum» o a una consulta seria, garantizadora de los derechos en juego y rigurosa con respecto al cuerpo electoral.

Las actuaciones del poder político dentro de la Comunidad ponían de relieve una sola pretensión: importaba el resultado único, imprescindible para justificar decisiones ulteriores. Por eso se quitaba importancia a cada una de esas partes integrantes del todo. Pero el derecho no admite «sinédoques jurídicas», en que una parte sustituye al conjunto. Recuérdese que se llegó por ejemplo a hablarse, ocupando posiciones de sucesivas retiradas a la retaguardia, de un « **censo universal** », como si la invocación a ese adjetivo salvase todas las carencias manifestadas respecto a la emisión del voto, que descalificaban todo el montaje y desmontaje de unas urnas itinerantes, sin ubicación definitiva conocida y que iban a recibir no se sabía votos procedentes de qué censo previo.

Segunda . La antijurídica sustitución de sujetos políticos soberanos y con poderes especiales .

El análisis muestra una tergiversación con respecto a los poderes constituyentes originario y derivativo, que acabó con una votación fuera de órgano parlamentario convocado al efecto y que sustituiría a aquellos poderes de la otra «Comunidad» más amplia que la meramente autonómica, es decir, la única nacional capaz de adoptar acuerdos válidos en ciertas materias según el Texto de 1978, que, según los casos, pueden, además, requerir mayorías cualificadas de las Cortes o incluso referéndum nacional.

Tercera . La negación de realidades internas y externas (nacionales del conjunto de España, europeas y de una internacionalidad aún más amplia) vinculantes pero que se tergiversan también en aras de fingir otra legitimidad no sustentada jurídicamente .

Para algunos estudiosos se evidenciaba la próxima comisión de ilegalidades. No se ocultaba, incluso, que se iban a cometer más en todo el proceso. Con toda consciencia se actuaba para la creación de un **derecho paralelo** . Se «argumentaba» que para ello los actos se incardinaban en un valor de mayor calado, una legitimidad superior, un derecho máximo que estaría amparado por Tratados y Organizaciones internacionales con arreglo a los cuales sería válido un derecho a decidir que, a su vez, hiciese legítimo el derecho de autodeterminación. Sin Sindicatura electoral, sin Mesas, sin Interventores, sin Letrado Mayor del Parlamento, sin Secretario General del mismo, sin Comité de Garantías, sin... trataba el poder político de la Comunidad hacer valer territorios como Utopía, Jauja, el País de las Maravillas, o el de Nunca Jamás. Se enarbolaba la simbología de un inquebrantable decisionismo político arrasador y válido per se . Incluso se utilizaba una fina ironía: en las normas que se iban aprobando, figura el derecho del Estado como derecho supletorio²⁵⁾. Desde un punto de vista jurídico, al observador serio se le ofrecían situaciones que rozaban lo velleincliniano (permítaseme la alusión a un escenario teatral de esperpento).

Cuarta . El poder de un Estado de derecho pleno e inserto en estructuras europeas cuyo acceso y permanencia no consienten parámetros distintos, inventados o con una existencia fruto del mero voluntarismo .

También tales verdades se pusieron en tela de juicio. Es posible, así, que alguien interpretase que desde la Autonomía trataban de que se rompiesen filas desde Europa, para abrir un resquicio a través del cual hacer valer veleidades independentistas o regionalnacionalistas, y

colocar así al Estado central el sambenito de poder represor, sustituyendo, con otra sinécdoque, la realidad plenamente democrática y europea del mismo, en la cual hasta el propio artículo 155 del Texto de 1978 tiene perfecta cabida comparativa, equiparable al de países muy descentralizados o plenamente federales, como tuvimos ocasión de demostrar en el apartado relativo a los antecedentes.

Tales acotaciones, además, han de completarse con un análisis riguroso de la finalidad del precepto. No vale echar mano, a tal efecto, de «justificaciones retrospectivas» para legitimar la aplicación del artículo, pues supondría tener en cuenta a ese efecto actos posteriores al momento en que se publica la resolución que hace que entre en vigor. Así: ¿ante qué tipo de acto nos encontramos? Pues a mi juicio han de darse estas siete características para que la aplicación del precepto guarde los debidos parámetros de constitucionalidad:

- por un lado, es un acto autorizado por el Pleno del Senado mediante Resolución adoptada por mayoría absoluta de los miembros que componen la corporación, la Cámara Alta. Es la que se publicó, como Resolución de 27 de octubre de 2017, en el BOE de esa misma fecha núm. 260.

- en segundo lugar, es un Acuerdo de Consejo de Ministros, obviamente previo a aquélla: se toma en sesión de 21 de octubre y es publicado en ese mismo BOE mediante Orden PRA 1034/2017, tras constatarse en el propio texto que «se tiene por no atendido el requerimiento» planteado al Presidente de la Generalitat de Cataluña. El Acuerdo constituye el Anejo a dicha Orden.

- por otra parte, se trata de un acto estrictamente jurídico frente a actos de dicha Comunidad Autónoma; mediante él se procede a la sustitución del sujeto activo que dirige la Autonomía; corrige la situación en aras del correcto funcionamiento de dicho Ente territorial; supone aplicación concreta para velar por la solidaridad como última ratio equilibradora para que no se viole el espíritu y la letra del artículo 2 de la Constitución.

- es en cuarto lugar acto que debe discurrir en paralelo (y, por consiguiente, sin tangencias ni secancias al respecto) a la posible acción de otros poderes, sean del ámbito judicial (Ministerio Fiscal, Jueces y Tribunales) o cuasi judiciales (Tribunal Constitucional).

- en ningún caso puede (sí podrían hacerlo esos otros órganos o poderes del Estado) dirigirse contra o afectar a Asociaciones y Partidos Políticos, por mucho que éstos sirvan, según recoge el artículo 6 de la Constitución, a la formación y manifestación de la voluntad popular y sean instrumento fundamental para la participación política.

- en sexto lugar, y fuera de la propia convocatoria de elecciones tras declarar resuelto el parlamento autonómico, no puede inmiscuirse en el funcionamiento de éste, que seguirá actuando por medio de su Diputación permanente.

- y, por último, dentro de sus competencias mínimas tendentes a la reparación del daño o reconstitucionalización del modo de actuar de la Autonomía (no cabe pensar, pues, que esas competencias tengan vis expansiva o analógica), el acto tiene que tener un componente discrecional, inherente a la regulación del supuesto, para que el Presidente del Gobierno pueda interpretar la respuesta al requerimiento previo, legalmente exigido, que ha de formularse al Presidente de la Comunidad Autónoma, y, además, elegir las medidas a tomar: el artículo *per se* no las limita, por lo que el Presidente del Gobierno, incluso desde el umbral que le marca el 97 de la propia Constitución, dispondrá de esa componente de

discrecionalidad.

Todo ello es lo que he pretendido tratar bajo la reducida rúbrica del presente apartado VII. Al final, este especial «**guardián territorial del Estado**» ha tenido que funcionar, desplegando la fuerza de la previsión contenida en el artículo 155 de la Constitución de 1978, ante una excepcional «**vía de hecho**» producida desde las instituciones de Cataluña y, a manera de cuando se adopta una medida cautelar, una vez constatado que concurrían las dos circunstancias que la permiten, a saber, la apariencia de mal derecho por parte de aquel poder político territorial del noreste del Estado, y porque había peligro en la mora de dilatar por más tiempo la situación creada, y precisamente con la finalidad de que se restableciesen la normalidad y la neutralidad institucional; si se me apura, diría, y aun a riesgo de rebajar la discusión teórica a algo todavía más comprensible que el árido Derecho, que de lo que se trataba era de recuperar la **rutina constitucional**, que no parece poco.

Al margen de él, o aun contra el Derecho, hay pocas construcciones que resistan. Decía gráficamente Napoleón²⁶ que «*Échafauder n'est point bâtir*» (levantar un andamio no es edificar). Y esa es la impresión que uno tiene cuando analiza con detenimiento el «proceso» catalán. Hemos asistido a lo que gráficamente puede considerarse como intento de creación exclusivamente del pensamiento lineal, o acción política unidireccional, frente al contenido multidireccional –pluralismo político– preconizado como principio por el Texto de 1978. En el fondo ese es el magma contra el que actúa el 155, que trata de reconstruir o revitalizar ese conjunto de principios constitucionales, que se completan –no se enervan, al contrario– por el hecho (además de texto jurídico, a proteger por el Derecho) de una unidad territorial, que admite la atribución de competencias a los diversos, no único, entes territoriales solidarios. Esta amalgama, rica, es la que protege la aplicación del 155 CE. Los « **parlamentos excéntricos** » de que hablaba Ortega son buena prueba de ello, pues cabe que caigan en las desviaciones de que hablaba nuestro filósofo. En efecto, en su época, en plena Dictadura de Primo de Rivera (1924), y así sus palabras tienen mayor valor, hablaba Ortega de «parlamentos excéntricos», por contraposición al nacional, presa de una crisis casi existencial. Decía nuestro pensador que «Estas asambleas regionales, además de tonificar la asistencia provincial, de educarla y organizarla políticamente, descargarían al Parlamento de mucha obra muerta que hoy le abruma» (Ortega y Gasset, 1983). Hacía Ortega una serie de reflexiones en un quinteto de artículos de gran valor sobre los problemas y posibles soluciones del Parlamento de la Restauración. En el *Sol* del día previo (El Parlamento: cómo dignificar su función) dice que «Los Parlamentos continentales son hijos de los clubs revolucionarios y han heredado de éstos una porción de malas mañas que conviene enérgicamente rectificar. Tales son la populachería, la turbulencia y un gusto plebeyo por escenas de bajo dramatismo» (Ortega y Gasset, 1983, p. 40).

La advertencia ya quedó hecha hace más de noventa años. Pero ese Parlamento de nuestros días, afincado como prestigiosa institución por un Estatuto del todo válido y constitucional, ha servido para producir normas que no han «descargado» al parlamento nacional, sino que han supuesto un lastre de mucho peso para el normal funcionamiento del Estado constitucional y autonómico de 1978. Hay, pues, que reivindicar el sano funcionamiento jurídico del Estado. Y es cierto que la «cuestión» de los posibles incumplimientos constitucionales ocurridos en Cataluña a partir de 2013 ha sido fuente de nacimiento de Derecho por varias vías: de modificación de la L.O.T.C.; de impugnaciones de leyes y acuerdos por el Gobierno ante el propio Tribunal Constitucional; de adopción de medidas al amparo de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución Española de 1978 en el Trigésimo noveno aniversario de su aprobación; de autorización por el Senado por mayoría absoluta de tales medidas; de imputación de conductas delictivas tanto ante Jueves y Salas del ámbito territorial de las 4 provincias

de la Comunidad Autónoma de Cataluña como ante la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo.

