

# El artículo 155 CE: teoría y práctica de la coerción estatal

**Mercedes IGLESIAS BÁREZ**

Área de Derecho Constitucional

Facultad de Derecho

Universidad de Salamanca

merche@usal.es

Como no puede ser de otro modo, me gustaría comenzar mi intervención<sup>1</sup> con un sincero agradecimiento a la profesora Antonia Durán, directora del Máster de Derecho Español para Juristas Extranjeros, por su feliz idea de celebrar cada año los Seminarios Interdisciplinares de Derecho, un foro de debate sobre la realidad jurídico-constitucional de nuestro país.

## OBJETO DE LA PONENCIA

La Ponencia que se presenta es una reflexión sobre el sentido y significado del artículo 155 CE, el modelo teórico español de la coerción estatal, así como de las dificultades de su aprehensión, que complejizan su alcance práctico.

## 1. SOBRE EL SENTIDO DEL ARTÍCULO 155 CE: LA LLAMADA COERCIÓN ESTATAL

No cabe duda de que la coerción estatal del artículo 155 CE representa una previsión que las Constituciones incluyen dentro de la protección extraordinaria del Estado y de la Constitución, una medida excepcional cuyo éxito radica en que nunca se ponga en práctica.

Su ámbito de actuación es el de la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y plantea un último y no querido escenario de conflicto en un Estado compuesto: aquel, como en el caso español, en que una Comunidad Autónoma incumpla

1. El texto que se presenta refleja de la manera más fiel posible la ponencia presentada en el Seminario Interdisciplinar de Derecho Español «Perspectiva Jurídica del Conflicto Catalán», celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca el día 29 de noviembre de 2017.

gravemente las obligaciones constitucionales y legales o bien atente también gravemente contra el interés general de España.

Estamos, pues, ante una crisis del Estado y un Estado en crisis, una situación que requiere la puesta en práctica de un Derecho excepcional. La excepcionalidad se presenta en dos ámbitos: rompe el criterio ordinario que rige la relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma, que es el del respeto al principio de competencia, por un lado, y por el otro obliga a que la resolución del conflicto salga del habitual campo de la judicialización, es decir, que el Derecho deje paso a la Política o, lo que es lo mismo, el Tribunal Constitucional al Gobierno.

Todos los Estados compuestos prevén este mecanismo extraordinario, aunque representen diferentes modelos en el Derecho comparado por sus distintas denominaciones y alcance; ya sea como en EE. UU. o México, un instrumento ideado como una intervención solicitada por el propio ente territorial, el supuesto más drástico de Austria, Italia y Portugal donde se permite la disolución de los órganos del ente territorial —Parlamento y Gobierno—, bien como el caso alemán, que como veremos es más garantista.

La coerción estatal, más allá de su previsión constitucional, lo que pretende es la propia supervivencia del Estado compuesto, por lo que el problema de esta figura no radica, por tanto, en su existencia, sino en su alcance.

## 2. LAS DIFICULTADES DEL ARTÍCULO 155 CE: UNA COERCIÓN ESTATAL CON PERFILES PROPIOS

La coerción estatal del artículo 155 CE no es un elemento «extraño» en el Derecho comparado, pero sí es cierto que el diseño constitucional español y su propia práctica presenta, a diferencia de otros Estados, una especial dificultad.

En primer lugar, porque partimos del «dato normativo» de la propia desconstitucionalización del Estado autonómico, que ha provocado que el caso español se caracterice por una alta conflictividad de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, consiguientemente, el excesivo protagonismo del Tribunal Constitucional en su configuración, en detrimento del Senado o de otras instancias políticas de debate y resolución de conflictos.

En segundo término, porque frente a este escenario de conflicto destaca la poca atención que se ha prestado al artículo 155 CE, tanto en los debates constituyentes —solo se decía que se inspiraba en el modelo alemán—, como entre la doctrina<sup>2</sup>. Ni

2. Para una visión general *vid.* CRUZ VILLALÓN, Pedro. 1984: «Coerción estatal». En J. J. González Encinar (dir.): *Diccionario del sistema político español*. Madrid: Akal. CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan. 2000: «La compulsión o coerción estatal (Estudio del artículo 155 de la Constitución española)». *Revista de Derecho Público*, n.º 48-49. GARCÍA TORRES, Jesús.

siquiera el aviso del Plan Ibarretxe en 2005 sirvió para desarrollar y concretar por ley esta medida y solo el problema catalán ha traído y muy recientemente una regulación emboscada como la de la Ley 15/2015 de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional relativa a la ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional.

