

# **LA COMPULSIÓN O COERCIÓN ESTATAL (ESTUDIO DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA)**

VICENTE JUAN CALAFELL FERRÁ

Capitán Auditor  
Profesor Asociado de Derecho Constitucional  
de la Universitat de les Illes Balears

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: EL CONTROL EN LOS ESTADOS COMPUESTOS. — II. PRESUPUESTOS MATERIALES DE LA COMPULSIÓN ESTATAL: SU CARÁCTER. 1. *Actuación de una Comunidad Autónoma*. 2. *Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución o las leyes*. 3. *Atentado grave al interés general de España*. 4. *El carácter de la compulsión estatal*. III. PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA COMPULSIÓN ESTATAL. 1. *Fase gubernamental*. a) *Apreciación de la infracción*. b) *Requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma*. 2. *Fase senatorial*. a) *Solicitud del Gobierno*. b) *Audiencia a la Comunidad Autónoma interesada*. c) *Formulación de la propuesta de resolución*. d) *Acuerdo de aprobación o denegación de la solicitud del Gobierno*. 3. *La posible intervención del Congreso de los Diputados*. IV. MEDIDAS DE COMPULSIÓN. 1. *Principios rectores*. 2. *Tipología*. V. RECURSOS CONTRA EL EJERCICIO DE LA COERCIÓN. 1. *La posibilidad de impugnar los actos de coerción*. 2. *Recursos contra los actos concretos de compulsión*. a) *El requerimiento del Gobierno*. b) *La aprobación del Senado*. c) *La ejecución de las medidas por el Gobierno*. BIBLIOGRAFÍA.

# LA COMPULSIÓN O COERCIÓN ESTATAL (ESTUDIO DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

POR

VICENTE JUAN CALAFELL FERRÁ

Capitán Auditor  
Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universitat  
de les Illes Balears

## I. INTRODUCCIÓN: EL CONTROL EN LOS ESTADOS COMPUESTOS

Como es bien sabido, la Constitución de 1978, rompiendo con la *precedente concepción unitaria de la estructura del Estado español*, permitió la descentralización política del mismo al reconocer, en el artículo 2, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española. Dicha proclamación fue desarrollada, con notables dosis de originalidad con respecto a los antecedentes de Derecho Comparado, en el Título VIII de la Norma Fundamental y fue hallando su plasmación efectiva con la aprobación de los sucesivos Estatutos de Autonomía, con lo que en la actualidad no existe parte alguna del territorio español que no esté bajo una doble dependencia: de la Administración del Estado y de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma.

La doctrina ha discutido largamente acerca de la concreta ubicación dentro de las formas de Estado del diseño territorial llevado a ca-

bo por nuestro vigente Texto Fundamental. No vamos a reproducir aquí esta polémica porque, primero, no es el objeto del presente trabajo y, segundo, porque parece claro que, con independencia del calificativo que pueda atribuirse al llamado Estado de las Autonomías, lo que está fuera de toda duda es que en él coexisten distintos centros de decisión política. En otras palabras, España es un Estado compuesto.

Sentada esta premisa, es menester reparar en que el concepto de Estado debe partir de la idea o, mejor dicho, del principio de unidad. El citado artículo 2 de la Constitución es claro en este sentido, al comenzar diciendo que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española. Este principio de unidad se erige en el eje principal del Estado autonómico. Así, el Tribunal Constitucional ya dijo, desde sus primeras sentencias, que se constituye no sólo en un límite de la autonomía, sino en el origen y fundamento de la misma.

La unidad del Estado, dada su apuntada relevancia, se manifiesta en diversos frentes. Uno de ellos se concreta en la posibilidad de que los poderes centrales supervisen y controlen la actividad de las colectividades-miembro<sup>1</sup>. Sobre este particular, F. Sosa Wagner ha dicho que la concepción unitaria del Estado impone, junto a la exigencia de arbitrar los campos o competencias en que la autonomía de las organizaciones territoriales se puede plasmar, la de formular los mecanismos apropiados para que el Estado, organización que detenta la personalidad jurídica superior y originaria, se reserve la fiscalización de la actividad desarrollada por los otros entes territoriales<sup>2</sup>.

Ahora bien, como se encarga de poner de relieve el referido autor, esos mecanismos de supervisión deben instrumentarse de forma distinta al esquema sobre el que se montan las relaciones entre el Estado y las Corporaciones Locales, dada la naturaleza política y no meramente administrativa de las Comunidades Autónomas<sup>3</sup>. En efecto, tradicionalmente se han justificado los controles estatales sobre los entes locales mediante la extensión al campo del Derecho Público de la

---

<sup>1</sup> Así, R. PUNSET BLANCO (*El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 210) afirma que la razón de ser del artículo 155 de la Constitución procede del principio de unidad.

<sup>2</sup> Vid. F. SOSA WAGNER: «El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, págs. 149-150.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

figura civil de la tutela, cuya inadecuación respecto a las Comunidades Autónomas parece evidente<sup>4</sup>.

La atribución de potestades legislativas a las Comunidades Autónomas, y la consiguiente posibilidad de configurar opciones políticas propias distintas de la del Estado, conduce necesariamente a un diseño distinto de los medios de control sobre las mismas. Esta nueva configuración debe partir de la idea de que el control no limita la autonomía, sino que la precisa y la mantiene en su ámbito propio<sup>5</sup>. De ello parece desprenderse que, por lo general, los controles sobre las Comunidades Autónomas deberán llevarse a cabo por instancias que podríamos calificar de neutrales o imparciales –o lo que es lo mismo, jurisdiccionales–, con base en criterios de legalidad y no de mera oportunidad<sup>6</sup>.

La Constitución española de 1978 ha seguido esta línea al recoger, en su artículo 153, los órganos del Estado que controlarán la actividad de las Comunidades Autónomas y el campo de actuación de cada uno de ellos. Puede objetarse a tal precepto su carácter incompleto, por cuanto que no enumera todos los controles existentes o posibles sobre las Comunidades Autónomas. Sin embargo, ello no obsta para afirmar que, con él, la Constitución consagra el predominio de los controles jurisdiccionales, alejados del principio de jerarquía, a la vez que excluye, apartándose del modelo italiano, el control de oportunidad sobre las normas legislativas de las Comunidades Autónomas<sup>7</sup>.

Si este es el esquema de controles que estableció el último constituyente español, cabe cuestionarse acerca del significado del artículo 155 de nuestro Código Fundamental, que recoge, siguiendo el patrón del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, la institución de la compulsión o coerción federal (*Bundeszwang*). La práctica generalidad de los autores que han tratado el tema se inclinan por el entendimiento de dicha figura como un instrumento extraordinario, previsto para situaciones excepcionales. Sirva de ejemplo la opinión de R. Entrena Cuesta, para quien mediante dicho precepto se trata de configurar la posibilidad de reaccionar contra supuestos excepcionales y cuyas cir-

---

<sup>4</sup> Vid. L. TOLIVAR ALAS: *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, pág. 117.

<sup>5</sup> Vid. L. PAREJO ALFONSO: *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

<sup>6</sup> Vid. L. TOLIVAR ALAS: *El control del Estado...*, cit., pág. 120.

<sup>7</sup> Vid. J. M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES GIL-DELGADO: *Control y autonomías*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 49-51.

cunstancias concretas son imposibles de prever<sup>8</sup>. Esta cláusula no resulta, por otra parte, extraña en los Estados compuestos. Antes al contrario, como pone de relieve P. Cruz Villalón, ninguno de tales Estados puede subsistir si no dispone de la posibilidad de imponer a las unidades territoriales autónomas que lo integran, si es preciso por la fuerza, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento general del Estado, hasta tal punto que no es absolutamente necesario que el recurso a la coerción venga expresamente recogido en la Constitución<sup>9</sup>. Por otra parte, como contrapartida a la intensidad de esta medida, debe señalarse su excepcional aplicación, lo que induce a pensar en su utilidad como control preventivo<sup>10</sup>. Sin embargo, a pesar de estas cautelas, dentro de nuestra esfera política ya se ha sugerido la utilización del artículo 155 en relación con alguna Comunidad Autónoma<sup>11</sup>. *Esta peculiar figura constituye el objeto de nuestro estudio.*

## II. PRESUPUESTOS MATERIALES DE LA COMPULSIÓN ESTATAL: SU CARÁCTER

### 1. Actuación de una Comunidad Autónoma

La posibilidad de activar las medidas en que se materialice la compulsión del Estado sobre una Comunidad Autónoma presupone, en primer lugar, una actuación de ésta. Así expuesto, este primer requisito parece una obviedad, ya que la coerción no opera de manera aislada sino que es una respuesta o, mejor dicho, una reacción, directamente vinculada a un actuar determinado.

---

<sup>8</sup> Vid. R. ENTRENA CUESTA: «Artículo 155», en *Comentarios a la Constitución* (dirigidos por F. GARRIDO FALLA), Civitas, Madrid, 1980, pág. 2314.

<sup>9</sup> Vid. pág. CRUZ VILLALÓN: «Coerción estatal», en *Diccionario del sistema político español* (dirigido por J. J. GONZÁLEZ ENCINAR), Akal, Madrid, 1984, págs. 56-57. En el mismo sentido, J. GARCÍA TORRES («El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, volumen II, pág. 1.223) afirma que el artículo 155 expresa la superioridad del Estado central.

<sup>10</sup> Vid. X. BALLART HERNÁNDEZ: *Coerció estatal i autonomies*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1987, págs. 91-92.

<sup>11</sup> Vid., en este punto, las opiniones de los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Galicia y de Extremadura con respecto a las competencias de seguridad y orden público en el País Vasco, de las que se hizo eco el diario *El Mundo*, en su edición del 17 de marzo de 1999.

Sin embargo, este presupuesto tiene una particular importancia, ya que viene a significar tres cosas que precisan la base o el fundamento inicial de la reacción estatal. Por un lado, se concreta en una actuación positiva o negativa, esto es, en una acción u omisión<sup>12</sup>. Por otro lado, y en estrecha relación con lo que se acaba de decir, el incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales tiene que ser efectivo, no bastando los peligros o las presunciones de incumplimiento<sup>13</sup>. Por último, la actuación debe ser imputable a una Comunidad Autónoma, entendida como colectividad o conjunto<sup>14</sup>.

En relación con el primer aspecto, el propio tenor literal del artículo 155 da pie a la posibilidad de que la Comunidad Autónoma lleve a cabo una acción o bien omita el actuar debido («Si una Comunidad Autónoma *no cumpliere las obligaciones... o actuare*»). De hecho, parece que el Constituyente de 1977-1978 estaba pensando en una conducta omisiva en el primer caso, al referirse al incumplimiento de sus obligaciones por una Comunidad Autónoma, en tanto que en el segundo supuesto, al establecer que la Comunidad Autónoma actuare contra el interés general de España, tenían en mente un obrar activo de la misma<sup>15</sup>. Sin embargo, como se verá en el apartado 3 de este epígrafe, no cabe hablar de dos presupuestos distintos sino que, por el contrario, el requisito previo al ejercicio de la compulsión viene determinado por la no observancia por una Comunidad Autónoma de los deberes que tiene impuestos.