El derecho ha de reaccionar ante los incumplimientos. Frente a lo que algún autor ha llamado «munición independentista» (García Fernández, 2015), el Estado de Derecho se pertrecha de mecanismos jurídicos para obligar a la observancia de resoluciones de amplio espectro, de coerción o sustitución de la titularidad competencial de una Comunidad Autónoma y no parecen a priori exageradas tales previsiones normativas, cuyo espíritu no está alejado de otros estados de anomalía en la vida del Estado, clásicas y aceptadas por todos ateniéndose a su teleología defensiva, reactiva y no invasiva de primera mano. El marco, además, en que se mueven estas medidas, excepcionales y de por sí transitorias, no es otro que el de un post constitucionalismo que concede al Ejecutivo la fuerza última del liderazgo político e incluso jurídico con algún tinte de centralismo democrático, que residencia en él la capacidad de reacción ante lo extremo y que llega, en algunos análisis teóricos, a dotarle de unas capacidades no contingentes sino necesarias, de manera que incluso su inacción podría ser considerada como grave dejación de sus competencias por el Gobierno central. Así, su naturaleza se corresponde, ontológicamente, con un «derecho de crisis frente a tan serias deslealtades constitucionales» (González Hernández, 2016, p. 534).

Hay dentro de la Constitución preceptos de «feliz incumplimiento». Entiéndaseme bien. No abogo por algo que desde Loewenstein conocemos como Constituciones semánticas, que no se cumplen. Creo que a lo que todos aspirábamos, antes de octubre de 2017, es a que fuese el 155 de la Constitución de 1978 un artículo que no tuviese que aplicarse. Pero ello no es razón ni para renegar de él ni menos aún –una incongruencia de tantas que se han dicho en estos meses de zozobra política y social– que se pudiera sostener que es inconstitucional. Cualquier jurista serio y honesto sabe que ese calificativo procede de tergiversaciones interesadas, en absoluto fiables, carentes del mínimo crédito con el Derecho en la mano y desde la lógica del razonar objetivo. La réplica adecuada que el Estado da supone un previo **incumplimiento notorio** de las obligaciones por parte de otra parte del Estado, una Comunidad Autónoma. No sólo eso: tal como está redactado el conjunto de normas que regulan la cuestión tiene que darse una **recalcitrancia** en la postura –activa u omisiva– incumplidora de la Comunidad Autónoma, pues la evidencia tiene que pasar por dos fases: una primera de evidenciación al no atender el requerimiento del Ejecutivo nacional, momento a partir del cual –y sólo constatado que se da ese supuesto de sostener y no enmendar– despliega el artículo 155 de la CE de 1978 toda su potencialidad. De nuevo, y como en la física, no es baladí que aludamos al principio de acción-reacción, pues el desencadenante es el incumplimiento con el añadido de la reincidencia. Un delito abstracto, en sí mismo, no es punible; y sí lo es, en cambio, la conducta humana en él tipificada. No se olvide, para cerrar esta reflexión, que el constituyente, al redactar el apartado 1 del 155, plasmó una única situación límite por mucho que busquemos separación entre el «no cumpliere» o el «atentare gravemente». La gravedad forma parte de la propia situación creada, aunque se trate de graduar mediante la adverbiación el segundo supuesto de hecho. La otra fase es la propia «ejecutiva», es decir, la adopción de las medidas con los requisitos ya aludidos y su puesta en práctica. Y si antes decíamos que conviven actuaciones de poderes varios, perspectivas y aplicaciones jurídicas, una prueba de ello es que al cabo de un mes de ponerse en marcha el artículo 155 de la Constitución, el Tribunal Constitucional dictaba su  [Sentencia núm. 124/2017, de 8 de noviembre](#) (RTC 2017, 124) en el Recurso de Inconstitucionalidad 4386/2017, que conviene reseñar con arreglo al siguiente resumen:

- El Presidente del Gobierno interpone recurso de inconstitucionalidad contra la

totalidad de la [Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre](#), denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República». El recurso se presenta contra la totalidad de la ley, tachada de inconstitucional en atención a consideraciones tanto de carácter sustantivo como procedimental. Alega que rompe el orden constitucional vigente.

- Por dicha Ley se constituye Cataluña en una república, se atribuye soberanía al pueblo de Cataluña y se establece la condición de la propia Ley como norma suprema del ordenamiento jurídico catalán.

- Se conculcan, desde una perspectiva material, los artículos 1,2 y 3,2 y 9.1 CE relativos, respectivamente, a la soberanía nacional residenciada en el pueblo español; a la monarquía parlamentaria como forma política del Estado; a la unidad indisoluble de la Nación española y a la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

- La inconstitucionalidad de orden procedimental se atribuye a lo que la demanda califica de «simulacro» de procedimiento legislativo seguido para la tramitación y aprobación de la Ley recurrida, en el que se habrían burlado los derechos de las minorías parlamentarias.

- El TC estima el recurso y declara la nulidad de la Ley.

- La Ley recurrida pretende suplantar, prescindiendo de los procedimientos de reforma expresamente previstos en el ordenamiento, el orden constitucional y estatutario vigente en Cataluña por un régimen normativo transitorio que constituye su propio contenido, hasta su sustitución definitiva, tras el proceso constituyente que regula, por una futura Constitución de la República de Cataluña.

- La Ley se enmarca en el llamado proceso constituyente dirigido a la creación de un Estado independiente catalán en forma de república, puesto en marcha por la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, que ha dado lugar en sucesivas fases a no pocos pronunciamientos de inconstitucionalidad y nulidad por parte del TC.

- La Ley impugnada no ha sido promulgada por el Presidente de la Generalitat «en nombre del Rey» y por la condición de aquél como «representante ordinario del Estado en Cataluña». Postula para sí supremacía del ordenamiento Catalán, orillando a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.

- El parlamento autonómico ha querido actuar, al dictarla, «no como órgano instituido en el Estatuto de Autonomía, sino como representante del pueblo de Cataluña en quien reside la soberanía».

- La entrada en vigor de la Ley, combinada con el referéndum de independencia con mayoría de votos afirmativos, desembocarían automáticamente en la independencia de Cataluña y una ulterior declaración formal de independencia del Parlamento de Cataluña, dentro de los dos días siguientes a la proclamación de los resultados oficiales por la Sindicatura electoral, así como el inicio del proceso constituyente. La Ley ha sido suspendida, además.

- El TC anula la ley por inconstitucional.

Tales tesis respaldan cuanto hemos dicho, y que queda reflejado en esa mención del

título de este apartado a la «vía de hecho» a la que hemos asistido, por mucho que haya querido vestirse con ropajes de legalidad.

La verdad es que el fenómeno ha tenido todas las características de lo que podría calificarse de intento de implosión constitucional, que ha mantenido muchas de aquéllas incluso dentro del ámbito de vigencia del artículo 155 de la Constitución de 1978. Y acaso la cuestión sea más llamativa si cabe cuando caemos en la cuenta de que el Estatuto catalán contiene un artículo, el 30, en el cual se recoge el principio de «buena administración», considerado por parte de la doctrina y de la jurisprudencia como un «derecho de tercera generación». El apartado 1 dice literalmente que todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general, remachándose que las «Administraciones públicas deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación»²⁷. Y algún malicioso no dejaría de preguntarse si esa vigencia del 155 no sería buen momento para que se dictase una Norma en que se fijasen esos estándares que permitiesen la efectiva igualdad como exigencia para los poderes públicos catalanes, esos umbrales mínimos de los derechos de esos españoles en sus relaciones con las Administraciones públicas. Muy en contra, en cambio, de esos buenos propósitos del Estatuto, la vía de hecho en que se han movido esos poderes públicos conculca la idea de esa sociedad catalana avanzada y exigente con cualquier arbitrariedad cometida desde ese poder.

VIII. EL DERECHO DE COERCIÓN DEL ESTADO CENTRAL. FORMAS DE MANIFESTARSE. GRADUACIÓN; INTENSIDAD Y OTROS CRITERIOS (NECESIDAD, PROPORCIONALIDAD, TELEOLOGÍA O VINCULACIÓN FINALÍSTICA). EL ADVERBIO «GRAVEMENTE»

Tenía razón Rodríguez Oliver al constatar, respecto del artículo 155, que «estamos ante una última ratio justificante de la intervención estatal, que pertenece al plano de los recursos finales que el Estado puede ejercitar para asegurar su propia permanencia, la de la Constitución y la de los supremos valores que ésta proclama» (Rodríguez Oliver, 1981, p. 2320). Y es en el campo de tal situación, final o extrema, donde cobran su razón de ser todos los adjetivos calificativos que emplea la doctrina como exigencias que modulan la acción del Estado central al respecto, y todos los sustantivos, igualmente de variada índole, con que pretenden explicar la acción que emprende el Estado cuando aplica el artículo 155 de la Constitución²⁸. No pocas son las palabras que se dedican respecto de si son dos o una única motivación las que provocan que el Estado tenga que acudir a esa vía extrema, ni escasean desde luego reflexiones en torno al adverbio contenido en el precepto. De todo ello nos ocuparemos. Pero, si se me permite, y dejando el análisis del «gravemente» para el momento posterior, creo que las nociones apuntadas podrían reconducirse a tres grandes apartados, muy relacionados entre sí pero cada uno con cierta entidad propia.

1. Tipología. Dice el DRAE que por tal concepto puede entenderse el estudio y la clasificación de tipos que se practica en diversas ciencias. Pues bien, lo que pretendemos es hallar qué tipo de intervención es la que realiza el Estado cuando aplica el reiterado artículo 155. No han sido pocas las explicaciones dadas; las enunciaré²⁹; aunque en todo caso cabe decir que priman las que subrayan el elemento de fuerza que subyace a la idea de la que parte el precepto. Así, se ha hablado de vía coactiva; coerción o compulsión (técnica al servicio de, y no contra el principio de autonomía); sustitución, sea ejecutoria, dependiente o autónoma y disociativa al encarnarse funciones diversas en órganos distintos; medidas de presión; secuestro; suspensión competencial; fiducia (treu es fiel en alemán; y Hand es mano, de forma que Treuhand es una mano

fiel, por lo que al actuar el Estado lo hace fiducialmente, como expresa García Torres); asunción temporal de competencias; suspensión (en sus extremos *Liquidation* alemana o Direct Rule del Ulster); subrogación; no avocación ni revocación de las competencias autonómicas; supervisión o inspección (a mi maestro García de Enterría, que usó esta expresión, la doctrina le reprocha que por esta vía se estaría admitiendo un exceso competencial del Gobierno central, unos poderes implícitos); disolución regional; integración competencial y ejecución subsidiaria o ejecutoria. La panoplia, como se ve, es amplísima. Pero en todo caso, y sin querer ser ecléctico a marcha martillo, hay que subrayar la idea de fuerza, el de actuación por otro y por tanto sustituyéndolo y desde luego sin llegar a anularlo. Además, los siguientes dos apartados aportan perfiles complementarios, como sin duda apreciará el lector.

2. Fisonomía o caracterización. Aquí se trata de ver qué calificativos merece el tipo de acción que se emprende por el Estado, o, según el DRAE, qué aspecto exterior tienen las cosas. Y desde luego en este apartado hay mayor coincidencia de la doctrina: esos adjetivos son excepcional o extraordinaria; necesaria; indeterminada a priori, pues es el Gobierno el que acabará diciendo cuáles medidas adopta de entre las muchas en que puede escoger; gradual; proporcional; adecuada y transitoria, cúmulo de precisiones ante lo cual poco puede añadirse.