Tal vez podríamos preguntarnos si el referente alemán nos puede ayudar a desentrañar el alcance del artículo 155 CE; no obstante, tampoco en este caso el modelo alemán es definitivo.

Por un lado, porque si bien en el Anteproyecto de Constitución española la coerción estatal apareció como una «transposición» del art. 37 LFB, la evolución de la institución en el proceso constituyente hizo que la influencia alemana se fuera diluyendo. Además, la figura de la coerción federal no está cerrada en Alemania, todavía está sometida a debate entre la doctrina, y no hay práctica sobre la misma.

Pero lo que es más importante es que el artículo 155 CE tiene una formulación distinta del caso alemán. En este último no hay requerimiento previo al presidente de la CA —lo cual no resulta determinante para establecer una diferencia de modelos—, solo atiende a la vulneración de las leyes federales —y no a otras normas del ordenamiento compuesto— y, lo que es más importante, no incluye la causa española del «atentado grave del interés general de España». Este es, en realidad, el elemento definitivo que hace que nos encontremos no tanto ante un supuesto que evoca un principio de sujeción al derecho, como en el caso alemán, sino ante la conculcación del principio de lealtad federal. El artículo 155 CE no protege tanto el ordenamiento parcial del Estado como en el caso alemán, sino el mismo Estado autonómico, nuestra Constitución territorial<sup>3</sup>. Esto no sería más que un debate académico si no tuviera consecuencias: en el caso español se va más allá del supuesto alemán y no solo se permite intervenir en las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, sino en las competencias propias de la Comunidad Autónoma. La cuestión está en desentrañar hasta dónde puede intervenir el Gobierno competencias propias de la Comunidad Autónoma

---

1984: «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía». En AA. VV.: *Organización Territorial del Estado* (Comunidades autónomas), vol. 2. Madrid: IEF. GÓMEZ ORFANEL, Germán: «La coerción federal en el Derecho comparado». *Cuadernos de Derecho Público*, sept.-dic. 2005, n.º 26. ENTRENA CUESTA, Rafael. 1980: «Artículo 155». En *Comentarios a la Constitución* (dirigidos por Fernando Garrido Falla). Madrid: Civitas, 1980, 2311-2316. GARCÍA TORRES, Jesús. 1984: «El artículo 155 de la Constitución y el principio constitucional de autonomía». En *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, volumen II, 189-1303. GIL-ROBLES DELGADO, José María. 1988: «Artículo 155». En *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978* (dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil). Madrid: Edersa, tomo IX, 451-471. VIRGALA FORURIA, E. 2005: «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución». *Revista Española de Derecho Constitucional*, (enero-abril), 2005, n.º 73.

3. ÁLVAREZ, L. 2008: «La función de la lealtad en el Estado autonómico». *Teoría y Realidad Constitucional*, 2008, n.º 22.

o, lo que es lo mismo, si hemos pasado del sistema alemán al sistema italiano, austriaco o portugués.

### 3. PRESUPUESTOS MATERIALES DE LA COACCIÓN ESTATAL DEL ARTÍCULO 155 CE

La actuación de la Comunidad Autónoma comprende, por un lado, tanto un supuesto de acción o bien de omisión, y exige que el incumplimiento sea efectivo e imputable a propia Comunidad Autónoma —la STC 215/2014 habla de comportamiento manifiesto y contumaz por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña—.

Las causas que activan el artículo 155 CE son dos:

- a) El Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución y las leyes. Por un lado, se requiere que el incumplimiento de estas obligaciones sea grave, que no sea un incumplimiento cualquiera, pero en realidad el problema que se plantea es el de determinar a qué tipo de leyes se refiere la previsión constitucional. Todo parece indicar que se trata de un supuesto que se aparta del caso alemán, por lo que en España se referiría a un incumplimiento del bloque de la constitucionalidad, donde se incluirían las leyes también autonómicas.
- b) Atentado grave al interés general de España.