Por lo que se refiere a la imputabilidad de la conducta, señala E. Albertí que la conducta debe poder ser atribuida a una Comunidad Autónoma como tal, como unidad, y no simplemente a alguno de sus órganos, pues las Comunidades Autónomas disponen de mecanismos internos de corrección, que podrán aplicar ante las eventuales

---

<sup>12</sup> Tal es la opinión de E. ALBERTÍ ROVIRA en la obra colectiva *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 473; del mismo autor, en relación con la *Bundeszwang* de la Ley Fundamental de Bonn, *vid. Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pág. 216.

<sup>13</sup> *Vid.* J. LEGUINA VILLA: «Las Comunidades Autónomas», en el volumen colectivo *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático* (dirigido por A. Predieri y E. García de Enterría), Civitas, Madrid, 2.ª edición, 1981, pág. 827.

<sup>14</sup> *Vid.* M. BASSOLS COMA: «Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, cit., volumen II, pág. 208.

<sup>15</sup> *Vid.* R. ENTRENA CUESTA: «Artículo 155», cit., pág. 2314.

desviaciones de sus órganos<sup>16</sup>. Este mismo razonamiento es aplicable cuando el incumplimiento provenga de una autoridad o funcionario autonómico o de una persona jurídica inferior dependiente o controlada por la Comunidad Autónoma, así como cuando sea asumido, tolerado o no debidamente remediado por los órganos superiores de ésta<sup>17</sup>.

En consecuencia, la conducta debe ser imputable a una Comunidad Autónoma en cuanto ente político-territorial o, lo que es lo mismo, a sus órganos políticos superiores. Éstos serán, siguiendo el esquema organizativo del artículo 152 de la Constitución, el Presidente, el Consejo de Gobierno y el Parlamento<sup>18</sup>. La cuestión más problemática radica, precisamente, en determinar qué conductas de las Asambleas Legislativas pueden constituir incumplimientos de las obligaciones constitucionales o legales y, por tanto, dar pie al ejercicio de la coerción estatal. En estos casos, cuando los Parlamentos autonómicos no cumplan las funciones que les son propias —en particular, la función legislativa—, se ha dicho que, más que acudir al artículo 155 de la Constitución, deberá considerarse la posibilidad de plantear un recurso de inconstitucionalidad (artículos 153.a y 161.a), o bien la aplicación supletoria del Derecho estatal (artículo 149.3)<sup>19</sup>.

Por último, debe resaltarse el carácter objetivo del incumplimiento o, lo que es lo mismo, la no exigencia de dolo o culpa en la actuación que se imputa a la Comunidad Autónoma<sup>20</sup>. Esta nota debe ponerse en relación con la interpretación que ha hecho algún autor del concepto «interés general de España» a que se refiere el propio artículo 155. Sobre este punto trataremos también en este epígrafe al estudiar el atentado grave a dicho interés.

---

<sup>16</sup> Vid. E. ALBERTÍ ROVIRA: *El sistema jurídico...*, cit., pág. 473.

<sup>17</sup> Vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., pág. 1251. Con respecto a las Corporaciones Locales sostiene este autor que, si bien es claro que la compulsión estatal no puede utilizarse contra las mismas, sí es concebible que se emplee contra una Comunidad Autónoma a la que fuera imputable un incumplimiento de obligaciones con ocasión del ejercicio o falta de ejercicio de sus competencias en materia de régimen local (pág. 1253).

<sup>18</sup> No cabe incluir al Tribunal Superior de Justicia, pues no es un órgano de la Comunidad Autónoma, sino del Estado. Sobre esta cuestión, vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., págs. 1249-1251.

<sup>19</sup> Vid. X. BALLART HERNÁNDEZ: *Coerció estatal i autonomies*, cit., pág. 97.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pág. 108.



## 2. Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución o por las leyes

No toda actuación de una Comunidad Autónoma es susceptible de fundamentar la puesta en marcha del mecanismo de la compulsión ya que, de acuerdo con el artículo 155 de la Constitución, esa conducta debe consistir en un incumplimiento por la Comunidad Autónoma de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan.

En este punto se observa una diferencia entre el artículo 155 de la Constitución española y su modelo, el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn. En efecto, éste parte del supuesto de que un *Land* no cumpliere las obligaciones que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan respecto a la Federación. Aquél, por el contrario, se refiere a las obligaciones que vinieren establecidas en la Constitución o en otras leyes, sin especificar el origen de éstas y sin señalar tampoco frente a quién se fijan tales deberes.

En relación con el precepto de la Constitución germana se ha dicho, en primer lugar, que debe tratarse verdaderamente de una obligación federal, esto es, una obligación de Derecho Público que corresponda al *Land* en virtud de su cualidad de miembro de la Federación. En segundo lugar, dicha obligación federal debe estar fundamentada en la Constitución o en una ley federal, si bien no es preciso que esté expresamente indicada, sino que basta con que pueda desprenderse de las mismas a través de un proceso de interpretación<sup>21</sup>.

La primera redacción oficial del que acabaría siendo el artículo 155 seguía en parte la línea de la Ley Fundamental de Bonn. Así, el artículo 144 del Anteproyecto de Constitución<sup>22</sup> comenzaba diciendo que «si un Territorio Autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otra ley le impongan *respecto del Estado*». Asimismo, durante la tramitación constituyente fueron rechazadas dos enmiendas que defendían que no bastase el incumplimiento de cualquier ley, sino el de una ley orgánica<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Vid. E. ALBERTÍ: *Federalismo y cooperación...*, cit., pág. 216.

<sup>22</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales* núm. 44, de 5 de enero de 1978; puede verse en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, tomo I, pág. 33.

<sup>23</sup> Voto particular del Grupo Parlamentario Comunista al Anteproyecto de Constitución (vid. en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., tomo I, pág. 45) y enmiendas 589 y 697 al mismo texto, presentadas por el Grupo Parlamentario Vasco y el Grupo Parlamentario Comunista, respectivamente (vid. *ibidem*, págs. 364 y 429).

o sólo el de la Constitución<sup>24</sup>.

La redacción definitiva del artículo 155 de la Constitución conduce, a juicio de J. M.<sup>a</sup> Gil-Robles, a hablar de tres notas características por oposición a su antecedente alemán. En primer lugar, parece, de entrada, que cualquier incumplimiento de una de las múltiples obligaciones legales de una Comunidad Autónoma podría dar lugar a la aplicación de la coerción. En segundo lugar, los deberes han de venir impuestos únicamente por la Constitución u otras leyes, entendidas en sentido formal, y no por otras fuentes. Y, en tercer lugar, han de incluirse toda clase de leyes, tanto estatales como las dictadas por las propias Comunidades Autónomas<sup>25</sup>.

Las dos últimas notas no parecen plantear obstáculos interpretativos, toda vez que se desprenden del tenor literal del precepto<sup>26</sup>. Sin embargo, sí puede originar alguna duda la determinación de las leyes autonómicas de las que deriven los deberes incumplidos. En concreto, se suscita el interrogante de si la fuente de obligaciones son sólo, aparte de las del Estado, las leyes de la propia Comunidad Autónoma o si, junto a estas últimas, puede también dar pie al ejercicio de la coerción estatal el incumplimiento de las leyes de otra Comunidad Autónoma. Esta segunda opción parece poco probable, dado el principio de territorialidad que rige, con carácter general, para la legislación autonómica. No obstante, existen algunos supuestos de aplicación extraterritorial de las leyes de una Comunidad Autónoma —por ejemplo, las relativas al estatuto personal— en los que tal vez cabría plantear la posibilidad de poner en marcha los mecanismos del artículo 155.

En todo caso, es el primer rasgo de los antes apuntados el que merece una mayor precisión, por cuanto que plantea la muy importante cuestión del carácter ordinario o extraordinario y, estrechamente re-

---

<sup>24</sup> Enmienda núm. 313 al Anteproyecto de Constitución, presentada por el Grupo Parlamentario de los Socialistas de Cataluña; *vid. Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., tomo I, pág. 268.

<sup>25</sup> *Vid.* J. M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES: «Artículo 155», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española* (dirigidos por Ó. Alzaga Villaamil), Edersa, Madrid, 1988, tomo IX, págs. 459-461.

<sup>26</sup> X. BALLART HERNÁNDEZ (*Coerció estatal i autonomies*, cit., págs. 125-127) aboga por una interpretación restrictiva de la expresión «otras leyes», en el sentido de que cabrá apreciar su incumplimiento, a los efectos del artículo 155, sólo si la actuación de la Comunidad Autónoma supone un atentado grave al interés general, lo que sólo ocurrirá cuando se incumplan las leyes que componen el bloque de constitucionalidad.

lacionado con éste, autónomo o subsidiario, de la compulsión estatal. Por tal motivo será estudiado separadamente.

### 3. Atentado grave al interés general de España

Este presupuesto no figuraba en el texto del Anteproyecto de Constitución, sino que fue introducido en el Informe de la Ponencia. Ya desde la misma tramitación constituyente se cuestionó la autonomía de este requisito con respecto al del incumplimiento de sus obligaciones por una Comunidad Autónoma. Así, se defendió la supresión del mismo sobre la base de que con él «una Comunidad Autónoma puede cumplir perfectamente las obligaciones que la Constitución u otras leyes impongan y, sin embargo, puede atentarse gravemente al interés general de España, lo cual no se entiende»<sup>27</sup>. Dicha enmienda fue rechazada sin otra justificación que el precepto en cuestión era traducción casi literal del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, donde no se recoge ese requisito<sup>28</sup>.

Sin embargo, pese al mantenimiento de este presupuesto en el texto definitivamente aprobado, la doctrina entiende de modo unánime que no estamos frente a una hipótesis distinta del incumplimiento de obligaciones, sino ante un mismo supuesto<sup>29</sup> o, a lo más, ante un caso agravado del mismo. Ello es así porque, como ha dicho el profesor Muñoz Machado, la noción de interés general no es en la Constitución una noción abierta, remitida al empleo más o menos arbitrario que cada intérprete pueda hacer de la misma, sino concretada, traducida o transformada en competencias o poderes concretos. En consecuencia, el Gobierno no puede hacer una reinterpretación de lo que sea o no el interés general y, por lo mismo, puede decirse que los atentados al interés general de España son atentados directos a la Constitución que pueden concretarse en la violación de algún precepto constitucional<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Vid. la intervención del Diputado de Euskadiko Esquerra Sr. Letamendía Belzunce en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso (*Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., tomo II, págs. 1.681-1.682).