3. Axiología, es decir, qué clase de valores son lo que están en juego y que precisamente trata de proteger el tipo de acción elegida. También en esta parcela suele coincidir la opinión de los autores, con arreglo a los cuales se trataría de preservar el sistema de valores de nuestra Constitución; o bien, de imponer obligaciones; de respetar en todo caso el principio de autonomía, por lo cual no hay confusión de poderes, ni se puede suspender el Parlamento regional; de reconducción a la normalidad institucional y constitucional; preservar el interés nacional a que alude el artículo 144 del propio Texto de 1978; aplicar la distinción entre soberanía y autonomía, con prevalencia para la primera y siendo el Estado el garante de la seguridad interior; exclusión de otras hipótesis y actuaciones en que se suspenden derechos y garantías de personas y grupos o se requiere la intervención del Ejército; neutralizar supuestos de nefasto ejercicio de sus competencias por parte de una Autonomía... Como se ve es igualmente amplio el muestrario axiológico que se nos ofrece.

Y es la conjunción de esos tres bloques de consideraciones lo que ha de tenerse en cuenta si queremos hallar la verdadera esencia del artículo 155, y dando por supuesto, como al efecto se pronuncian unánimemente todos los comentaristas, que en puridad –y así siempre habría incumplimiento– un atentado grave para los citados intereses nacionales supone sí o sí que la Comunidad infractora no ha cumplido con sus obligaciones. Faltaría, así, solo hacer una cierta exégesis de la inserción en el artículo del adverbio gravemente. Y ello tras constatar, si queremos ofrecer un resumen con elementos de todo lo dicho, que lo que el artículo regula es una intervención del Estado Central que impone una temporal sustitución competencial sustitutoria y de ejecución de las atribuidas a una Comunidad Autónoma por obligaciones no ejercidas por ésta, o indebidamente actuadas por ella, y siempre en aras de la pronta recuperación de la normalidad institucional en el marco de la Constitución.

Así pues, vayamos ya al análisis de la utilización del adverbio gravemente. Aun así, déjenme que acabe con una digresión perteneciente a mi buen compañero Gómez Orfanell, que en breve párrafo resume muy bien la inserción de cuanto decimos con el ingrediente de una necesaria mirada atrás en el tiempo: «En nuestro Derecho constitucional no existen antecedentes expresos de la coerción federal o estatal, si bien en el art. 9 del Estatuto de Cataluña de 1932, y en el 5 del Estatuto del País Vasco de 1936, se regula otra figura semejante, la intervención estatal en el mantenimiento del orden

público en las respectivas Regiones. Por otro lado, hay que tener en cuenta el impacto que produjo la actuación de la Generalidad de Cataluña en octubre de 1934, y la suspensión, primero fáctica y luego jurídica de la autonomía de Cataluña, en virtud de la Ley de 2 de enero de 1935, que sería posteriormente anulada por la Sentencia de 6 de marzo de 1936 del Tribunal de Garantías Constitucionales, que estableció que la suspensión del régimen autonómico no estaba prevista en la Constitución de 1931 y podría convertirse en un medio de derogar prácticamente el Estatuto de Cataluña» (Gómez Orfanell, 2009, p. 2577).

Para empezar, una precisión: con el uso del adverbio «gravemente» creo yo que no se ha querido plasmar la posible intencionalidad (se habría referido a dolosamente, imprudentemente, culposamente), sino a una intensidad. Aunque haya cambiado un tanto su perfil³⁰⁾ de acuerdo con lo que los define según las diversas ediciones del DRAE en los últimos cuarenta o cincuenta años, creo que es acertada esa visión. Como el que analizamos, y si no he contado mal, hay 77 **adverbios en la Constitución Española de 1978**, a saber, en el Título I . 22; en el Título II . 9; en el Título III . 12; Título IV . 1; en el Título V . 4; en el Título VI . 5; en el Título VII . 6; en el Título VIII . 12; Disposiciones . 6. Y no hay ninguno ni en el Preliminar, ni en el IX, ni en el X. Otro dato: yendo de más a menos tendríamos la siguiente clasificación: 22 en el Título I (art. 10 a 55), 12 en el Título III (art. 66 a 96), 12 en el Título VIII (art. 137 a 158), 9 en el Título II (art. 56 a 65), 6 en el Título VII (art. 128 a 136), 6 en la Disposición Adicional, Transitoria y Derogatoria, 5 en el Título VI (art. 117 a 127), 4 en el Título V (art. 108 a 116) y 1 en el Título IV (art. 97 a 107).

La distribución interna nos llevaría a mostrar este cuadro, en el que se evidencia que, del tipo que analizamos, sólo encontramos cuarenta, que se repiten hasta alcanzar esas setenta y siete veces de que hablábamos antes:

Tabla 2

| Adverbio | Artículo |
|--------------------|---|
| – afirmativamente. | D.T.2. ^a |
| – anteriormente. | 55.1 |
| – anualmente. | 73.1 |
| – automáticamente. | 116.5 134.4 |
| – autónomamente. | 72.1 |
| – conjuntamente. | 76.1 |
| – definitivamente. | D. Derogatoria 2 |
| – directamente. | 23.1 25.3 105.a) 129.1 136.1 139.2 |
| – eficazmente. | 129.2 |
| – especialmente. | 42 49 56.1 128.2 |
| – estrictamente. | 17.2 |

| | |
|-----------------------|---|
| | 117.5 |
| – exclusivamente. | 117.3 133.1 |
| – expresamente. | 25.2 56.1 74.1 86.2 116.3 117.4 149.3 D.T.4. ^a .1 |
| – fielmente. | 61.1 |
| – fundamentalmente. | 142 |
| – gravemente. | 155.1 |
| – ilegalmente. | 17.4 |
| – indirectamente. | 139.2 |
| – individualmente. | 29.2 |
| – inmediateamente. | 59.1 59.2 56.7 94.2 116.2 D.T.2. ^a |
| – internacionalmente. | 63.2 |
| – legalmente. | D.T.8. ^a .3 |
| – libremente. | 19 19 20.1.a) 20.1.d) 23.1 28.1 65.1 65.2 |
| – oficialmente. | 96.1 |
| – parcialmente. | 157.1.a) |
| – periódicamente. | 50 |
| – políticamente. | 152.1 |
| – predominantemente. | 120.2 |
| – presuntamente. | 24.2 |
| – reglamentariamente. | 79.1 |
| – simultáneamente. | 67.1 |
| – solamente. | 13.1 152.2 D.T.4. ^a .2 |
| – solidariamente | 108 |
| – solo. | 13.3 |

| | |
|---------------------|--------------------------------|
| | 20.5 21.2 53.1 96.1 |
| – subsidiariamente. | 25.3 |
| – territorialmente. | 137 |
| – totalmente. | 157.1.a) |
| – tradicionalmente. | 57.2 |
| – únicamente. | 117.1 |
| – válidamente. | 96.1 151.2.4.º 151.2.5.º |

Fuente: elaboración propia

Este cuadro se podría sustituir por este otro, en el cual el lector sigue el curso de los acontecimientos según el orden establecido por el Constituyente en la relación numérica consecutiva de los artículos del Texto de 1978, y cuya observación no deja de tener interés:

Tabla 3

| Adverbio | Artículo |
|------------------|--|
| – solamente. | 13.1 152.2 D.T.4.ª.2 |
| – solo. | 13.3 20.5 21.2 53.1 96.1 |
| – estrictamente. | 17.2 117.5 |
| – ilegalmente. | 17.4 |
| – libremente. | 19 19 20.1.a) 20.1.d) 23.1 28.1 65.1 65.2 |
| – directamente. | 23.1 25.3 105.a) 129.1 136.1 139.2 |
| – presuntamente. | 24.2 |
| – expresamente. | 25.2 |

| | |
|-----------------------|---|
| | 56.1 74.1 86.2 116.3 117.4 149.3 D.T.4. ^a .1 |
| – subsidiariamente. | 25.3 |
| – individualmente. | 29.2 |
| – especialmente. | 42 49 56.1 128.2 |
| – periódicamente. | 50 |
| – anteriormente. | 55.1 |
| – tradicionalmente. | 57.2 |
| – inmediatamente. | 59.1 59.2 56.7 94.2 116.2 D.T.2. ^a |
| – fielmente. | 61.1 |
| – internacionalmente. | 63.2 |
| – simultáneamente. | 67.1 |
| – autónomamente. | 72.1 |
| – anualmente. | 73.1 |
| – conjuntamente. | 76.1 |
| – reglamentariamente. | 79.1 |
| – válidamente. | 96.1 151.2.4.º 151.2.5.º |
| – oficialmente. | 96.1 |
| – solidariamente | 108 |
| – automáticamente. | 116.5 134.4 |
| – únicamente. | 117.1 |
| – exclusivamente. | 117.3 133.1 |
| – predominantemente. | 120.2 |
| – eficazmente. | 129.2 |
| – territorialmente. | 137 |
| – indirectamente. | 139.2 |
| – fundamentalmente. | 142 |
| | |

| | |
|--------------------|------------------------|
| - políticamente. | 152.1 |
| - gravemente. | 155.1 |
| - totalmente. | 157.1.a) |
| - parcialmente. | 157.1.a) |
| - afirmativamente. | D.T.2. ^a |
| - legalmente. | D.T.8. ^a .3 |
| - definitivamente. | D. Derogatoria 2 |

Fuente: elaboración propia

Y así llegamos, con mayor conocimiento de causa, a alguna conclusión que nos interesa más. Todos los analizados responden a la vieja denominación de adverbios de modo. Y, a partir de esa constatación, lo que procede es subrayar que su uso por el Constituyente de 1978 contribuye a **enfatizar el grado o la intensidad** dentro de la materia regulada por el artículo que contiene la modulación adverbial. A menos que se me haya escapado alguno, los datos relevantes nos rebelan vacíos o abundancia, como antes apunté: entre los primeros incluimos los Títulos Preliminar, el IX y el X. Por lo contrario sobresalen el Título I (con 22), el III (con 12) y el VIII (con 12 también). Así, las cuestiones o materias que el Constituyente considera que deben ser graduadas en su intensidad con dichos adverbios son, pues pertenecen a esos Títulos que más utilizan los adverbios, éstas:

- los derechos y deberes fundamentales
- las Cortes Generales y
- la organización territorial del Estado,

lo cual no deja de ser significativo, se mire como se quiera. Tan solo queda por añadir, entre estas consideraciones generales, un aspecto que más bien tiene que ver con la Real Academia española y no con los márgenes propios del derecho constitucional. Las diversas versiones del DRAE en sucesivas ediciones bien afirman que adverbio es «palabra invariable de la oración cuya función consiste en complementar la significación del verbo, de un adjetivo o de otro adverbio», bien la cosa se complica un tanto si atendemos a otras versiones del propio Diccionario, cuando se pone especial énfasis en afirmar que los adverbios « **modifican** el significado de varias categorías, principalmente de un verbo, de una oración o de una palabra de la misma clase». Ya no estamos, pues, ante una mera función de complementar, sino que se alude a que el adverbio «modifica». Además, las viejas categorías o clases de adverbios se sustituyen por otras entradas en las que sólo se mencionan los adverbios adjetival, comparativo, demostrativo, exclamativo, interrogativo y relativo. Por todo ello es preciso andarse con exquisito cuidado al respecto y tener muy presentes esas modificaciones realizadas al hilo de las sucesivas ediciones del reiterado Diccionario de la RAE, que entre otras cosas obligan a que nos olvidemos de las viejas expresiones de adverbios de lugar, de tiempo, de modo, de cantidad, de orden, de afirmación, de negación, de duda o dubitativos, comparativos, superlativos y diminutivos.