La gran dificultad estriba en determinar la relación entre estas dos causas, es decir, si se trata de una mera reiteración del constituyente y ambos supuestos confluyen, pues a priori no resulta fácil apuntar los casos en que se pueda atender gravemente al interés general de España sin que exista un incumplimiento también gravoso de las obligaciones constitucionales o legales por parte de la Comunidad Autónoma y por ello seguiríamos instalados en el sistema alemán; o bien, la causa del atentado grave del interés general de España tiene un carácter autónomo y se desliza más hacia el territorio de la Política y esta última permitiría ir más allá del caso alemán.

El procedimiento para materializar la coacción estatal tampoco deja de estar exento de problemas. Así, y, en primer término, plantea dificultades la apreciación de la concurrencia de la infracción, que supone analizar la relación entre la jurisdicción constitucional y el artículo 155 CE, es decir, si el Tribunal Constitucional tiene aquí una función subsidiaria o bien si este debe constatar primero el supuesto de intervención estatal. Todo apunta a que, en relación al principio de lealtad, el Tribunal Constitucional desarrollaría una dimensión negativa y al art. 155 CE le correspondería la función positiva.

También se presentan dificultades a la hora de determinar el papel que debe desarrollar el Senado. En primer lugar, la intervención de la Cámara debería servir de contrapeso y control político de la decisión tomada por el Gobierno y esta función no la cumple adecuadamente el Senado pues el sistema electoral propicia que en la Cámara

baja el Gobierno tenga mayoría absoluta con mayor facilidad que en el Congreso —el supuesto de la aplicación de la coacción estatal a Cataluña es un claro ejemplo—<sup>4</sup>; o si el Senado puede rectificar lo aprobado por la Comisión correspondiente, si la decisión del Senado es fiscalizable por el Tribunal Constitucional y mediante qué procedimiento o bien qué ocurre si el Senado está disuelto.

Pero no cabe duda de que los mayores problemas se presentan en el ámbito de determinar las medidas que se pueden aplicar en el supuesto de la coacción estatal. Existe un acuerdo común en que estas medidas deben ser las necesarias para cumplir con la función de la protección extraordinaria del Estado y ello exige su sujeción a los principios garantistas de proporcionalidad, transitoriedad y concreción.

Sin embargo, los problemas ya se presentan en el tipo de medidas que se pueden adoptar. Hay un acuerdo común sobre lo que se puede hacer: la impartición de instrucciones a la Comunidad Autónoma, que deriva de la propia previsión del art. 155. 2 CE, y de lo que no se puede hacer: supresión de la autonomía y el empleo de las Fuerzas Armadas. Más allá de esto las dudas están en si es posible la disolución o suspensión de los órganos de las CC. AA. o de determinados órganos, en si cabe la sustitución de la actividad de la Comunidad Autónoma y qué alcance tiene y si es posible aplicar medidas de presión económica. Sobre todo las mayores dificultades se presentan a la hora de determinar si cabe la disolución del Parlamento autonómico, es decir, si entendemos que la cláusula del interés general de España supera el modelo alemán y nos equipara al supuesto italiano —es difícil porque se propuso durante el proceso constituyente y no salió adelante—, o bien si se entiende que el supuesto español va más allá del caso alemán, pero no llega al supuesto italiano y, por tanto, se puede disolver el Parlamento autonómico, pero para convocar elecciones anticipadas como en el caso austríaco.

No cabe duda de que ante el comportamiento de los órganos de autogobierno catalán y la declaración unilateral de independencia no había otra respuesta que la aplicación del artículo 155 CE. El problema no solo está en el qué se puede hacer (legalidad), sino también en el cómo hacerlo y de cómo el Gobierno aplique la coerción estatal dependerá la legitimidad de esta medida.

No obstante, un orden político se sustenta en la legitimidad de que su autoridad se fundamente en el consentimiento, y no cabe duda tampoco de que una parte importante de la sociedad catalana no comparte el actual orden jurídico-constitucional español. Por ello, como dijera GARCÍA PELAYO, «a pesar de que el poder puede adquirirse por la fuerza (en este caso de la ley) sólo se conserva con la sabiduría, esto es la capacidad para encontrar su justificación ante la comunidad», y esta es ya una tarea que desborda el artículo 155 CE.

4. Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 y la Resolución del Senado de 27 de octubre de 2017.