<sup>28</sup> Ésta fue la respuesta que dio el Diputado de la Unión de Centro Democrático Sr. PÉREZ LLORCA (*Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., tomo II, pág. 1.682).

<sup>29</sup> Vid. X. BALLART HERNÁNDEZ: *Coerció estatal i autonomies*, cit., págs. 138-139.

<sup>30</sup> Vid. S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, volumen I, pág. 457.

En el mismo sentido se ha señalado que el interés general no es cualquiera que establezca el Gobierno de turno o la mayoría que lo respalda –pues así entendido equivaldría a suprimir el autogobierno de las Comunidades Autónomas–, sino que, en todo caso, el interés general de España también comprende el interés autonómico, esto es, la esfera de poder de las Comunidades Autónomas<sup>31</sup>.

No obstante lo anterior, la noción de interés general que se recoge en el artículo 155 ha dado lugar a diversas interpretaciones que matizan o amplían el sentido del precepto. Así, para Ó. Alzaga la incorporación de este supuesto ha servido para ampliar las hipótesis en las que el Gobierno puede adoptar medidas, introduciendo con él el control político o de oportunidad o discrecionalidad política<sup>32</sup>.

Por su parte, P. Cruz Villalón considera oportuno asimilar el concepto de interés general de España al de interés nacional tal como aparece recogido en el artículo 144 de la Constitución. Con ello se desvincula el atentado a tal interés de cualquier elemento de culpabilidad, permitiendo encontrar una respuesta a conflictos institucionales graves para el interés general de España derivados de imprevisiones del legislador y no imputables a órganos de una Comunidad Autónoma –por ejemplo, la imposibilidad de disolver las Asambleas Legislativas autonómicas, unida al mantenimiento de Gobiernos con poco respaldo parlamentario–<sup>33</sup>.

#### 4. El carácter de la compulsión estatal

Retomamos aquí el hilo argumental que seguíamos al estudiar qué obligaciones de las que tienen impuestas las Comunidades Autónomas, de ser incumplidas, podían dar lugar a la aplicación del meca-

---

<sup>31</sup> Vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., pág. 1.267; en el mismo sentido, vid. J. M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES: «Artículo 155», cit., pág. 461-462. Ésta era la orientación de la enmienda defendida por el Grupo Parlamentario de los Socialistas de Cataluña, anteriormente citada, de que las medidas habrían de adoptarse a fin de salvaguardar el funcionamiento de la autonomía (vid. nota 24).

<sup>32</sup> Vid. Ó. ALZAGA VILLAAMIL: *Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, págs. 890-891. Una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario de Senadores Vascos proponía la exclusión de motivos de oportunidad a la hora de estimar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales por las Comunidades Autónomas (enmienda núm. 1.034; vid. en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., tomo III, págs. 2.950-2.951).

<sup>33</sup> P. CRUZ VILLALÓN: «Coerción estatal», cit., págs. 58-59.

nismo previsto en el artículo 155 de la Constitución. La cuestión, como adelantábamos, no es en absoluto fútil. En efecto, si se entiende que el incumplimiento de cualquier obligación legal por parte de una Comunidad Autónoma es susceptible de motivar la coerción, puede llegarse a situaciones verdaderamente absurdas.

La razón expuesta hace que en la apreciación del eventual recurso al artículo 155 ante la vulneración de los deberes de una Comunidad Autónoma deba tenerse en cuenta un doble orden de razones. Por una parte, hay que partir del carácter excepcional o extraordinario de la compulsión estatal, apuntado ya al principio del presente trabajo. El remedio de la coerción estatal es, como resulta de la propia letra del precepto en que se recoge, mucho más gravoso que otros mecanismos que pueden resultar apropiados en incumplimientos leves<sup>34</sup>. La doctrina coincide de modo prácticamente unánime en resaltar este rasgo de excepcionalidad<sup>35</sup>.

El segundo parámetro con respecto al cual ponderar la puesta en marcha de la coerción estatal se halla en estrecha relación con el carácter extraordinario de ésta o, como apunta más precisamente X. Ballart, deriva de la señalada nota. Nos referimos a la interpretación restrictiva de los motivos materiales de dicha figura<sup>36</sup>. A su vez, este criterio hermenéutico conduce a delimitar finalmente la índole de las obligaciones cuya inobservancia puede ser respondida por la vía del artículo 155. En concreto, siguiendo la tesis del profesor García de Enterría, las obligaciones que se incumplan deben ser relativas a la inserción en un sistema compuesto o, lo que es lo mismo, la ejecución estatal sólo procederá ante incumplimientos de las Comunidades Autónomas en cuanto partes del Estado. Con ello, como es fácil advertir, se restringe el hipotético campo de aplicación de la coerción estatal<sup>37</sup>.

Llegados a este punto, es menester interrogarse acerca de si, como sostienen muchos autores, sólo cabrá acudir al artículo 155 cuando el Estado haya agotado previamente todos los recursos a su alcance, o

---

<sup>34</sup> Obsérvese que el artículo 155 se refiere a que una Comunidad Autónoma atente *gravemente* al interés general de España.

<sup>35</sup> Para una enumeración de los autores que sostienen el carácter excepcional del artículo 155, *vid.* X. BALLART HERNÁNDEZ: *Coerció estatal i autonomies*, cit., págs. 87-88.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pág. 89.

<sup>37</sup> *Vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983, págs. 137-138.

bien cuando la gravedad del caso no lo permita<sup>38</sup>; dicho de otro modo, cabe cuestionarse acerca del carácter subsidiario de la compulsión estatal. Esta configuración como *ultima ratio* o cláusula de cierre se halla fundamentada en la excepcionalidad de su supuesto y se erige en una verdadera norma imperativa. Quiere ello decir que si se opta por la vía del artículo 155 cuando existen en la Constitución otros títulos específicos para el caso concreto, tal decisión será recurrible ante el Tribunal Constitucional<sup>39</sup>.

Esta opinión sobre la subsidiariedad de la coerción estatal no es compartida por E. Albertí. Para este autor la utilización de las facultades de intervención tiene un carácter autónomo, no vinculado a ningún otro medio de control o de resolución de conflictos. Esto significa que la ejecución estatal forzosa no se configura constitucionalmente como un instrumento subsidiario, cuyo empleo se deba realizar necesariamente a título de *ultima ratio*, cuando hayan fracasado los medios de carácter más ordinario –la conciliación o la vía judicial–, pues no existe una obligación absoluta de conciliación amistosa, que impediría el acceso a los tribunales, ni la Constitución reduce la ejecución estatal a un mero mecanismo de ejecución de sentencias<sup>40</sup>.

El carácter autónomo o subsidiario de esta figura se ha planteado, en particular, con respecto a dos vías jurídicamente formalizadas de solución de controversias entre las instancias centrales y autonómicas previstas en nuestro ordenamiento. En concreto, se ha estudiado la conexión entre la compulsión estatal y el conflicto negativo de competencias, por un lado, y el procedimiento del artículo 161.2 de la Constitución, por otro.

Por lo que respecta a la relación con el conflicto negativo de competencias, se parte del paralelismo existente entre el artículo 155 de la Constitución y el artículo 71 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Esta similitud permite sostener que cuando una Comunidad Autónoma no ejercite sus competencias –recuérdese lo que se ha dicho sobre la interpretación de la expresión contenida en el artículo 155 «no cumpliere las obligaciones» como referente a una conducta omisiva de una Comunidad Autónoma–, el Gobierno tiene la opción de seguir la vía del conflicto negativo, o bien recabar la autorización del Senado y

---

<sup>38</sup> Vid. P. CRUZ VILLALÓN: «Coerción estatal», cit., pág. 57.

<sup>39</sup> Vid. X. BALLART HERNÁNDEZ: *Coerció estatal i autonomies*, cit., pág. 90.

<sup>40</sup> Vid. E. ALBERTÍ ROVIRA: *El sistema jurídico...*, cit., págs. 471-472; en igual sentido, vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., págs. 1225-1226.

adoptar alguna de las medidas a las que alude el citado precepto de la Constitución. Existe, por tanto, una libre elección del Gobierno del tipo de respuesta a la desatención de su requerimiento, que realizará según valoraciones de oportunidad<sup>41</sup>.

En un sentido contrario, se defiende que los artículos 71 y 72 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional han sacado el inejercicio de competencias por las Comunidades Autónomas fuera de la órbita de la compulsión estatal. De esta manera, lo han convertido en un caso que obligatoriamente debe ventilarse ante el Tribunal Constitucional y en el que sólo cabe plantear la compulsión si se produce un incumplimiento de la sentencia recaída en un conflicto negativo de competencias. No hay, pues, libre alternatividad entre los artículos 71 y 72 y el artículo 155 de la Constitución, sino sustracción al segundo del objeto del primero<sup>42</sup>.

De igual modo, se ha dicho que tampoco cabe extender el campo de aplicación del artículo 155 a los actos susceptibles de impugnación ante el Tribunal Constitucional al amparo del artículo 161.2 de la Constitución y del artículo 76 de la Ley Orgánica reguladora de aquél. El fundamento de ello radica en que el Gobierno, sin necesidad de autorización del Senado, puede lograr la inmediata suspensión de cualquier disposición o resolución adoptada por los órganos de una Comunidad Autónoma, sin más que impugnarla ante el Tribunal Constitucional. Con esta interpretación se reduce mucho el alcance de la compulsión estatal, pues sólo procederá la misma contra los actos del Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma no susceptibles de suspensión por no ser disposiciones o resoluciones, así como contra aquéllos que traten de ejecutar esas disposiciones o resoluciones impugnadas y suspendidas<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Vid. J. M.<sup>a</sup> RODRÍGUEZ OLIVER: «Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español», en *El Tribunal Constitucional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, volumen III, págs. 2.322-2.323.

<sup>42</sup> Vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., pág. 1.265.

<sup>43</sup> Vid. J. M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES: *Control y autonomías*, cit., pág. 103; del mismo autor *vid.*, también, «Artículo 155», cit., pág.458. E. LINDE PANIAGUA (*La coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución Española de 1978*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1981, pág. 139) se cuestiona, por su parte, la posible utilización conjunta de ambas técnicas, llegando a la siguiente conclusión: «A mi juicio, esto pudiera darse tan sólo en el supuesto de que la técnica del artículo 155 tenga por objeto «disposiciones o resoluciones» que, o bien supongan un incumplimiento de obligaciones o un atentado grave al interés general de España. No obstante lo cual, consideramos dudoso que, planteada la cuestión ante el Tribunal Constitucional,

### III. PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA COMPULSIÓN ESTATAL

El artículo 155 de la Constitución no regula el procedimiento para el ejercicio de la coerción estatal. No obstante, de dicho precepto se extraen una serie de datos sobre tal cuestión. En concreto, aparecen una serie de trámites que deben ventilarse en instancias diferentes: requerimiento del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma, adopción por el Gobierno de las medidas de compulsión, aprobación de éstas por el Senado. Precisamente, el Reglamento de este último contiene, dentro del Título IX («De las relaciones del Senado con otras instituciones constitucionales») un Capítulo IV, integrado por el artículo 189 y bajo la rúbrica «De las Comunidades Autónomas», que establece el procedimiento a seguir ante la Cámara Alta, a la vez que señala determinados requisitos que han de cumplirse en otras fases.