Me he detenido en todo ello con cierta extensión desde una sola perspectiva o con un ánimo concreto, que algún día hay que abordar en profundidad: me parece que del uso de los adverbios en la Constitución se extrae una valiosa conclusión, pues revela en qué pone el acento el constituyente. Pondré varios ejemplos: a veces, con ellos se expresa una voluntad específica, como ocurre con automáticamente, autónomamente, simultáneamente; no se ha creado (era pronto para ello) el adverbio

unión europea; del binomio legalmente/ilegalmente se concluye que cada uno solo aparece una vez, como vimos en uno de los cuadros. Pero me referiré otra vez al artículo 155: de él diré que el «gravemente» no se contrarresta con otro, que podría ser «proporcionalmente» o «ponderadamente» para aludir a las medidas a tomar. Por último, añadiré una reflexión que antes, de pasada, ha salido ya en estos comentarios: podríamos señalar que entre los principios explícitos o consagrados (con diferentes perfiles y grados de implantación, de protección y de exigencia para su conservación y modificación; no todos son iguales) por el Texto de 1978 no está uno prístino y básico, fundante, que es el principio de **supervivencia del Estado**. El Estado se crea para sobrevivir, no para morir, no para desgajarse, no para dejarse aniquilar ni permitir que se mutile ni anquilo. Acaso sea ese el **primer derecho fundamental del Estado**, que no coincide necesariamente con el de unidad territorial sino, con el de unidad esencial u ontológica del Estado (más sutil, más amplio, más rico conceptualmente pues, por ejemplo, abarca lo supraterritorial como es la pertenencia conjunta de todo él a Europa) y que con las uñas y dientes jurídicos del Estado social y democrático del derecho lucha hasta extenuarse tanto contra cualquier desgarramiento territorial, como frente a un socavamiento grave de la obediencia; y lo mismo ocurre ante todo ejemplo significativo de desaparición de la lealtad institucional y jurídica: en todas esas ocasiones el Estado se defiende a sí mismo en su conjunto y como entidad unitaria, como esencia de lo que ordenó su propia Constitución, hace perdurar un Estado (la Constitución entraña, que da lugar a la Constitución como estructura y esqueleto jurídico). Toda esa reflexión, por muy expansiva que aparezca a primera vista, late en el fondo del artículo 155, que, así, no en vano utiliza el adverbio gravemente para mostrar su temor profundo y la necesidad de reacción frente a un ataque constitucional en el que prima la desmesura.

IX. PRESUPUESTOS HABILITANTES. REQUISITOS Y POSIBLES LÍMITES PARA LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. DIFERENCIAS CON OTROS PRECEPTOS REGULADORES DE OTRAS «SITUACIONES DE ANOMALÍA» EN LA VIDA DEL ESTADO. PROTECCIÓN O LIMITACIÓN DE DERECHOS Y LIBERTADES CIUDADANAS. DESARROLLO NORMATIVO DEL PRECEPTO (189 DEL REGLAMENTO DEL SENADO)

Hay comentaristas (Gil-Robles, 1999, p. 508) que aluden a la cuestión manifestando que la Constitución ha previsto tanto las desviaciones que pueden dar lugar a la aplicación del artículo, como el contenido posible de las mismas: en el primero de los casos el constituyente se fija en que el modo de actuar de la Comunidad Autónoma suponga incumplir sus obligaciones constitucionales o legales; en el segundo nos hallamos ante un atentado grave a los intereses generales de España. Como ya dijimos que todo atentado grave tiene ontológicamente que coincidir con un incumplimiento, habría que concluir que hay un único presupuesto habilitante para el uso de las medidas correctoras: el parámetro obligacional es el que pone en marcha la posible aplicación del 155, pero por su excepcionalidad este carácter tiñe todo su ámbito, y no permite que desproporcionadamente pueda acudir al mismo cuando se trate de actuaciones por así decir menores, que no pongan en tela de juicio la propia existencia del Estado. El adverbio gravemente, por tanto, parece sobrevolar por todo el mecanismo constitucional que analizamos. Sin embargo, no quería dejar de mencionar otro extremo, que es la contumacia³¹. Cabe, desde luego, imaginar un acto aislado, grave, que suponga una conducta asilada de esa desatención a la obligación, o un atentado igualmente único a los intereses generales capaz de desencadenar la reacción del Estado central y la aplicación del artículo. Pero la buena hermenéutica acaso nos lleva a pensar que ese proceso reactivo solo debe ocurrir –ya veremos que el caso de Canarias no nos

da la razón– cuando hay reiterada desvinculación, o se percibe una voluntad obstaculizadora que no se agota en un momento de transitoria dejación de ese cumplimiento de las obligaciones propias de una Autonomía. Y también creo necesario dejar claro que tal actitud –tanto de la Comunidad como del Gobierno de la Nación– no dependen necesariamente de la existencia de uno o de varios pronunciamientos jurisdiccionales previos desoídos. Aquí conecta, por otra parte, y me parece oportuna la precisión una vez llegados a este punto, la vinculación con el derecho de la Unión Europea: también en este aspecto es pertinente decir que dentro de ese paquete obligacional entraría la desobediencia a una norma supranacional, ejemplo claro que se vincula con lo anterior para ratificar que en este campo no dependería la acción del Gobierno central de España de un previo pronunciamiento de un Tribunal europeo para desencadenar la aplicación del artículo 155 de nuestra Constitución (Gil-Robles, 1999, p. 507)³².

Y permítaseme que todo este previo lo ponga también en relación con el momento en que de pleno derecho ha llegado a aplicarse el artículo 155: cualquier observador metódico tienen que subrayar que, dentro de lo que constituye el quinquenio secesionista (2013/2017), el año 2015³³ había marcado pauta diferencial, para dotar al Tribunal Constitucional de cobertura explícita para hacer respetar y ejecutar sus decisiones incluso por vía cautelar. En sí tal norma no haría que variase la posición que hasta aquí he mantenido. Pero los bueyes con los que ara el jurista hacen que varíe la perspectiva si se cambia de yunta o se la dota de mayor fuerza por el tipo de carro, o por la modalidad de ruedas, etc. (González Hernández, 2016, pp. 530 y ss; Ridaó, 2016, pp. 151-185).

Hay en todo ello, como atinadamente analiza García Torres (1984, pp. 1249 y ss.) elementos o presupuestos materiales y formales. Y a ello hay que atenerse ciertamente, pues ante situación tan extrema es indispensable observar que se cumplen estrictamente tales presupuestos si no se quiere incurrir en desaguizado mayúsculo. Como de todo ya hemos hablado, conviene ahora ocuparse de otros límites, así como del desarrollo normativo del precepto. Lo primero conecta, a su vez, con la aplicación del artículo dentro de sus estrictos márgenes constitucionales. Y ello lleva necesariamente a precisar otras relaciones de causa a efecto dentro de lo que son situaciones de anomalía en la vida del Estado. Y al efecto cabe decir que si el responsable de que haya una distinta gestión transitoria respecto de una Autonomía es precisamente una Comunidad Autónoma, no entra dentro de la lógica del Derecho que sus consecuencias recaigan sobre sus habitantes con medidas de restricción o suspensión de los derechos de personas y grupos. Además, la gran mayoría de la doctrina hace recaer el peso del artículo 155 sobre una conducta de la Autonomía contraria a la lealtad constitucional³⁴, a una inexistencia de consideración, apoyo, lealtad en suma, y no parece que tal actitud provenga de los ciudadanos sino de las instituciones.

A ese respecto, una vez más debemos coincidir con el análisis que hace J. García Torres (1984, p. 1228): «Es manifiesta la necesidad de establecer una firme separación entre las instituciones del artículo 116 de la Constitución y las del artículo 155 de la misma, cuyos procedimientos y consecuencias son tan diversos; lo que obliga a deslindar con el mayor rigor posible sus presupuestos. Pese a los antecedentes extranjeros en la materia –en especial, el artículo 48 WV– lo cierto es que, en nuestro ordenamiento, las crisis de orden público y la reacción contra insurrecciones y actos de fuerza debe llevarse a cabo por la vía de las instituciones de protección constitucional extraordinaria, de aplicación preferente respecto al artículo 155 de la Constitución». Quizá sea esa última expresión (la relativa a las «instituciones de protección constitucional extraordinaria») la que sugiere alguna duda, pues también lo es el 155, si bien uno y otro artículos tienen, como

vamos viendo, perfil y ámbitos característicos diferenciados; permítaseme «jugar» con la ventaja del tiempo transcurrido³⁵⁾ y la apreciación de lo ocurrido en el quinquenio secesionista 2013 a 2017 y en el propio año 2018, de cuya experiencia puede fácilmente extraerse una consecuencia: la «deslealtad» constitucional propia de la acción institucional motivadora de la aplicación del 155 puede no estar exenta de acompañamientos varios, como podrían ser crisis de orden público, insurrecciones, actos de fuerza etc., de manera que, ante esas concurrencias y zonas tangentes o secantes, se hace más difícil mantener rigidamente separadas las instituciones de las que hablamos y sostener recíprocas exclusiones. Se ha dicho, tesis que compartimos, que ni Fuerzas Armadas ni siquiera Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado³⁶⁾ deben emplearse al aplicar la coerción estatal dimanante del artículo 155. También es verdad que desde las posiciones oficiales de la Autonomía de Cataluña se ha insistido en el carácter pacífico de todo el proceso independentista; aun así las imágenes que quedan en la retina contradicen parcialmente la postura y han evidenciado la intervención de Fuerzas de Seguridad tanto centrales como autonómicas en momentos puntuales que tenían que ver con manifestaciones y con la protección de los autodeterminados procesos electorales. No estamos, pues, lejos de que se produzcan choques o roces fácticos de preceptos constitucionales, si bien debe quedar también clara la constatación de que no ha habido aplicación formal de medidas que tuvieran que ver con el artículo 116 para menoscabar o suspender derechos fundamentales de individuos o de grupo en el territorio afectado por la entrada en vigor del 155. A esa hipotética superposición es a la que teóricamente podrían referirse otras opiniones, contrarrestadas por la contundente afirmación de Vírjala (2005, p. 81): «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 ni se abre paso con ello a la dictadura constitucional». En ese mismo contexto el propio autor pone límite a la aplicación del reiterado artículo: la desobediencia extrema y contumaz que afecte a aspectos fundamentales de las reglas del juego democrático (Vírjala, 2005, pp. 81-82), y que además consista en incumplimiento efectivo (Vírjala, 2005, p. 85)³⁷⁾.