La lectura de ambos preceptos nos permite distinguir dos fases del procedimiento de compulsión: una cuya tramitación corresponde al Gobierno (fase gubernamental) y otra en la que debe pronunciarse el Senado (fase senatorial). Junto a ellas, cabría hablar de una tercera fase, consistente en la ejecución por el Gobierno de las medidas aprobadas por el Senado, que será objeto de un posterior e individualizado análisis.

#### 1. Fase gubernamental

##### a) *Apreciación de la infracción*

El *prius* lógico del ejercicio de la compulsión es la constatación por el Gobierno del incumplimiento por una Comunidad Autónoma de sus obligaciones constitucionales<sup>44</sup>. Los medios a través de los que el Ejecutivo estatal puede tener conocimiento de tal circunstancia son múltiples y variados, sin que deban reducirse a los mecanismos

---

se pueda iniciar la vía del artículo 155, y en cualquier caso sería recomendable que los conflictos estrictamente políticos fueran por la vía del 155, precisamente los irreducibles a la del artículo 161.2, así como los demás supuestos del artículo 161, aunque no puede descartarse la interferencia de los mencionados procedimientos».

<sup>44</sup> Vid. R. MARTÍN MATEO: *Manual de Derecho Autonómico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2.ª edición, 1986, pág. 280.



de información que se hallan previstos en distintas sedes del ordenamiento<sup>45</sup>.

Para el recto entendimiento de esta cuestión creemos que es menester estudiar la relación entre la ejecución forzosa y las facultades de inspección que tiene el Estado. Sobre este tema, el profesor García de Enterría ha sostenido que existe un poder general de supervisión del Estado sobre la ejecución autonómica de sus normas y que el artículo 155 es un argumento expreso en el Texto Fundamental para justificar ese poder. De este modo, existe una íntima conexión entre la supervisión y la coerción estatal, hasta el punto de que la primera es un previo necesario de la segunda. Así, la finalidad de aquélla es verificar la legalidad de la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas en cuanto pueda afectar a la unidad en la aplicación de las leyes estatales en todo el territorio nacional<sup>46</sup>.

Frente a la tesis expuesta, hay que situar la de quienes entienden que la inspección y la ejecución estatal forzosa son dos figuras independientes, aun cuando la primera puede servir para la verificación de que se ha producido una conducta que justifique el ejercicio de la segunda. En este sentido, puede afirmarse, siguiendo al profesor Albertí Rovira, que no cabe convertir al artículo 155 en el corolario de un procedimiento previo y ordinario de inspección, como medio para prestarle fuerza ejecutiva, pues los mecanismos de inspección incorporan ya medios de corrección adecuados y de carácter ordinario. De igual modo, el referido precepto tampoco presupone la existencia de unos poderes previos de vigilancia o inspección más amplios, que se proyecten sobre la totalidad de las actuaciones de las Comunidades Autónomas, pues la información que puede dar pie a la utilización del mecanismo del artículo 155 no necesariamente debe obtenerse por los cauces de la inspección en sentido estricto<sup>47</sup>.

En análogo sentido se pronuncia F. Fernández Segado quien, recordando la jurisprudencia constitucional sobre el particular, señala, por un lado, que el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respec-

---

<sup>45</sup> Entre tales mecanismos hay que citar la figura de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, así como las vías que prevé la Ley del Proceso Autonómico. J. M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES («Artículo 155», cit., pág. 462) pone como ejemplos una noticia de prensa o la queja de un ciudadano.

<sup>46</sup> Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica...*, cit., págs. 83-146.

<sup>47</sup> Vid. E. ALBERTÍ ROVIRA: *El sistema jurídico...*, cit., pág. 472.

to de la Administración del Estado y, por otro, que ese poder se concreta en la facultad de formular requerimientos no vinculantes a las Comunidades Autónomas y de instar los controles constitucionalmente establecidos, sin poder sustituir a aquéllas en su actividad<sup>48</sup>.

La citada doctrina del Tribunal Constitucional fue expuesta en la Sentencia sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico<sup>49</sup>. El párrafo segundo del artículo 7.2 de dicho texto establecía que cuando los requerimientos formulados por el Gobierno a las Comunidades Autónomas en relación con la aplicación por éstas de la legislación estatal fueran desatendidos, «el Gobierno procederá, en su caso, en los términos previstos en el artículo 155 de la Constitución». El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del precepto sobre la base de que suponía una redefinición de los supuestos a los que es aplicable el artículo 155 de la Constitución, tarea que, obviamente, no corresponde al legislador<sup>50</sup>.

La doctrina sentada por el supremo intérprete de la Constitución es importante, por cuanto que «ha rechazado la conversión del mecanismo de coerción estatal en un instrumento normal y ordinario de la supervisión estatal –como hacía el precepto declarado inconstitucional–, lo que no impide que, en un momento dado, el recurso al artículo 155 pueda responder a tal concepción, pero sí entraña explícitamente el rechazo de que esa opción sea la única posible de entre las varias que subyacen en la formulación del citado precepto»<sup>51</sup>.

#### *b) Requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma*

La primera actuación que el artículo 155 impone al Gobierno tras la apreciación de la infracción es el «previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma». Este requisito no figura en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn y se hallaba ausente del artículo 144 del Anteproyecto de Constitución. Su inclusión se debió a una enmienda presentada en el Senado<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Vid. F. FERNÁNDEZ SEGADO: *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992, págs. 994-997.

<sup>49</sup> Sentencia 76/1983, de 5 de agosto.

<sup>50</sup> Fundamento jurídico duodécimo.

<sup>51</sup> Vid. F. FERNÁNDEZ SEGADO: *El sistema constitucional español*, cit., pág. 1000.

<sup>52</sup> Enmienda núm. 805, del Grupo Parlamentario Entesa dels Catalans. Su inclusión se justificaba sobre la base de que el Presidente de la Comunidad Autó-

Este requerimiento constituye, como se ha dicho, una última advertencia a la Comunidad incumplidora, dándole la oportunidad de adoptar por sí misma las medidas necesarias para rectificar su conducta<sup>53</sup>. Como ha señalado J. García Torres, constituye un modo de cumplir con el principio de previa audiencia del miembro del Estado compuesto que, en cierto modo, sirve para compensar la diferente naturaleza entre el *Bundesrat* alemán y el Senado en cuanto órganos de efectiva presencia de los miembros del Estado compuesto como tales<sup>54</sup>.

Del tenor literal del artículo 155 aparece que tanto el acuerdo de dirigirse al Presidente de la Comunidad Autónoma como la efectiva comunicación a éste del requerimiento corresponde al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno<sup>55</sup>. Ahora bien, dado que la propia Constitución prevé la existencia en las Comunidades Autónomas de un Delegado del Gobierno, al que se le confieren funciones de coordinación con la Administración autonómica, creemos acertada la observación de que el requerimiento será comunicado, por lo general, a través de él<sup>56</sup>.

Debe estimarse correcto que el destinatario del requerimiento sea el Presidente de la Comunidad Autónoma y no otra instancia u ór-

---

noma tiene en ella la representación ordinaria del Estado (*vid. Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., tomo III, pág. 2950).

<sup>53</sup> *Vid.* J. M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES: «Artículo 155», cit., pág. 463. La enmienda por la que se introdujo este trámite justificaba su inclusión para que de esta forma se evitara toda clase de conflictos posteriores.

Como señala E. GARCÍA DE ENTERRÍA (*La ejecución autonómica...*, cit., pág. 175), «en ese contenido (del requerimiento) vuelve a hacerse visible el respeto substancial al principio de autonomía que está presente en toda la técnica de la supervisión estatal. No se trata, por eso, de una orden, ni de una instrucción vinculante, puesto que el Gobierno estatal no es superior jerárquico de los Ejecutivos autonómicos, sino de una invitación a que éstos reconsideren la cuestión, en función de la motivación que sirve de soporte al requerimiento, y que, si les parece fundada, rectifiquen utilizando sus propios poderes. Ahora bien, el requerimiento es una invitación, en efecto, a que el requerido utilice su propia autonomía en el sentido que se indica, pero es también algo más que una invitación, porque encierra a la vez una «intimación», esto es la advertencia, expresa o implícita, que de no efectuar de grado las rectificaciones que se pretenden pueden seguirse consecuencias onerosas para el requerido».

<sup>54</sup> *Vid.* J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., pág. 1272.

<sup>55</sup> Ésta es la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional. En este sentido, *vid.* la Sentencia 118/1998, de 4 de junio, fundamento jurídico vigésimo sexto.

<sup>56</sup> *Vid.* E. LINDE PANIAGUA: «El Delegado del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, pág. 285.

gano de la misma –aun cuando sea el causante del incumplimiento–, ya que a aquél le corresponde la suprema representación de la respectiva Comunidad (artículo 152.1 de la Constitución) y porque, como se ha dicho antes, la inobservancia de las obligaciones es imputable a la Comunidad Autónoma como tal y no a sus órganos, autoridades o funcionarios<sup>57</sup>.

Por lo que respecta a la forma que debe revestir el requerimiento, la Constitución guarda un absoluto silencio. El artículo 189.1 del Reglamento del Senado, por su parte, establece que el Gobierno deberá presentar ante dicha Cámara «la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta». De este artículo se desprende que no existe una forma que preceptivamente deba seguirse para efectuar la advertencia a la Comunidad Autónoma, lo que permite una mayor flexibilidad para el Gobierno en atención a las circunstancias concurrentes. No obstante, parece claro que, al tratarse de una inmisión en el ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma, debe exigirse su motivación<sup>58</sup>.

No se establece tampoco el plazo que se da a la Comunidad Autónoma para que responda al requerimiento. Algún autor considera lógica esta omisión, dada la extraordinaria diversidad de circunstancias que podrían presentarse y que en algunas de ellas podría imponerse una actuación inmediata<sup>59</sup>. Sin embargo, que no se señale el plazo para contestar no impide entender que éste deba fijarse en el requerimiento en los términos que las circunstancias aconsejen, con el fin de poder acreditar ante el Senado, en su caso, el rechazo del mismo<sup>60</sup>.

En relación con el contenido del requerimiento, J. M.<sup>a</sup> Gil-Robles ha indicado que en él deben constar las medidas concretas que

---

<sup>57</sup> Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica...*, cit., pág. 174. Por el contrario, J. LEGUINA VILLA («Las Comunidades Autónomas», cit., pág. 827) cree, en sentido análogo a la justificación de la enmienda por la que se introdujo este trámite (vid. nota 52), que el requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma se dirige a éste en su calidad de representante ordinario del Estado en la misma.

<sup>58</sup> Vid. X. BALLART HERNÁNDEZ: *Coerció estatal i autonomies*, cit., pág. 146. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (*La ejecución autonómica...*, cit., págs. 173-174) sostiene que el requerimiento ha de estar objetivamente motivado en Derecho, con exclusión de toda posible y eventual fundamentación política, lo que aconseja que normalmente vaya respaldado en un dictamen del Consejo de Estado.

<sup>59</sup> Vid. R. ENTRENA CUESTA: «Artículo 155», cit., pág. 2.315.

<sup>60</sup> Vid. J. M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES: *Control y autonomías*, cit., pág. 105.

pretenda adoptar el Gobierno. El fundamento de tal afirmación radica en que la Comunidad Autónoma intimada puede manifestar su consentimiento a la actuación del Gobierno y permitir a éste ejecutar las medidas sin necesidad de la aprobación del Senado, para lo que es preciso que aquélla haya podido pronunciarse acerca de las mismas. Asimismo, nada parece impedir que el Gobierno solicite aclaraciones o precisiones, o bien que formule requerimientos complementarios<sup>61</sup>. En todo caso, se trata de un acto recepticio cuyo destinatario tiene el deber de contestar, equiparándose el silencio al rechazo<sup>62</sup>.

## 2. Fase senatorial

El artículo 189 del Reglamento del Senado regula la tramitación de la concesión al Gobierno por parte de la Cámara Alta de la autorización para adoptar las medidas en que se concrete la coerción estatal. Ahora bien, en contra de lo que pudiera resultar de la lectura del artículo 155 de la Constitución, no existe un automatismo entre la desatención del requerimiento gubernamental y la puesta en marcha del procedimiento en el Senado. Antes al contrario, como se ha puesto de relieve, «aunque la Comunidad Autónoma no atendiese el requerimiento, la decisión del Gobierno de solicitar la autorización del Senado es libre: en cualquier momento –antes o después de pedir la autorización o de obtenerla– puede optar por no seguir la vía del artículo 155 y utilizar la vía de la persuasión o de la negociación política. Se trata de un procedimiento *habilitante*, no *vinculante*, para el Gobierno de la Nación»<sup>63</sup>.

De modo sumario, puede decirse que el procedimiento a sustanciar en el Senado consta de las siguientes fases: a) solicitud del Gobierno; b) audiencia a la Comunidad Autónoma interesada; c) formulación de la propuesta de resolución; y, d) acuerdo de aprobación o denegación de la solicitud. Vamos a ver separadamente cada uno de estos trámites.

<sup>61</sup> Vid. J. M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES: «Artículo 155», cit., págs. 464-465.

<sup>62</sup> Vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., pág. 1.271.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pág. 465 (subrayado en el original). En idéntico sentido, vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., pág. 1.277.

a) *Solicitud del Gobierno*

El apartado 1 del artículo 189 del Reglamento del Senado dispone que la solicitud que el Gobierno dirija a la Cámara Alta se hará en escrito presentado ante el Presidente de la misma, debiendo constar en él «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». Este escrito es la propuesta del Gobierno, sobre la que el Senado deberá pronunciarse<sup>64</sup>.

La adopción del acuerdo de pedir la aprobación del Senado para la ejecución de la compulsión corresponde al Gobierno, esto es, al Consejo de Ministros como órgano colegiado. Por este motivo, creemos que entre la documentación que se adjunte a la solicitud deberá figurar, a los efectos de su admisión a trámite, una certificación del acta de la sesión del Consejo de Ministros en que se haya tomado el referido acuerdo<sup>65</sup>.

Por otro lado, nada se prevé acerca de si el Gobierno puede retirar su propuesta. Lejos de dar una respuesta negativa a este interrogante, compartimos la idea de que «parece obvio que pueda hacerlo, tanto más cuanto que se trata de obtener una autorización –de la que podrá hacer luego uso o no hacerlo– y no un pronunciamiento imperativo»<sup>66</sup>.

b) *Audiencia a la Comunidad Autónoma interesada*

Una vez recibido y admitido a trámite el escrito del Gobierno, el apartado 2 del artículo 189 establece que la Mesa de la Cámara lo remitirá, junto con la documentación aneja, a la Comisión General de las Autonomías, o bien constituirá una Comisión conjunta en los términos del artículo 68.

El Reglamento del Senado regula de manera precisa el trámite de audiencia a la Comunidad Autónoma afectada. De este modo, el apartado 3 del artículo 189 dispone que la Comisión «requerirá, por medio

---

<sup>64</sup> Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica...*, cit., pág. 183.

<sup>65</sup> Acerca de las actas de las sesiones del Consejo de Ministros, vid. el artículo 18.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno.

<sup>66</sup> Vid. J.M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES: «Artículo 155», cit., pág. 468.

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».

Nos hallamos aquí ante una nueva oportunidad para que la Comunidad Autónoma dé cuenta de su actuación y justifique o defienda la misma. Esta posibilidad nos parece del todo respetuosa con el principio de autonomía, ya que con ello se impide que el Senado autorice, sin oír siquiera a la Comunidad Autónoma previamente requerida, unas medidas que pueden resultar gravosas para ella y que, en todo caso, afectan a su ámbito de autogobierno. Tal juicio positivo no obsta, sin embargo, a que puedan ponerse reparos a la forma en que se practica la audiencia, los cuales tienen su última causa —y esto es lo verdaderamente trascendente— en la peculiar configuración del Senado español<sup>67</sup>.

No es este el lugar para tratar el tema de la composición y funciones de nuestra Cámara Alta, cuestión que, por otra parte, ha sido estudiada profusamente por la doctrina. No obstante, a los solos efectos de nuestro estudio, creemos que es preciso hacer una serie de observaciones. En primer lugar, el Senado es, según dispone el artículo 69.1 de la Constitución, «la Cámara de representación territorial». En tal calidad, el constituyente quiso que la adopción de unas medidas que podían incidir gravemente en los únicos entes territoriales dotados de autonomía política fuera autorizada por la Asamblea representativa de los mismos. Sin embargo, la composición de este órgano no responde sino de forma parcial y reducida —y, en todo caso, lejos de la del *Bundesrat alemán*— a esa idea representativa. La principal consecuencia que para el tema que tratamos se deriva del modo en que se integra el Senado es que en él están débilmente representadas las Comunidades Autónomas como tales. Ello hace que la audiencia a la colectividad-miembro a la que afectan las medidas cuya aprobación pide el Gobierno no pueda llevarse a la práctica con las debidas garantías en el seno de la Cámara de representación territorial. De ahí, pues, los parabienes que, de entrada, merecen las previsiones del Reglamento del Senado.

---

<sup>67</sup> Un reproche de diferente índole —el único, por cierto, hacia una previsión que califica de encomiable— es el que hace F. SANTAOLALLA LÓPEZ (*Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 353), según el cual la audiencia a la Comunidad Autónoma produce un efecto dilatorio en la concesión de la autorización senatorial, lo que puede ser importante cuando las medidas defendidas por el Gobierno están demandadas por circunstancias de urgencia.

Ahora bien, esta favorable conclusión inicial debe ser matizada. Como se ha dicho, la representación de las Comunidades Autónomas en el Senado es débil, pero en modo alguno inexistente. En efecto, el apartado 5 del artículo 69 de la Constitución prevé los llamados senadores autonómicos, designados por la Asamblea Legislativa o, en su defecto, por el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma. Sin entrar ahora en la efectividad real de la representación de la Comunidad respectiva por estos senadores, lo cierto es que, son nombrados por un órgano superior de la misma y, en principio, la representan ante una instancia del Estado como tal ente autónomo. Por tal motivo, resultaría deseable que el Senado hubiera previsto especialmente la intervención de los Senadores de la Comunidad Autónoma contra la que se pretende la compulsión, reforzando así la intervención autonómica<sup>68</sup>. Por otra parte, no parece que existan inconvenientes para que quien asuma la representación ante la Comisión sea el Senador autonómico o uno de ellos<sup>69</sup>, si bien nada obliga a ello y, si se nos apura, será un caso excepcional<sup>70</sup>.

### *c) Formulación de la propuesta de resolución*

La formulación de la propuesta de resolución corresponde a la Comisión General de las Comunidades Autónomas o a la Comisión conjunta que se haya constituido al efecto. El apartado 4 del artículo 189 establece que la propuesta será motivada («razonada») y se pronunciará «sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Go-

---

<sup>68</sup> Vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., pág. 1274. Incidiendo aún más en este aspecto de la intervención autonómica, sostiene el citado autor que, además de lo previsto en el apartado 3 del artículo 189 del Reglamento del Senado, también hubiera sido deseable que interviniera en el debate senatorial con voz una delegación de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.

<sup>69</sup> El Reglamento del Senado prevé la participación de los Senadores autonómicos en las sesiones de la Comisión General de las Autonomías, aun cuando no sean miembros de la misma (artículos 56 bis 1 y 56 bis 4). El artículo 56 bis 5 establece, por su parte, que cuando los asuntos a tratar afecten de modo específico a alguna Comunidad Autónoma en particular, la Comisión podrá constituir una Ponencia en la que tendrán la posibilidad de intervenir todos los Senadores designados por la Asamblea Legislativa de la Comunidad afectada.

<sup>70</sup> Da pie a esta inteligencia el propio Reglamento de la Cámara Alta, cuyo artículo 56 bis 2 señala que podrán intervenir en las sesiones de la Comisión General de las Autonomías los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, representados por su Presidente o por los miembros que se designen.



bierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas».

Dos aspectos deben destacarse en este punto. En primer lugar, la exigencia de motivación en la propuesta, que resulta completamente lógica, dada la trascendencia sobre la autonomía regional de las medidas sobre cuya adopción se dictamina. En segundo lugar, en el informe de la Comisión pueden plantearse tres soluciones. Una, la aprobación de la solicitud del Gobierno en sus propios términos. Otra, la desestimación total de la proposición del Ejecutivo. Y, por último, la aceptación parcial de las medidas proyectadas, sometiéndolas a modificaciones o poniéndoles ciertos condicionamientos.

Por lo que respecta a los trámites que deben seguirse en el seno de la Comisión para la elaboración y aprobación de la propuesta de resolución, se seguirán las reglas generales de reunión y funcionamiento previstas en los artículos 61 a 68 del Reglamento del Senado. Hay que destacar, no obstante, que, habida cuenta de la naturaleza y de la importancia del acuerdo a adoptar, procederá, por lo general, la designación de una ponencia para que formule el correspondiente informe (artículos 56 bis 5 y 65) y la comparecencia de miembros del Gobierno (artículo 66).