Insistiré, por otra parte, en que es también límite infranqueable por el artículo 155 la disolución de una Comunidad Autónoma. García Torres lo expresa de forma contundente al afirmar que «desde luego es inadmisible la disolución de la Comunidad autónoma no ya porque suponga una evidente lesión no exigible y desproporcionada del principio de autonomía o porque de los antecedentes legislativos parezca clara la voluntad de excluir la medida, sino porque la compulsión del artículo 155 de la Constitución es compulsión sobre una Comunidad autónoma; presupone, por tanto, la subsistencia de la Comunidad autónoma en cuanto objeto de compulsión». Pero aún debe ampliarse más el «mínimo» de preservación del principio de autonomía en los casos del artículo 155 de la Constitución. Para decirlo con palabras de Evers, plenamente aplicables en nuestro marco constitucional: El artículo 37 GG autoriza al Gobierno Federal a imponer a los *Länder* un cumplimiento forzoso; mas los deberes federales, de cuyo cumplimiento se trata, se fundamentan en el orden constitucional y son deberes limitados por él; sólo cabe forzar a su ordenado cumplimiento por exigirlo el caso; por lo que el artículo 37 GG no deja al Gobierno Federal ni un poder punitivo ni un poder dictatorial sobre el *Land* y, menos aún en el *Land* (García Torres, 1984, pp. 1282-1283).

Debe cerrar este apartado romano el análisis de lo que ha sido el único desarrollo normativo del artículo 155 de la Constitución. Y por ello hay que ocuparse de lo que dice al respecto el artículo 189 del Reglamento del Senado, cuyos términos son éstos:

«1. Si el Gobierno, en los casos contemplados en el artículo 155.1 de la Constitución, requiriese la aprobación del Senado para adoptar las medidas a que el mismo se refiere,

deberá presentar ante el Presidente de la Cámara escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta.

2. La Mesa del Senado remitirá dicho escrito y documentación aneja a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, o bien procederá a constituir una Comisión conjunta en los términos previstos en el artículo 58 del presente Reglamento³⁸.

3. La Comisión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67, requerirá, por medio del Presidente del Senado, al Presidente de la Comunidad autónoma para que en el plazo que se fije remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos.

4. La Comisión formulará propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas.

5. El Pleno de la Cámara someterá a debate dicha propuesta, con dos turnos a favor y dos en contra, de veinte minutos cada uno, y las intervenciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten, por el mismo tiempo. Concluido el debate, se procederá a la votación de la propuesta presentada, siendo necesario para la aprobación de la resolución el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores».

Podría pensarse, con este texto en la mano, que voluntariamente al Senado se lo quiere representar como una especie de *Hütter der Bund*, si se me permite que adapte la vieja expresión, guardián o defensor de la federación. Y así se distancia algo de lo que en principio sería su deriva natural al ser concebida como Cámara de representación territorial. En resumen, casi todos los autores coinciden en que no se ha alcanzado la plenitud de esa imagen, pues no cuenta (Martínez Sospedra, 1988, p. 370) con una posición reforzada en la legislación sobre esa materia, ni con facultades dirimentes como posible centro integrador de las desavenencias Estado central/Autonomías, ni a su través pueden hoy tales Comunidades participar en la formación de la voluntad del Estado con la suficiente relevancia. Pero todo ello no debe empañar el papel crucial que la Constitución le asigna mediante su intervención prevista en el artículo 155 y que ha sido desarrollada mediante las previsiones del 189 del Reglamento del Senado, que es una norma cuyos detalles están claros. Tan solo cuestiona la doctrina prácticamente el aspecto de si al Senado compete una facultad de autorización/denegación (una especie de debate y votación exclusivamente de totalidad) respecto a la propuesta del Gobierno que fija «el contenido y al alcance» de las medidas que el Consejo de Ministros propone, o bien tiene competencias para enmendar dicha propuesta, supuesto este último sobre el que, a su vez, giran dos incógnitas: la primera es con relación a las capacidades que la integrarían, quitar alguna de las medidas propuestas, añadir alguna, modificar alguna; la segunda es si tales poderes despliegan su alcance tanto en la Comisión como en el Pleno³⁹). A mí no me caben muchas dudas, no obstante, y sobre todo teniendo precisamente en cuenta un aspecto que no suele tenerse en cuenta, y es que el artículo 155 no está dentro del Título III de la Constitución (el que regula las Cortes Generales), ni en el IV (Gobierno y Administración), ni en el V (Relaciones Gobierno/Cortes), ni en el VII (Economía y Hacienda). Está dentro del Título VIII y debe, por eso mismo, desplegar todo su potencial (artículo 189 del Reglamento del Senado incluido) dentro del Estado de las Autonomías, perspectiva desde la cual ningún apriorismo se me antoja motivo suficiente para restringir la capacidad del Senado en la materia, entendiendo también dentro de este orden de consideraciones que es el Pleno (y no la mencionada Comisión General de las Comunidades Autónomas) la que ha de aprobar las medidas que sean por mayoría absoluta, de lo cual deduzco yo que es también sede adecuada para que, tras el debate allí desarrollado, pueda tener la última palabra al respecto. Ni la ubicación sistemática del 155 le resta capacidad de modulación, ni hay un porqué suficiente para

convertir al Pleno en un ser del todo obediente al cierre material de la cuestión impuesta desde la Comisión General de Autonomías.

X. UN PRECEDENTE INTERRUPTO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO

Ya en febrero de 1989 el Gobierno del Presidente González adoptó el acuerdo de requerir a la Comunidad de Canarias el cumplimiento de sus obligaciones legales derivadas de la incorporación de España a la Comunidad Europea. Los personajes reales de aquel episodio son conocidos: por el Ministerio de Economía, C. Solchaga y J. Borrell; Lorenzo Olarte Cullén, entonces militante de C.D.S., como Presidente de la Comunidad. El tema de fondo, la negativa insular a desmontar el sistema arancelario relativo a los productos provenientes de Europa. Es decir, que el motivo era de índole fiscal y el Gobierno central consideró que el asunto tenía el carácter extraordinario y grave que le permitía aplicar el artículo, pues la Comunidad Autónoma se negaba a aplicar la desaparición de los aranceles impuesta desde enero de 1986 dado que en su opinión perjudicaba los intereses de los isleños. Sin embargo, el precedente no da más de sí para sacar otras consecuencias, pues, al atender Canarias el requerimiento que se le hacía, no dio en puridad lugar a la aplicación del precepto, ni a la suspensión de los titulares de los Poderes públicos infractores. En todo caso, recordaré que, con relación a las Sentencias del Tribunal Constitucional que se referían al precepto, a la sazón ya se habían dictado cuatro que iban conformando la doctrina constitucional al respecto, a saber, las números 4/1981, 25/1981, 27/1987 y 49/1988, de manera que ya se conocía que el precepto era «consecuencia del principio de unidad y de supremacía del interés de la Nación», que con el mismo se producía una «defensa específica del interés general del Estado», o que se trata de un «control excepcional», un «medio extraordinario de coerción no aplicable a supuestos normales». Por ello, debemos entender que las dos partes en confrontación aceptaron tales pronunciamientos, y, así, bastó con el anuncio de que se acudiría a la aplicación del artículo 155 para que la cuestión se saldase finalmente con una negociación de los dos Gobiernos sin acudir a la coerción estatal (Vírgala, 2005, p. 84).

XI. EL SUPUESTO -OCTUBRE DE 2017- DE APLICACIÓN REAL DEL PRECEPTO. ANÁLISIS BÁSICO

Aunque sea reciente y está en la memoria de todos, conviene retener ciertos datos del «proceso» para la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española de 1978. Su mayor parte se desarrolló desde mediados de la última semana de octubre de 2017. Tres actores políticos fueron los máximos implicados: 1.º Presidente del Gobierno y Consejo de Ministros. 2.º Senado. 3.º Presidente de la Generalidad de Cataluña. Junto a ello es de destacar que por primera vez en muchos años (no sé si única) un mismo día, el 27 de octubre de 2017, viernes, hubo tres publicaciones del BOE (259, ordinario y 260 y 261 extraordinarios). Por razones obvias sólo reseñaremos el contenido de estos dos últimos, pues constituyen el núcleo esencial de la aplicación del reiterado precepto.

- En el 260 se insertaban estas dos resoluciones:

- **1.ª**, la numerada con el 12327, contenía la siguiente Disposición General, bajo la rúbrica de Cortes Generales, que transcribimos sobre todo dado que ahí se aprecia la voluntad del Senado, que parcialmente modificó la propuesta del Gobierno:

« Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución .

El Pleno del Senado, en su sesión celebrada el día 27 de octubre de 2017, ha aprobado, por mayoría absoluta, autorizar las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, en los siguientes términos:

I. El Senado constata:

a. La extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña.

b. Que el Presidente del Gobierno planteó un requerimiento al Presidente de la Generalitat para que procediera al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de actuaciones gravemente contrarias al interés general, y que dicho requerimiento no ha sido atendido por el Presidente de la Generalitat.

II. El Senado considera que procede la aprobación de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general por parte de la Generalitat de Cataluña, incluidas en el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, con los siguientes condicionamientos y modificaciones:

a. En el apartado A, referido a «Medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno», el tercer párrafo tendrá la siguiente redacción:

«El ejercicio de dichas funciones corresponderá al Gobierno de la Nación o a los órganos o las autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación».

b. Respecto del apartado C.3 «Área de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales»:

Se excluyen de la aprobación del Senado las previsiones del último párrafo de este apartado respecto al ejercicio de las facultades de la Generalitat en el ámbito del servicio público autonómico de comunicación audiovisual.

c. Al apartado D «Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña»:

Suprimir los párrafos segundo y tercero del subapartado D.4, ambos relativos a la remisión a una autoridad gubernativa estatal de actos del Parlamento de Cataluña, por ser contrarios a la Constitución.

d. En el enunciado de las medidas contenidas en el punto E.1 Normativa estatal y autonómica de aplicación, entiéndase suprimido el primer párrafo por estar duplicado, y el segundo párrafo pasará a tener la siguiente redacción:

El ejercicio de las competencias, facultades y funciones que, en virtud de lo autorizado en este Acuerdo, se atribuya a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación, se ajustará a la normativa vigente, estatal o autonómica, que en cada caso resulte de aplicación.

La revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados por sustitución en las funciones o competencias de los órganos de la Administración de la Generalitat de

Cataluña se sujetará a las previsiones de la legislación procesal. La revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados en aplicación de las medidas previstas en este Acuerdo corresponderá a los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional contencioso administrativo, en atención al rango de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación.

e. En el apartado E.4, referido a «Modificación de los Departamentos, de las estructuras orgánicas y de los organismos, entes o entidades vinculadas o dependientes de la Generalitat de Cataluña», el primer párrafo tendrá la siguiente redacción:

Acordado el cese del Presidente, del Vicepresidente y de los Consejeros de Gobierno, el ejercicio de sus respectivas funciones en orden a la organización de los Departamentos de la Generalitat de Cataluña, prevista en el [artículo 23](#) de la [Ley 13/2008, de 5 de noviembre](#), de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, corresponderá igualmente al Gobierno de la Nación o a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación en sustitución de aquéllos.

f. En el apartado E.8, referido a «Potestad disciplinaria y traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal», el primer párrafo tendrá la siguiente redacción:

El incumplimiento de las medidas contenidas en el presente Acuerdo se entenderá como incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución y al Estatuto, a los efectos de las infracciones previstas en la normativa disciplinaria estatal o autonómica de aplicación, sin necesidad de recurrir a informes previos sobre los expedientes disciplinarios.

g. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 66.2 de la Constitución, las facultades de seguimiento y control de las medidas contenidas en el Acuerdo se atribuyen a la Comisión conjunta de las Comisiones General de Comunidades Autónomas y Constitucional.

h. Respecto del apartado E.9. Duración y revisión de las medidas:

En este apartado se contemplan previsiones respecto de la posibilidad de plantear modificaciones o actualizaciones de las medidas, así como de anticipar su cese si cesasen las causas que lo motivan.