*d) Acuerdo de aprobación o denegación de la solicitud del Gobierno*

La aprobación o denegación de las medidas de compulsión estatal corresponde al Pleno del Senado, según dispone el apartado 5 del artículo 189. No obstante, hay que notar que lo que se somete a debate y votación es la propuesta de la Comisión y no el contenido del escrito que remitió el Ejecutivo. Este hecho puede incidir en la ordenación del debate previo a la votación. En él se establecen dos turnos a favor y dos en contra, de veinte minutos cada uno, así como las intervenciones de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que lo soliciten, por el mismo tiempo. En buena lógica, parece que la defensa de las medidas ante la Cámara correspondería al Gobierno o a su Grupo Parlamentario, pues fue quien las planteó. Sin embargo, habida cuenta de que la Comisión habrá podido modificarlas o condicionarlas, tal vez no convenga al Ejecutivo la revisión de las medidas, por lo que su postura podría ser incluso de rechazo a las mismas. En este caso, pues, la intervención a favor correría a cargo de quienes hubiesen votado afirmativamente la propuesta de la Comisión.

Por lo que hace a la naturaleza del acto del Senado por el que se pronuncia acerca de las medidas de coerción, creemos acertada la tesis de F. Santaolalla –que está en consonancia, por otra parte, con la ubicación sistemática del artículo 189 dentro del Reglamento de la Cámara Alta– de que se trata de un acto de control sobre el Gobierno sin forma de ley<sup>71</sup>. Como se verá posteriormente, esta caracterización va a tener importancia al estudiar la posibilidad de recurrir separadamente el acuerdo del Senado.

Otra cuestión es la del alcance de las facultades del Pleno con respecto a las medidas solicitadas por el Gobierno. Antes veámos que la Comisión, al formular la propuesta de resolución, podía establecer los condicionamientos y las modificaciones que estimara pertinentes. Sin embargo, el apartado 5 del artículo 189 prescribe que el Pleno «someterá a debate dicha propuesta» y que, «concluido el debate, se procederá a la votación de la propuesta *presentada*». La literalidad del precepto parece excluir, pues, la posibilidad de que el Pleno, como órgano superior de la Cámara, modifique o condicione las medidas que constan en el informe de la Comisión<sup>72</sup>. En todo caso, del propio tenor del artículo 189 se desprende que tanto las medidas que se soliciten como, sobre todo, las que se aprueben deberán serlo de manera concreta. Ello es, por otra parte, coherente con la trascendencia que tales medidas pueden tener en la autonomía política que reconoce la Constitución<sup>73</sup>.

Cabe plantearse también si el Senado, una vez concedida la autorización para que el Gobierno ejecute las medidas, puede revocarla. No parece que exista obstáculo para que la Cámara Alta deje sin efec-

---

<sup>71</sup> Vid. F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho Parlamentario Español*, cit., pág. 203. En el mismo sentido, J. M.<sup>º</sup> RODRÍGUEZ OLIVER («Los ámbitos exentos...», cit., pág. 2323) estima que la decisión del Senado tiende a que el Gobierno adopte las medidas pertinentes, agotando en este ofrecimiento de viabilidad su función, por lo que no puede ni siquiera ser considerada como una norma en sentido material. Una opinión contraria es la de X. BALLART (*Coerció estatal i autonomies*, cit., pág. 174), quien cree que la aprobación del Senado es un acto con fuerza de ley, al suponer un desarrollo directo de la Constitución y una modificación evidente del ordenamiento jurídico (hasta el punto de comportar una variación sustancial, si bien transitoria, de la estructura del Estado), por lo que tiene contenido material de ley.

<sup>72</sup> Vid. J.M.<sup>º</sup> GIL-ROBLES: «Artículo 155...», pág. 468.

<sup>73</sup> Vid. P. CRUZ VILLALÓN: «Coerción estatal», cit., págs. 59-60. En contra, vid. R. ENTRENA CUESTA («Artículo 155», cit., pág. 2315), para quien el interrogante de si el Senado debe dar una aprobación genérica para que el Gobierno adopte las medidas necesarias o si ha de referirse a cada una de las medidas a realizar, no puede resolverse de forma absoluta, sino que depende de la situación concreta.

to o modifique su previa aprobación; es más, así deberá ser si cambia o cesa la situación que la motivó<sup>74</sup>. Sobre este punto, deben hacerse tres precisiones adicionales. Por un lado, la modificación o revocación de la aprobación obliga a dejar sin efecto las medidas compulsivas, si se hubiera iniciado su ejecución. Por otro, con respecto al procedimiento a seguir, cabrá estar a lo dispuesto en la Constitución y en el artículo 189 del Reglamento del Senado en lo que sea de aplicación, lo que incluye la exigencia de mayoría absoluta del Pleno<sup>75</sup>. Por último, no hay que descartar que el Gobierno pueda solicitar la aprobación de nuevas medidas si se revelan como insuficientes las que previamente se hubieran autorizado<sup>76</sup>.

En todo caso, lo que parece claro es que el Senado no se rige exclusivamente por criterios de legalidad, sino que efectúa una valoración de oportunidad, es decir, un juicio político, sobre la actuación de una Comunidad Autónoma y las medidas a adoptar frente a la misma. Como ha puesto de relieve E. García de Enterría, «la aprobación por el Senado de las medidas ejecutivas no podrá acordarse sin una valoración de fondo de todo el problema, esto es, de un verdadero *exequatur* del requerimiento del Gobierno y de sus razones»<sup>77</sup>. Ello no obsta, sin embargo, para que el acuerdo senatorial tenga que ser siempre conforme a derecho, debiendo cumplirse los requisitos formales y materiales de que se halla rodeado<sup>78</sup>.

Un supuesto no previsto expresamente es el de que la necesidad de recurrir a la coerción estatal se suscite cuando el Senado esté disuelto. Como afirma P. Cruz Villalón, los términos taxativos en

---

<sup>74</sup> Vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., pág. 1275. En el mismo sentido, vid. J.M.<sup>a</sup> GIL ROBLES: «Artículo 155», cit., pág. 469.

<sup>75</sup> Vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., págs. 1.275-1.276. Por su parte, J. M.<sup>a</sup> GIL ROBLES («Artículo 155», cit., pág. 469) cree que, puesto que el Reglamento del Senado no prevé esta situación específica, habrá de utilizarse el procedimiento previsto en el artículo 174.d y concordantes, para las mociones sobre textos no legislativos.

<sup>76</sup> Vid. X. BALLART HERNÁNDEZ: *Coerció estatal i autonomies*, cit., pág. 151.

<sup>77</sup> Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica...*, cit., págs. 182-183. Sobre este punto matiza I. MOLAS («El control dels òrgans de l'Estat sobre les Comunitats Autònomes», en *Administració Pública*, núm. 3, 1980, pág. 46) que la aprobación previa del Senado introduce un elemento de moderación en la posible intervención gubernamental, pero no elimina la discrecionalidad política, el control de oportunidad, que, no obstante, no está sólo en manos del Gobierno, sino conjuntamente de éste y del Senado.

<sup>78</sup> Vid. R. PUNSET BLANCO: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, cit., págs. 213-216.

que se manifiesta el artículo 78.2 de la Constitución no hacen fácil la subrogación de la Diputación Permanente de la Cámara, en analogía a lo previsto para los estados de excepción y sitio<sup>79</sup>. Sobre esta cuestión creemos que la ausencia de previsión expresa en la Constitución y en el Reglamento del Senado, la diferente naturaleza entre los estados excepcionales y la compulsión estatal, y el carácter limitado de las atribuciones de la Diputación Permanente<sup>80</sup>, son argumentos que conducen a la conclusión de que dicho órgano carece de competencia para autorizar las medidas solicitadas por el Gobierno.

### 3. La posible intervención del Congreso de los Diputados

Resta, por último, hacer una serie de observaciones acerca de la oportunidad de la intervención del Congreso de los Diputados en la concesión de la autorización al Gobierno, postura que ya fue planteada durante los debates constituyentes<sup>81</sup>. Bien es cierto que el Congreso podrá ejercer el control político sobre la actuación del Gobierno a través de los mecanismos constitucionalmente previstos<sup>82</sup>. Pero no lo es menos que, siendo el Senado, según la Constitución, la Cámara de representación territorial y la que, por tanto, debería ofrecer más garantías a favor de los intereses regionales, se da la paradoja de que, por efecto del origen de la mayor parte de sus miembros y de la fórmula electoral de reclutamiento de los mismos, el Gobierno cuenta, tendencialmente, con un apoyo más holgado en el Senado que en el Congreso y, por ende, con mayor facilidad podrá obtener la mayoría establecida en la Norma Fundamental<sup>83</sup>. Es por ello que lo deseable, a juicio de parte de la doctrina, hubiera sido encomendar la

<sup>79</sup> Vid. P. CRUZ VILLALÓN: «Coerción estatal», cit., pág. 59.

<sup>80</sup> Sobre este último punto, vid. F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho Parlamentario Español*, cit., pág. 157; en el mismo sentido, vid. A. L. ALONSO DE ANTONIO: *La Diputación Permanente de las Cortes en la historia constitucional española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pág. 48.

<sup>81</sup> Vid., en este punto, el Voto Particular del Grupo Parlamentario de Alianza Popular al Anteproyecto de Constitución (*Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., tomo I, pág. 41) y la enmienda presentada por el Senador de Esquerra Republicana de Catalunya Sr. Audet Puntcernau, núm. 418 (*ibidem*, tomo III, pág. 2842).

<sup>82</sup> Vid. I. MOLAS: «El control dels òrgans...», cit., pág. 46; en el mismo sentido, vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., pág. 1276.

<sup>83</sup> Vid. R. PUNSET BLANCO: *El Senado y las Comunidades Autónomas...*, cit., págs. 210-213.

autorización de la compulsión al Congreso y al Senado, o sólo al primero<sup>84</sup>.

#### IV. MEDIDAS DE COMPULSIÓN

##### 1. Principios rectores

Ni el artículo 155 de la Constitución ni el 189 del Reglamento del Senado concretan las medidas en que puede articularse la coerción estatal, limitándose el primero a hablar de las *necesarias* para obligar a la Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales o para la protección del interés general de España. No obstante este silencio, dada la trascendencia que tales medidas pueden tener en los entes dotados de autogobierno, hay que señalar unos principios o criterios que deben regir la aprobación y puesta en práctica de las mismas.

A) *Principio de necesidad*. A él se refiere, como acabamos de ver, el propio artículo 155. El carácter necesario de las medidas debe entenderse en un doble sentido: limitante y habilitante<sup>85</sup>. Por un lado, sólo deberán adoptarse las medidas estrictamente necesarias, excluyendo las que resulten desproporcionadas o manifiestamente inadecuadas<sup>86</sup>. Por otro, se podrán tomar todas las precisas para alcanzar el resultado de la compulsión.

B) *Principios de proporcionalidad y adecuación*. A ellos se refiere R. Entrena al hablar de la gradualidad de las medidas, de tal manera que «no podrá acudirse a una fórmula particularmente grave de intervención cuando quepa obtener los mismos resultados con otras medidas de menor intensidad»<sup>87</sup>. En esta misma línea, E. Albertí sostiene que la necesidad y la proporcionalidad deben apreciarse no sólo en relación con la gravedad del incumplimiento, sino

---

<sup>84</sup> Vid. X. BALLART: *Coerció estatal i autonomies*, cit., pág. 153.

<sup>85</sup> Vid. J. LEGUINA VILLA: «Las Comunidades Autónomas», cit., pág. 827; en el mismo sentido, vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., pág. 1277.

<sup>86</sup> Vid. P. CRUZ VILLALÓN: «Coerción estatal», cit., pág. 59.

<sup>87</sup> Vid. R. ENTRENA CUESTA: «Artículo 155», cit., pág. 2316. R. DE MENDIZÁBAL ALLENDE («El control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, volumen II, pág. 1.468) entiende que el Gobierno deberá sujetarse al principio de proporcionalidad si razones de urgencia o de gravedad no lo impiden.

también con la importancia y significación del resultado que se pretenda obtener<sup>88</sup>.

C) *Principio de transitoriedad*. Esta exigencia es completamente coherente con el fin que se persigue con las medidas de compulsión. En consecuencia, éstas deberán cesar cuando la Comunidad Autónoma contra la que se dirigen cumpla sus obligaciones o deje de actuar gravemente contra el interés general de España. Sin embargo, el carácter transitorio de las medidas no implica que necesariamente deba quedar delimitada su duración temporal mediante el establecimiento de un plazo final. Esto será posible en algunas ocasiones, pero en la mayor parte de los casos no se podrá –ni, si se nos apura, tendría mucho sentido– fijar el momento en que tienen que dejar de surtir efecto. En todo caso, de señalarse éste, siempre le quedará al Gobierno la posibilidad de iniciar de nuevo el procedimiento de la compulsión.

D) *Principio de concreción*. Como ha dicho P. Cruz Villalón, el Senado, al autorizar las medidas, no puede dar su aprobación a una cláusula de plenos poderes<sup>89</sup>. Antes al contrario, debe fijarse con claridad, tal como establece el artículo 189 del Reglamento del Senado, su contenido y alcance. La razón de esta exigencia es, a nuestro entender, doble. Por un lado, radica en el carácter excepcional del instituto de la coerción estatal y en su incidencia en el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones, lo que impide que pueda tener una amplitud indeterminada. Por otro, el carácter concreto de las medidas autorizadas permitirá que, en una eventual impugnación ante el Tribunal Constitucional de la ejecución de las mismas por el Gobierno, el supremo intérprete de la Constitución tenga un criterio cierto con el que mesurar las hipotéticas desviaciones o excesos del Ejecutivo.

E) *Principio de menor intervención de los derechos autonómicos*. Este principio significa que el Gobierno no debe proponer, ni el Senado autorizar, una fórmula más grave de intervención cuando quepa obtener los mismos resultados con medidas menos restrictivas del ejercicio de la autonomía<sup>90</sup>.

F) *Principio de adopción de las medidas en relación con una Comunidad Autónoma*. Las medidas deben actuarse contra una Comunidad Autónoma, no contra los órganos o los habitantes de la misma. Como ya se adelantó, el incumplimiento que puede motivar la puesta

---

<sup>88</sup> Vid. E. ALBERTÍ ROVIRA: *Federalismo y cooperación...*, cit., págs. 218-219.

<sup>89</sup> Vid. P. CRUZ VILLALÓN: «Coerción estatal», cit., págs. 59-60.

<sup>90</sup> Vid. J.M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES: «Artículo 155», cit., pág. 467.

en marcha de la coerción estatal ha de ser imputable a una Comunidad Autónoma como tal, no a sus órganos, autoridades, funcionarios o ciudadanos. Por tanto, las medidas tienen que dirigirse contra la colectividad-miembro en su conjunto. Ello no quiere decir, sin embargo, que aquéllos no puedan resultar afectados por las consecuencias de la compulsión.

### 2. Tipología

La Constitución Española de 1978, siguiendo el ejemplo de la Ley Fundamental de Bonn y a diferencia de la Constitución Italiana de 1947, no enumera las medidas que puede autorizar el Senado para el ejercicio de la coerción estatal. Se parte en este punto, pues, de una falta de determinación constitucional que deberá ser suplida por el Gobierno y por el Senado en cada proceso de compulsión. Por lo tanto, habrá que estar en cada caso a la naturaleza de la situación que motive la intervención gubernamental<sup>91</sup>, lo que impide establecer un elenco cerrado de posibles medidas. Vamos a estudiar aquí, con cierto detalle, algunas de ellas.

A) *Disolución o suspensión de una Comunidad Autónoma.* Se trata de la más drástica de las medidas posibles. La suspensión fue, precisamente, la que se llevó a la práctica durante la II República Española, mediante la Ley de 2 de enero de 1935, por la que se suspendía la vigencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Estado asumía las funciones de dicha Región Autónoma. Esa ley fue impugnada ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, que declaró su inconstitucionalidad en la Sentencia de 5 de marzo de 1936. El Tribunal fundamentaba su fallo en que la aludida Ley creaba una figura no prevista en el Texto Constitucional –la suspensión del Estatuto– que infringía la autonomía constituida, como principio de organización nacional, dejando su vigencia y la determinación de su contenido en manos del poder central<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> Vid. R. ENTRENA CUESTA: «Artículo 155», cit., pág. 2.315.

<sup>92</sup> La sentencia puede verse en M. BASSOLS COMA: *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 123-129. Para un comentario de la misma, vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., págs. 1.241-1.244 y X. BALLART HERNÁNDEZ: *Coerción estatal i autonomies*, cit., págs. 39-42.

El Voto Particular propuesto por Alianza Popular al Título VIII del Anteproyecto de Constitución señalaba como una de las posibles medidas de compulsión la suspensión de uno o más órganos de la Región Autónoma; vid. *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., tomo I, pág. 39.

En relación con el artículo 155 de la Constitución de 1978, la doctrina, siguiendo la tesis que se acaba de exponer, sostiene unánimemente que no cabe la disolución o suspensión de los entes autonómicos, a la vista de los principios que informan nuestro ordenamiento, en especial, el principio de autonomía constitucionalmente reconocida<sup>93</sup>. De igual modo, por ser la expresión jurídica de esa autonomía y por tener un procedimiento específico de reforma, tampoco procede la modificación de los Estatutos de Autonomía llevada a cabo a través de la coerción estatal<sup>94</sup>.

B) *Disolución o suspensión de algunos de los órganos de una Comunidad Autónoma.* Aquí, a diferencia del supuesto anterior, las posturas no son unánimes. A juicio de L. Vandelli, la referencia genérica a las «medidas necesarias» que hace el artículo 155 no parece excluir la disolución de los órganos regionales<sup>95</sup>. Más preciso se muestra el profesor Cruz Villalón, para quien la técnica a través de la cual opera esencialmente la coerción estatal es la de la sustitución de los órganos políticos de la Comunidad Autónoma por el Gobierno de la Nación, y cuando esa sustitución no sea de carácter puntual e inmediato, sino que exija una suplencia generalizada, aunque transitoria, de esos órganos, habrá que hablar más bien de suspensión de los mismos. Avanzando más, la coerción estatal admitiría incluso, siguiendo el ejemplo del artículo 126 de la Constitución Italiana, la disolución del Parlamento regional, acompañada de la destitución del Gobierno autonómico<sup>96</sup>.

Por el contrario, J. M.<sup>a</sup> Gil-Robles considera que hay que descartar la disolución de los órganos de la Comunidad Autónoma o la remoción de sus titulares, así como la sustitución de la actuación de la Administración autonómica por la del Estado, «pues no se trata de san-

<sup>93</sup> Vid., por todos, E. ALBERTÍ ROVIRA: *El sistema jurídico...*, cit., pág. 474. R. MARTÍN MATEO (*Manual de Derecho Autonómico*, cit., pág. 309) estima, no obstante, que las medidas que posibilita el artículo 155 «suponen la liquidación, al menos transitoria, del régimen de autonomía de una determinada Comunidad».

<sup>94</sup> Vid. P. CRUZ VILLALÓN: «Coerción estatal», cit., pág. 60. Obsérvese, por otra parte, que la reforma de los Estatutos de Autonomía requeriría en todo caso la intervención del Congreso de los Diputados.

<sup>95</sup> Vid. L. VANDELLI: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, pág. 331. En el mismo sentido, vid. L. TOLIVAR ALAS: *El control del Estado...*, cit., pág. 187.

<sup>96</sup> Vid. P. CRUZ VILLALÓN: «Coerción estatal», cit., pág. 60. En un sentido más restrictivo, J. GARCÍA TORRES («El artículo 155...», cit., págs. 1.283-1.284) cree que cabrá la asunción temporal por órganos estatales de las funciones de los órganos de la Comunidad Autónoma, pero no la disolución o la destitución de los miembros de estos últimos.



cionar a la Comunidad Autónoma ni a los titulares de sus órganos, sino de compeler a éstos a cumplir con sus obligaciones»<sup>97</sup>.

C) *Ejecución sustitutiva o subsidiaria de la actividad de la Comunidad Autónoma*. También en este caso las opiniones de los autores son discrepantes. Así, un sector doctrinal argumenta que «el artículo 155 no previene una subrogación por el Gobierno en el papel de las Comunidades: no se produce la sustitución de un nivel por el otro, dado que también ahora se respetan las competencias autonómicas. El Estado adopta medidas y dirige instrucciones a las que habrá de acomodarse la ulterior actividad de la Comunidad afectada, siendo precisamente ella quien desempeña la tarea de ejecutarlas»<sup>98</sup>.

La opinión mayoritaria discurre, sin embargo, por otro camino. Así, E. Albertí considera que las medidas que puede autorizar el Senado para concretar la ejecución forzosa «deberán consistir, en general, en la *sustitución de tales entes u órganos (autonómicos) en la realización de aquellas actividades concretas cuya competencia les corresponde, pero cuyo ejercicio se ha visto afectado por el vicio previsto en el artículo 155 de la Constitución*»<sup>99</sup>.

La apuntada sustitución supone, como se ha dicho, que el Gobierno de la Nación ejercerá, aunque sea transitoriamente, la dirección político-administrativa de una parcela de competencia que corresponde a la Comunidad Autónoma. Esto plantea el interrogante de si el Ejecutivo central puede nombrar delegados o comisarios que dirijan o controlen los departamentos autonómicos afectados por la ejecución estatal. La cuestión deberá resolverse tomando en consideración, principalmente, el principio de menor lesión de los derechos autonómicos, que aconseja que sean los mismos órganos de las Comunidades Autónomas los que, en principio, cumplan las medidas adoptadas por el Gobierno<sup>100</sup>.