Además, el Gobierno, atendiendo a la evolución de los acontecimientos y de la gravedad de la situación, llevará a cabo una utilización proporcionada y responsable de las medidas aprobadas por el Senado, modulando su aplicación si se produjeran cambios en la situación u otras circunstancias que así lo aconsejen.

Palacio del Senado, 27 de octubre de 2017.–El Presidente del Senado, Pío García-Escudero Márquez».

• 2.^a , la numerada con el 12328 , era también Disposición General, Orden del Ministerio de la Presidencia y decía así:

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

para la protección del mencionado interés general .

El Consejo de Ministros, en su reunión de 21 de octubre de 2017, ha aprobado, a propuesta del Presidente del Gobierno, un Acuerdo por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general.

Para general conocimiento, se dispone la publicación de dicho Acuerdo como anexo a la presente Orden.

Madrid, 27 de octubre de 2017.–La Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, Soraya Sáenz de Santamaría Antón».

En el Anejo de esta Orden se transcribía en su integridad el Acuerdo del Consejo de Ministros (páginas 103529 a 103544). En su enunciado consta que se tiene por no atendido por la Generalitat el requerimiento para que ésta «proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general», por un lado, y, por otra parte, se explicita al Senado la propuesta de las medidas necesarias para garantizar ese cumplimiento y la protección del igualmente citado interés general. No menos significativos son incluso los títulos de los cuatro apartados de que dicho Anejo se compone, a saber

El  [artículo 155](#) CE como garantía del cumplimiento de las obligaciones constitucionales por los entes territoriales en un Estado compuesto (pág. 103529 y 103530);

Cumplimiento de los presupuestos habilitantes para la aplicación del artículo 155 de la Constitución (pág. 103530 a 103532);

Requerimiento previo (103532 a 103534) y

Objetivo y necesidad de las medidas del artículo 155 (pág. 103534 a 103538),

a continuación de las cuales, y hasta el final del Anejo se contenía el texto normativo del Acuerdo, distinguiendo hasta cinco tipos de medidas: 1.º al Presidente, Vicepresidente y al Consejo de Gobierno de la Generalitat; 2.º a la Administración de la Generalitat; 3.º singulares sobre determinados ámbitos de actividad administrativa (seguridad y orden públicos; gestión económica, financiera, tributaria y presupuestaria; telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales); 4.º al parlamento de Cataluña, y 5.º de carácter transversal (normativa estatal y autonómica de aplicación; declaración de invalidez e ineficacia de disposiciones, actos y resoluciones en boletines oficiales; modificación de los Departamentos, de las estructuras orgánicas y de los organismos, entes y entidades vinculadas o dependientes de la Generalitat; creación de órganos y designación de autoridades por el Gobierno de la Nación para el cumplimiento de las medidas; disposiciones y protocolos de actuación; seguridad jurídica de los funcionarios públicos o empleados sujetos al régimen laboral de la Generalitat; potestad disciplinaria y traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal; duración y revisión de las medidas; notificación, entrada en vigor y publicación).

Todo ello, como podrá comprender el lector, requiere análisis sosegado y amplio, y es este último adjetivo el que nos está vedado por la extensión solicitada al encargárenos el trabajo. Sí diré, en todo caso, que la Orden tienen gran rigor jurídico y se ajusta a las

líneas generales de lo que hemos sostenido en el presente comentario. Declararé, además, que es precisa cuando señala que las medidas serán de aplicación « **hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno** », afirmación textual que no parece dar lugar a dudas. En el siguiente cuadro comparativo inserto las modificaciones introducidas por el Senado en su Resolución de 27 de octubre de 2017 respecto a la propuesta del Gobierno:

Cuadro 1

| | |
|--|--|
| <p>Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.</p> | <p>Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general.</p> |
| <p>a. En el apartado A, referido a «Medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno», el tercer párrafo tendrá la siguiente redacción: «El ejercicio de dichas funciones corresponderá al Gobierno de la Nación o a los órganos o las autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación».</p> | <p>El ejercicio de dichas funciones corresponderá a los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación.</p> |
| <p>b. Respecto del apartado C.3 «Área de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales»: Se excluyen de la aprobación del Senado las previsiones del último párrafo de este apartado respecto al ejercicio de las facultades de la Generalitat en el ámbito del servicio público autonómico de comunicación audiovisual.</p> | <p>Asimismo, en el ámbito del servicio público autonómico de comunicación audiovisual, el ejercicio conforme a este Acuerdo de las facultades de la Generalitat garantizará la transmisión de una información veraz, objetiva y equilibrada, respetuosa con el pluralismo político, social y cultural, y también con el equilibrio territorial; así como el conocimiento y respeto de los valores y principios contenidos en la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, tal y como establece el artículo 26 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña.</p> |
| <p>c. Al apartado D «Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña»: Suprimir los párrafos segundo y tercero del subapartado D.4, ambos relativos a la remisión a una autoridad gubernativa estatal de actos del Parlamento de Cataluña, por ser contrarios a la Constitución.</p> | <p>Para garantizar que no se produce dicha discrepancia, una vez presentadas proposiciones de ley, propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, propuestas de reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña, enmiendas a las iniciativas legislativas y propuestas de resoluciones de carácter general o disposiciones normativas sin fuerza de ley, la Mesa del Parlamento ordenará su remisión a la</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>autoridad que se designe a tal efecto por el Gobierno de la Nación, para que ésta manifieste, en el plazo de 30 días, su conformidad o no a la tramitación si incluyera disposiciones que resulten contrarias a las presentes medidas, ni a su presupuesto, objeto y finalidad.</p> <p>No podrán someterse a debate y votación las iniciativas y enmiendas a las que se alude en este punto mientras que la autoridad que se designe a tal efecto no haya expresamente otorgado su conformidad o, en su defecto, no hayan transcurridos los 30 días desde su comunicación. Denegada expresamente la conformidad por parte de la autoridad designada por el Gobierno de la Nación, quedarán suspendidos todos los trámites parlamentarios subsiguientes.</p> |
| <p>d. En el enunciado de las medidas contenidas en el punto E.1 Normativa estatal y autonómica de aplicación, entiéndase suprimido el primer párrafo por estar duplicado, y el segundo párrafo pasará a tener la siguiente redacción:</p> <p>El ejercicio de las competencias, facultades y funciones que, en virtud de lo autorizado en este Acuerdo, se atribuya a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación, se ajustará a la normativa vigente, estatal o autonómica, que en cada caso resulte de aplicación.</p> <p>La revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados por sustitución en las funciones o competencias de los órganos de la Administración de la Generalitat de Cataluña se sujetará a las previsiones de la legislación procesal. La revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados en aplicación de las medidas previstas en este Acuerdo corresponderá a los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional contencioso administrativo, en atención al rango de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación.</p> | <p>El ejercicio de las competencias, facultades y funciones que, en virtud de lo autorizado en este Acuerdo, se atribuya a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación, se ajustará a la normativa vigente, estatal o autonómica, que en cada caso resulte de aplicación.</p> <p>El ejercicio de las competencias, facultades y funciones que, en virtud de lo autorizado en este Acuerdo, se atribuya a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación, se ajustará a la normativa vigente, estatal o autonómica, que en cada caso resulte de aplicación, y su revisión jurisdiccional corresponderá a los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional contencioso administrativo, en atención al rango de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación.</p> |
| <p>e. En el apartado E.4, referido a «Modificación de los Departamentos, de las estructuras orgánicas y de los organismos, entes o entidades vinculadas o dependientes de la Generalitat de Cataluña», el primer párrafo tendrá la siguiente redacción:</p> <p>Acordado el cese del Presidente, del Vicepresidente y de los Consejeros de Gobierno, el ejercicio de sus respectivas funciones en orden a la organización de los Departamentos de la Generalitat de Cataluña, prevista en el  artículo 23 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, corresponderá igualmente al Gobierno de la Nación o a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación en sustitución de aquéllos.</p> | <p>Acordado el cese del Presidente, del Vicepresidente y de los Consejeros de Gobierno, el ejercicio de sus respectivas funciones en orden a la organización de los Departamentos de la Generalitat de Cataluña, prevista en el  artículo 23 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, corresponderá igualmente a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación en sustitución de aquéllos.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>f. En el apartado E.8, referido a «Potestad disciplinaria y traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal», el primer párrafo tendrá la siguiente redacción: El incumplimiento de las medidas contenidas en el presente Acuerdo se entenderá como incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución y al Estatuto, a los efectos de las infracciones previstas en la normativa disciplinaria estatal o autonómica de aplicación, sin necesidad de recurrir a informes previos sobre los expedientes disciplinarios.</p> | <p>El incumplimiento de las medidas contenidas en el presente Acuerdo se entenderá como incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución y al Estatuto, a los efectos de las infracciones previstas en la normativa disciplinaria estatal o autonómica de aplicación.</p> |
| <p>g. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 66.2 de la Constitución, las facultades de seguimiento y control de las medidas contenidas en el Acuerdo se atribuyen a la Comisión conjunta de las Comisiones General de Comunidades Autónomas y Constitucional.</p> | |
| <p>h. Respecto del apartado E.9. Duración y revisión de las medidas: En este apartado se contemplan previsiones respecto de la posibilidad de plantear modificaciones o actualizaciones de las medidas, así como de anticipar su cese si cesasen las causas que lo motivan. Además, el Gobierno, atendiendo a la evolución de los acontecimientos y de la gravedad de la situación, llevará a cabo una utilización proporcionada y responsable de las medidas aprobadas por el Senado, modulando su aplicación si se produjeran cambios en la situación u otras circunstancias que así lo aconsejen.</p> | |

Fuente: elaboración propia

- En el B.O.E. núm. **261** , amén de ceses de primer orden (Presidente de la Generalitat, el Vicepresidente y los Consejeros del Consejo de Gobierno y otros altos cargos, contenidos en los Reales Decretos 942/2017, 943/2017 y 945/2017, todos ellos de la misma fecha 27 de octubre de 2017) y de diversas medidas de organización de la propia Generalitat, se contienen los  [Reales Decretos 944/2017](#) (designa órganos y autoridades encargadas de dar cumplimiento a las medidas del 155) y 946/2017 (por el que se convocan elecciones al Parlamento de Cataluña y de disolución de éste).

En suma, y a la espera de que, al nombrarse el nuevo Gobierno de la Generalitat, cese en su vigencia el artículo 155 de la Constitución de 1978, hemos asistido a un largo y enconado proceso, en que está en juego la propia subsistencia del Estado constitucional de España en una configuración que lleva siglos de existencia, jaque que precisamente ha tratado de combatirse con la aplicación de dicho precepto.

XII. CONCLUSIONES

1. Con la excepción de las previsiones relativas a posible aprobación de una Ley

de Armonización, contemplada en el artículo 150.3., la aplicación del Título VIII de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 puede considerarse completada a partir de octubre de 2017, en que el Gobierno, con la aprobación del Senado, acuerda medidas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 155.

2. El texto obedece sobre todo a la lejana inspiración del artículo 49 de la Constitución de Weimar de 1919, a los conceptos de Estado federal (Ley Fundamental de Bonn, 1949) y Estado de las regiones (Italia, 1947).

3. Solo un incumplimiento de las obligaciones legales impuestas a una Autonomía, y especialmente si tal conducta significa atentado grave a los intereses generales de España, puede generar la aplicación del artículo 155.

4. El efecto esencial de la aplicación del mismo supone una sustitución competencial como resultado de la coerción estatal que hace frente a una situación extraordinaria de anormal funcionamiento territorial del Estado.

5. La única finalidad que puede tener el precepto es la consecución del restablecimiento de la normalidad constitucional, fruto también del sistema reactivo que la Constitución, el Estado y el Derecho prevén para estas situaciones extraordinarias.

6. Bajo ningún concepto estaría justificada la medida de suspensión y menos aún de supresión del régimen de autonomía para un territorio, aun cuando se dieran en él las situaciones que funcionan como «supuestos habilitantes» para la adopción de las medidas previstas en el artículo 155.

7. A lo largo del «quinquenio secesionista (2013-2017)» se constató una situación de contumaz recalcitrancia en el incumplimiento de sus obligaciones legales por parte de la Autonomía de Cataluña. La mera constatación de sus declaraciones «unilaterales» y la aprobación de normas de «transitoriedad jurídica» en sí mismas ya constatan la existencia objetiva de supuesto que da lugar a la aplicación del artículo.

8. El «interés general de España» al que se refiere el apartado 1 del precepto se ve, además, modulado por la utilización del adverbio «gravemente» que implica una intensidad de la acción de incumplimiento que ha de ser caso por caso constatada para la aplicación de las previsiones en él contenidas.

9. En todo caso puede verse también, y sin que ello suponga en lo más mínimo *contradictio in terminis*, una vía de hecho de la Autonomía consistente en la aprobación de normas «jurídicas» que constituyen un derecho paralelo al del Estado, fuera de todo rigor competencial y de legitimidad, en lo cual incurren también las diferentes resoluciones del Parlament de la Comunidad del periodo.

10. Aunque del precepto no se extrae la conclusión de que sea necesario que con carácter previo a su aplicación se precise una resolución jurisdiccional o del propio Tribunal Constitucional, el recorrido señalado a partir de 2013 está sembrado de Autos y Sentencias de este último que constituyen también doctrina a aplicar y que sirven para la fundamentación jurídica de las decisiones adoptadas por el Gobierno en aplicación del artículo.

11. La gradación de las medidas a adoptar, que habrá de estar en consonancia con la gravedad del supuesto contemplado, variará, pues, en intensidad, proporcionalidad y duración temporal, sin que por ello pueda cambiarse ni la

teleología, ni la vinculación finalística con que están concebidas todas las medidas que puedan adoptarse de conformidad con las previsiones del precepto.

12. Por último, el supuesto fue concretado el día 21 de octubre de 2017, fecha en la que, y con modificaciones que el Senado introdujo con relación a la previa propuesta redactada inicialmente en la aprobación del Consejo de Ministros, el Pleno del Senado, con mayoría absoluta de los miembros que de derecho lo componen, aprobó la aplicación del reiterado artículo 155, con dos ejes centrales de las medidas, a saber, por una parte, el cese de todo el Gobierno de la Autonomía y, por otra parte, con disolución del Parlament, la convocatoria de elecciones autonómicas al mismo.

BIBLIOGRAFÍA

Albertí Rovira, E. (1983). El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978. *Revista de Derecho Político*, 18-19, 1985, 111-122.

Albertí Rovira, E. (1986). La ejecución estatal forzosa. En E. Aja, E. y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas* (pp. 471-746). Barcelona: Tecnos.

Alzaga Villaamil, O. (1978). *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Madrid: Ediciones del Foro.

Ballart, X. (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, 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, 99-146.

Casares, J. (1963). *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*. Barcelona: Gustavo Gili.

Cobarrubias Orozco, S. de (1979). *Tesoro de la Lengua Castellana o Española*. Madrid: Edición facsímil de Ediciones Turner.

Cruz Villalón, P. (1981). La protección extraordinaria del Estado. En Predieri, A. y García de Enterría, E. (dirs.), *La Constitución española de 1978* (pp. 689-717). Madrid: Civitas.

Cruz Villalón, P. (1984). Coerción estatal. En J. J. González Encinar, J.J. (ed.), *Diccionario del sistema político español* (pp. 56-62). Madrid: Akal.

Ennunschat, J. (2017). La vía coactiva federal a tenor del artículo 37 de la Ley Fundamental. *Revista de Notario del siglo XXI*, 76, 22-27.

Entrena Cuesta, R. (2001). Artículo 155. En Garrido Falla, F. y otros, *Comentarios a la Constitución* (pp. 2617-2623). Madrid: Civitas.

Fernández Rodera, J. A. (2003). A vueltas con el artículo 155 de la Constitución. Su relación con los estados excepcionales. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 603, 1-5.

Fernández Sebastián, J. (2002). *Diccionario político y social del siglo XIX español* . Madrid: Alianza Editorial.

García de Enterría, E. (1981). La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas. *Revista Española de Derecho Constitucional* , 1, 35-131.

García de Enterría, E. (1983). *La ejecución autonómica de la legislación del Estado* . Madrid: Civitas.

García Fernández, J. (2015, 1 de septiembre). La reforma del Constitucional o munición independentista. *El País*.

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)*. Vol. II (pp. 1189-1303). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

García-Pelayo, M. (1981). El «status» del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional* , 1, 11-34.

García-Pelayo, M. (inédito). *Notas de Agosto de 1978 sobre el Proyecto de Constitución* .

Gil-Robles y Gil-Delgado, J. M. (1999). Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas. En Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978* , Tomo XI, *Cortes Generales* (pp. 499-518). Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas.

Gimeno Sendra, V. (2011). Eficacia de las sentencias constitucionales. *Diario La Ley* , 7547.

Gómez Lugo, Y. (2007). La tramitación legislativa en lectura única. *Indret. Revista para el análisis del Derecho*. Recuperado de [http://www.indret.com/pdf/470 es.pdf](http://www.indret.com/pdf/470_es.pdf).

Gómez Orfanell, G. (2005). La coerción federal en el Derecho comparado. *Cuadernos de Derecho Público* , 26, 41-60.

Gómez Orfanell, G. (2009). *Comentarios a la Constitución Española, XXX Aniversario* . Madrid: Fundación Wolters Kluwer.

Gómez Orfanell, G. (2013). La prehistoria española del artículo 155 de la Constitución de 1978. En López Guerra, L. García Ruiz, J.L. y García Fernández, J. (dirs.), *Constitución y desarrollo político. Estudios en Homenaje al Profesor Jorge de Esteban* . Valencia: Tirant lo Blanch.

González Hernández, E. (2008). El control estatal sobre las Comunidades Autónomas. *Anuario Parlamento y Constitución* , 11, 161-194.

González Hernández, E. (2016). El  [artículo 155](#) CE y la L.O. 15/2015, de 17 de octubre de Reforma de la L.O.T.C.; ¿ineludible reciprocidad o círculo perverso? *Revista Teoría y Realidad Constitucional* , 37, 529-557.

Guaita, A. (1979). Las regiones españolas antes y después de la Constitución de 1978. *Revista de Derecho Público* , 76-77.

La Pérgola, A. (1985). Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias. *Revista Española de Derecho Constitucional* , 13, 9-40.

- Leguina Villa, J. (1984). Las Comunidades Autónomas. En Predieri, A. y García de Enterría, E. (dirs.), *La Constitución española de 1978* (pp. 771-828). Madrid: Civitas.
- Martínez Sospedra, M. (1988). El Senado constitucional: sus facultades. En Álvarez Conde, E. (coord.), *Diez años de régimen constitucional* (pp. 346-376). Madrid: Tecnos.
- Mendizábal Allende, R. de (1979). El control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas. En *La Constitución española y las fuentes del Derecho* (pp. 1436-1468). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Molas, I. (1980). Els Controls del òrgans de l'Estat sobre les Comunitats Autònomes. *Administració Pública* , 3, 29-49.
- Muñoz Machado, S. (1982). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* . Madrid: Civitas.
- Ortega Gutiérrez, D. (2015, 19 de octubre de 2015). El delicado y excepcional artículo 155. *Diario El Mundo* .
- Ortega y Gasset, J. (1983). Las Asambleas regionales y el caciquismo. En *Obras Completas Tomo II* . Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez-Armiñán y de la Serna, A. (2005). El Ulster y el  [artículo 155](#) de la Constitución Española. *Noticiero de las Ideas* , 22, 12-15.
- Pérez Pino, M. D. (2014). Alcance y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una norma con rango legal. Ejecución de sentencias. STC 150/2012, de 5 de julio. *Revista Andaluza de Administración Pública* , 88, 193-218.
- Pérez Serrano, N. (1932). La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931, Antecedentes, Texto, Comentarios. *Revista de Derecho Privado* .
- Pérez Serrano, N. (1984). *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Civitas.
- Pérez-Serrano Jáuregui, N. (2017). *Obras Escogidas de Nicolás Pérez Serrano* . Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Porrez Azkona, J. (1983). La decisión sobre poderes excepcionales. *Revista Vasca de Administración Pública* , 6, 9-72.
- Requejo Rodríguez, P. (2013). La resurrección del Interés General en el Estado Autonómico. *Revista de Derecho Político* , 87, 149-178.
- Reynés Llamas, M. (2014). La coerción estatal sobre las comunidades autónomas. En Oliver Araujo, J. et al. (eds), *El futuro territorial del estado español ¿centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?* (pp. 577-604). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ridao Martín, J. (2015). La oscilante doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las consultas populares por la vía de referéndum. Una revisión crítica a través de cuatro sentencias . *Estudios de Deusto* , 63 (1), 359-385.
- Ridao Martín, J. (2016). Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución. *Revista Vasca de Administración Pública* , 106, 151-188.

- Rodríguez Oliver, J. M. (1981). Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español. En VV. AA., *El Tribunal Constitucional* (pp. 2269-2360). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Rubio Llorente, F. (1992). Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 35, 9-39.
- Salas, J. y Palomino, V. (1987). La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional (especial referencia a las relativas a la Administración). *Documentación Administrativa*, 209, 89-118.
- Sánchez Morón, M. (1995). Voz Interés general, *Enciclopedia Jurídica Básica*.
- 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* (pp. 219-250). Madrid: Civitas.
- Santaolalla López, F. (1990). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Solé Tura, J. (2002, 5 de octubre). El presidente Aznar y el artículo 155 de la Constitución. *El País*.
- Sosa Wagner, F. (1979). El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española. *Documentación Administrativa*, 182, 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 Aja E. et al., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas* (pp. 115-138). Barcelona: Tecnos.
- Ucelay-Da Cal, E. (2004). El «octubre catalán» de 1934. *Cuadernos de Alzate*, 30, 77-106.
- Villanueva Turnes, A. (2016). Analizando el artículo 155 de la Constitución Española de 1978. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 11, 7-8.
- Vírgala Foruria, E. (2004). La Propuesta Ibarretxe: una ruptura constitucional encubierta. *Revista Jurídica sobre la Evolución de la Nación y del Estado en Europa*, 12, 241-268.
- Vírgala Foruria, E. (2005). La coacción estatal: el artículo 155 de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 73, 55-110.
- Viver Pi-Sunyer, C. (1977). Los efectos vinculantes de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre el legislador: ¿Puede éste reiterar preceptos legales que previamente han sido declarados inconstitucionales? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 97, 13-44.
- Volpe, G. (1977). *L'ingiustizia delle leggi. Studi sui modelli di giustizia costituzionale*. Milán: Giuffrè.
-

FOOTNOTES

1

Bibliografía sobre el 155 de la  [Constitución Española](#). Aunque habría que reseñar otras cuantas más, cito acto seguido las obras más relevantes: Albertí Rovira (1983, 1986), Alzaga Villaamil (1978), Ballart (1987), Bassols Coma (1981), Bermejo Vera (1984), Calafell Ferra (2000), Cruz Villalón (1984a, 1984b), Ennunschhat (2017), Entrena Cuesta (2001), Fernández Roderá (2003), García de Enterría (1981, 1983), García Torres (1984), García-Pelayo (1978, inédito), Gil-Robles y Gil-Delgado (1999a, 1999b), Gimeno Sendra (2011), Gómez Lugo (2007), Gómez Orfanell (2005, 2009), González Hernández (2008, 2016), Guaita (1979), La Pérgola (1985), Leguina Villa (1984), Mendizábal Allende (1979), Molas (1980), Muñoz Machado (1982), Ortega Gutiérrez (2015), Pérez-Armiñán y de la Serna (2005), Pérez Pino (2014), Porrez Azkona (1983), Requejo Rodríguez (2013), Reynés Llamas (2014), Ridaó Martín (2015, 2016), Rodríguez Oliver (1981), Rubio Llorente (1992), Salas y Palomino (1987), Sánchez Rodríguez (1991), Santaolalla López (1990), Solé Tura (2002), Sosa Wagner (1979), Tolivar Alas (1981), Tornos Mas (1985), Ucelay-Da Cal (2004), Villanueva Turnes (2016), Vírgala Foruria (2004, 2005), Viver Pi-Sunyer (2013), Volpe (1977).

2

Gil-Robles (1999, p. 503) considera que tanto el requerimiento como la mayoría absoluta del Senado son dos cautelas o garantías que al tiempo suponen rechazo de alternativas tales como intervención del Tribunal Constitucional o del Congreso y exclusión –sobre ello algo ya se ha dicho en el cuadro insertado páginas atrás– de las meras motivaciones de oportunidad.

3

Traté y admiré mucho al Senador Benet. Gran historiador de la Semana Trágica de julio/agosto de 1909, y desde su militancia comunista creo yo que tamizada por su larga vivencia junto a los monjes de Monserrat, siempre ofrecía fórmulas presididas por la razón y el buen juicio. A la sazón, cuando se discute en la Cámara Alta el texto de la futura Constitución de 1978, yo era, en mi condición de Letrado de las Cortes, Secretario General del Senado.

4

Se hizo como es de sobra sabido, por  [L.O. 2/1979, de 3 de octubre](#), reguladora del Tribunal Constitucional. Vid. Vírgala (2005, pp. 76-77).

5

Sobre todo García Torres (1984, p. 11012) y Vírgala (2005, p. 78).

6

Muy en concreto, vid. Alzaga (1978, p. 890).

7

Vid. Alzaga (1978, p. 892): la razonable proporcionalidad tiene que ver con la obtención del fin perseguido, cauce, pues, amplio pero a la vez definido.

8

Sobre las críticas al menor quórum antes citado, vid. Entrena (2001, p. 2621).

9

Se acercó a lo que digo la decisión relativa a, en ejecución de una Sentencia firme, la devolución de materiales museísticos a otra comunidad Autónoma una vez implantada en Cataluña la aplicación del artículo 155.

10

Más recientemente aún, y sin que nadie se rasgue las vestiduras, asistimos a la práctica –para mí solo calificable como sarcástica si es que no recae simplemente en lo bochornoso– de impedirse, por Acuerdos formales de esas Salas Civil y Contencioso-Administrativa, que los escritos de preparación superen los quince folios y los de interposición los veinticinco. Así, y de forma directa, es escandalosa incluso a priori la falta de tutela judicial efectiva.

11

El Título Preliminar se redactó mediante Decreto de abril de 1974, por consiguiente, muy en las postrimerías del régimen político previo a la Constitución de 1978.

12

No haría falta hacerlo; pero recordaré que en ese momento de agosto de 1978 era García-Pelayo el máximo exponente de nuestros expertos en Derecho Constitucional. Pocos años más tarde, además, se convirtió en el primer Presidente del Tribunal Constitucional creado por nuestra Constitución de 27 de diciembre de 1978.

13

Vid. Gil Robles (1999, p. 502).

14

Con todo detalle la narración *in extenso* puede consultarse en Gómez Orfanell (2013, pp. 1512-1515). El autor también con toda razón, nos recuerda –p. 1516– que en los Reales Decretos-Leyes que instauraron los regímenes autonómicos pre-constitucionales del Texto de 1978 sí aparecía la posibilidad de suspensión de sus órganos de gobierno «por razones de seguridad del Estado».

15

Es formidable el análisis de García Torres (1984), sobre todo en sus páginas 1196 a 1257.

16

Allí, en Alemania en esos años –vid. García Torres (1984, p. 1198) especialmente– se las tuvieron que ver personajes tan relevantes como Anschütz, Giese, Nawiasky, Maunz, Walz, Heller, Walter Jellinek, Kelsen, Schmitt, Forsthoff... ¡Qué cabezas jurídicas...!

17

Con toda razón, y no menor precisión, dice García Torres que «El artículo 155 de la Constitución disciplina un *instituto jurídico de protección de la Constitución* y del interés general de España» (García Torres, 1984, p. 1221).

18

Sabido es que muchos años más tarde, y por parte de los nacionalistas vascos, tal nieto de Noé fue el pergeñador inicial del territorio y nación vasca.

19

Diccionario María Moliner, Editorial Gredos, Madrid, 1994 (1.^a edición, 19.^a reimpresión).

20

Vid. mi artículo «El Himno de Riego como símbolo político. Los hijos del Cid», en el Libro Homenaje al Profesor D. Jorge de Esteban Alonso, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, febrero 2011.

21

D.J.C., Catecismos políticos españoles , edición Consejería de Cultura de la Comunidad de Madrid, septiembre de 1989.

22

Atina también Gil-Robles (1999, p. 510), cuando concluye que ese «interés viene determinado bien por el bloque de constitucionalidad, bien por órganos estatales o europeos en la esfera en que pueden definirlo, es decir, sin menoscabar la esfera de poder reservada o transferida a las Autonomías».

23

Dice Vírjala (2005, p. 93), que es la «lealtad federal un principio no escrito inmanente que es trasladable a nuestro Estado compuesto, como evidencian las apelaciones al auxilio y colaboración recíprocas de las SSTC 18/1982 y 64/1982».

24

Vid. para esos conceptos Pérez Serrano (1984, pp. 420-421). El golpe de Estado supone, como característica esencial, que autoridades supremas se apartan de la legalidad y alteran perentoriamente las instituciones fundamentales, siendo casi secundario que tales autoridades hagan o no uso material de la fuerza. Supone siempre transformación brusca, así como un síntoma *patognómico* (ya que se habla de patología política) radicado en ser los **titulares del poder** quienes lo usan para derrocar la estructura a que antes servían.

25

Así ocurría con la Ley Orgánica de 1985 de Régimen Electoral General, a la que expresamente se aludía como tal derecho de aplicación supletoria en la Ley de Referéndum...

26

Melanges. Des gouvernements et leur soutiens.

27

El artículo está recogido dentro del Título I, Derechos, deberes y principios rectores, Capítulo II. De los Derechos en el ámbito político y de la Administración.

Especial mención merecen en este orden de consideraciones los trabajos que más se ocupan de la materia: Cruz Villalón (1984, pp. 56-62); Ennuschat (2017, pp. 22-24); García de Enterría (1987, pp. 167 y ss.); García Torres (1984, pp. 1266-1294); Gil-Robles (1999, pp. 503-507); Gómez Orfanell (2009, pp. 2577-2583); Rodríguez Oliver (1981, pp. 2321-2325) y Vírgala (2005, pp. 58-107).

Me remito a esos ocho trabajos de la nota precedente.

Queda apuntada la idea, que tendría que desarrollar alguien con más conocimientos que yo en la materia. Sí es de subrayar, en todo caso, que las opciones más llamativas son dos: o bien el adverbio simplemente «complementa» una significación (del verbo, del adjetivo, o de otro adverbio), bien «modifica» esa significación. Y ello, es así, no da lo mismo. Parece que se vuelve a replantear lo que ya decía otro clásico (y mi compañero, Letrado de las Cortes), Julio Casares (1963, p. 18): «**Adverbio** . m. Gram. Parte de la oración que sirve para **modificar** la significación del verbo, del adjetivo o de otro adverbio. Hay **adverbios** de **lugar** , de **tiempo** , de **modo** , de **cantidad** , de **orden** , de **afirmación** , de **negación** y de **duda** ».

Antes, y también vale, hablé de recalcitrancia.

Acerca de la contumacia, vid. Vírgala (2005, p. 81).

Me refiero a la modificación de la L.O.T.C. mediante  [L.O. 15/2015](#), que se publicó el 17 de octubre en el B.O.E., cuando ya se habían producido atisbos que todos consideran notorios de incumplimientos por parte de la Comunidad Catalana.

Vid. de nuevo García Torres (1984, p. 1268).

35

Recuerdo que la citada obra de García Torres es de 1984.

36

García Torres (1984, especialmente pp. 1278 a 1281 y 1282).

37

Polemiza aquí el autor con García Torres, pues para éste valdría como declaración expresa de un órgano superior de una Comunidad Autónoma de que no quiere cumplir y no cumplirá en su momento o en adelante con sus obligaciones.

38

Este apartado, antes de su reforma en enero de 1994, se refería a la «Comisión de Autonomías y de Organización y Administración Territorial».

39

Vid. García Torres (1984, p. 1275), como el Bundesrat, bajo su propia responsabilidad decide el Senado acerca de la procedencia de su aprobación y con respecto a qué medidas; y Gil-Robles (1999, p. 516): el Pleno solo puede aprobar o rechazar la propuesta de la Comisión, pero no modificarla ni condicionarla.