Como se ha puesto de relieve, la ejecución sustitutiva resulta particularmente adecuada para aquellas omisiones del deber de actuar por parte de la Comunidad Autónoma<sup>101</sup>. Por lo demás, la doctrina ale-

<sup>97</sup> Vid. J. M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES: «Artículo 155», cit., pág. 466.

<sup>98</sup> Vid. J. M.<sup>a</sup> RODRÍGUEZ OLIVER: «Los ámbitos exentos...», cit., pág. 2.321. En el mismo sentido, vid. J. M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES: *Control y autonomías*, cit., pág. 108.

<sup>99</sup> Vid. E. ALBERTÍ ROVIRA: *El sistema jurídico...*, cit., págs. 474-475 (subrayado en el original). En igual sentido, vid. F. FERNÁNDEZ SEGADO: *El sistema constitucional español...*, cit., pág. 1.002.

<sup>100</sup> Vid. X. BALLART HERNÁNDEZ: *Coerció estatal i autonomies*, cit., pág. 161.

<sup>101</sup> Vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., pág. 1.284.

mana estima que la misma puede ser a cargo del Estado o de terceros, entre los que cabría incluir otras Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, o incluso otros órganos de la propia Comunidad Autónoma, y a cargo de ésta<sup>102</sup>.

Uno de los supuestos más delicados de la ejecución subsidiaria es el referente a la posibilidad de suplir la actividad legislativa de los entes autónomos, también admitida por la doctrina germana dominante. Aquí la ejecución subsidiaria consistiría en la producción por el Estado de actos normativos con fuerza de ley imputables a la Comunidad Autónoma. No obstante, creemos acertado el reparo de que el Gobierno estatal no puede subrogarse en la posición del Parlamento autonómico, pues éste ejerce la potestad legislativa en representación del pueblo de la Comunidad Autónoma, lo que en modo alguno podrá hacer un órgano estatal, y menos aún uno de carácter ejecutivo<sup>103</sup>.

D) *Medidas de presión o bloqueo económico*. Se trata en este caso de lo que, en relación con el ordenamiento constitucional suizo, L. Parejo denomina «coacción financiera», la cual, no obstante, y al igual que acontece en España, carece de cobertura constitucional precisa<sup>104</sup>. Entre tales medidas cabe citar, a título de ejemplo, la suspensión de las transferencias de los servicios en curso, la suspensión de las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, la suspensión de las participaciones en ingresos del Estado que éste venga obligado a entregar o la negativa de autorización para endeudamiento de la Comunidad Autónoma<sup>105</sup>.

<sup>102</sup> *Ibidem. Vid.*, también, E. ALBERTI ROVIRA: *Federalismo y cooperación...*, cit., pág. 219.

<sup>103</sup> *Vid.* X. BALLART HERNÁNDEZ: *Coerció estatal i autonomies*, cit., págs. 161-162. En este punto hay que convenir con J. GARCÍA TORRES («El artículo 155...», cit., pág. 1284) que, en determinadas ocasiones, la supletoriedad general del Derecho del Estado hará innecesario llegar a aplicar medidas de compulsión.

<sup>104</sup> *Vid.* L. PAREJO ALFONSO: «Las competencias constitucionales económicas en Suiza», en la obra colectiva *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española* (coordinado por E. García de Enterría), Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, pág. 136. En contra de la utilización de estas medidas se muestra P. CRUZ VILLALÓN («Coerción estatal», cit., págs. 60-61), para quien «este tipo de actuaciones parece, sin embargo, más propio de relaciones entre Estados, pudiendo encontrar una justificación histórica en el caso de los Estados federales, pero no en el nuestro».

<sup>105</sup> Todas ellas son enumeradas por J. GARCÍA TORRES («El artículo 155...», cit., págs. 1285-1286), el cual entiende que «medidas más intensas como la suspensión de la cesión de tributos (o en el caso del País Vasco y Navarra, del Concierto Económico o del Convenio) con correlativa asunción de gestión tributaria

E) *Impartición de instrucciones*. El apartado segundo del artículo 155 de la Constitución contempla expresamente esta posibilidad, al señalar que «para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas». Esta previsión plantea una serie de cuestiones. En primer lugar, la Constitución parece concebir el reparto de instrucciones como una técnica de ejecución de otras medidas. Sin embargo, como se ha dicho, ello no obsta a que también pueda erigirse en una medida sustantiva, sin conexión necesaria con otras de distinto carácter<sup>106</sup>.

En segundo lugar, es posible dirigir las instrucciones –que tanto pueden ser generales como singulares– a la Comunidad Autónoma incumplidora o bien a otras Comunidades Autónomas, a las que el Gobierno requiera cooperación para la práctica de la coerción<sup>107</sup>. En todo caso, el Ejecutivo estatal «tiene un poder general de mando directo sobre las autoridades autonómicas, un poder de instrucción vinculante, como del que dispone sobre su propio aparato, un verdadero poder jerárquico», motivo por el cual «el respaldo a sus órdenes e instrucciones tendrá lugar mediante todo el arsenal jurídico con que asegura su mando sobre su propio aparato»<sup>108</sup>.

---

por el Estado, se encuadrarían más bien en la asunción estatal de funciones autonómicas».

X. BALLART HERNÁNDEZ (*Coerció estatal i autonomies*, cit., págs. 165-166) considera, por su parte, que las medidas consistentes en el incumplimiento por el Estado de obligaciones financieras deberán ser adoptadas, en su mayor parte, con la participación de las Cortes Generales, pues otra cosa supondría una deslegalización no autorizada. Asimismo, en su adopción deberá tenerse en cuenta el principio de autonomía financiera (artículo 156 de la Constitución) y la mayor incidencia potencial de las restricciones económicas sobre los ciudadanos de la Comunidad Autónoma afectada.

<sup>106</sup> Vid. E. ALBERTÍ: *Federalismo y cooperación...*, cit., pág. 219. X. BALLART (*Coerció estatal i autonomies*, cit., pág. 159) cree que éste debe ser el principal mecanismo a través del cual opere la compulsión estatal.

<sup>107</sup> Vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., pág. 1.288.

<sup>108</sup> Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica...*, cit., pág. 187. En este punto es menester hacer una nueva precisión sobre la autonomía de la coerción estatal en relación con la figura de la inspección, para la cual creemos oportuno remitirnos a las siguientes palabras del profesor S. MUÑOZ MACHADO («Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas», en *La distribución de competencias económicas...*, cit., págs. 365-366):

«Obsérvese que, en este caso, por diferencia con el anteriormente expuesto (la ejecución por las Comunidades Autónomas de la legislación del Estado), la adopción de medidas o la aprobación de instrucciones no se legitima directamente en el necesario cumplimiento de principios de garantía de derechos y de homoge-

Por último, aun cuando la Constitución indica que es el Gobierno quien puede impartir instrucciones a las autoridades de las Comunidades Autónomas, no parece, al igual que acontecía con el requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, que existan obstáculos para entender que las órdenes sean transmitidas a través del Delegado de aquél en la correspondiente Comunidad<sup>109</sup>.

F) *Empleo de las Fuerzas Armadas o de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.* Existe práctica unanimidad en descartar esta medida. No obstante, podrían plantearse algunos interrogantes acerca de esta exclusión, en especial por lo que respecta al uso de las primeras. El origen de esta duda surge de la propia Norma Fundamental, cuyo artículo octavo, al enunciar las misiones de los Ejércitos, les confiere la de «defender el ordenamiento constitucional». Si este precepto es puesto en relación con el artículo 155, quizá cabría entender que si una Comunidad Autónoma incumpliere sus obligaciones constitucionales o actuare gravemente contra el interés general de España, estaría obrando de modo contrario al ordenamiento constitucional y, en consecuencia, podría estar legitimada la intervención de las Fuerzas Armadas en defensa del mismo. Esta tesis cobra mayor vigor, si se quiere, cuando se piensa en una hipotética actuación secesionista de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso estaría también en peligro la integridad territorial de España.

Sin embargo, para la mayoría de los autores el único cauce operativo de actuación de las Fuerzas Armadas para ejercer su misión de defender el ordenamiento constitucional y, en su aspecto interno, la integridad territorial, es el estado de sitio, previsto en el artículo 116 de la Constitución<sup>110</sup>. Tal consideración, que parte de la distinción del Derecho Constitucional alemán entre la figura que estudiamos y la de la

---

neidad en la actuación de las administraciones públicas en los sectores en que ésta es imprescindible, sino en conductas de incumplimiento de obligaciones o atentatorias contra el interés general imputables a una Comunidad Autónoma. Se concluye de ello que así como las instrucciones referidas en el primer supuesto son un instrumento de uso ordinario, para que se puedan cumplir exigencias constitucionales respecto de determinadas materias, son, en cambio, de uso excepcional cuando la materia, por su naturaleza, no las exige, de tal manera que habrá que justificar su empleo en la conducta de la Comunidad Autónoma que la Constitución desapruueba y habilita al Gobierno para corregir».

<sup>109</sup> Vid. E. LINDE PANIAGUA: «El Delegado del Gobierno», cit., pág. 285.

<sup>110</sup> Vid., por todos, P. CRUZ VILLALÓN: «La protección extraordinaria del Estado», en *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, cit., págs. 704 y 715-716.

intervención federal (*Bundesintervention*)<sup>111</sup>, es igualmente aplicable –con la lógica referencia a las funciones que les confía el artículo 104 de la Constitución– a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad<sup>112</sup>.

## V. RECURSOS CONTRA EL EJERCICIO DE LA COERCIÓN

### 1. La posibilidad de impugnar los actos de coerción

La posibilidad de interponer recursos contra la aplicación del artículo 155 de la Constitución ha sido, desde la misma etapa constituyente, un tema controvertido. Así, durante la discusión parlamentaria del precepto se plantearon algunas propuestas en torno a la necesidad o la facultad de acudir al Tribunal Constitucional en relación con el ejercicio de la coerción estatal. En concreto, se indicó que el Tribunal Constitucional debía declarar la inconstitucionalidad del incumplimiento de sus obligaciones por una Comunidad Autónoma previamente a que el Gobierno adoptara las medidas necesarias<sup>113</sup>, y, por lo que concierne específicamente a la cuestión que ahora tratamos, se apuntó la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Constitucional contra el acuerdo del Senado<sup>114</sup> o contra la decisión del Gobierno<sup>115</sup>.

Sin embargo, ninguna de las enmiendas presentadas durante la fase de elaboración de la Constitución prosperó, con lo que en la redacción definitiva del artículo 155 no se contiene referencia alguna a

---

<sup>111</sup> Acerca de la intervención federal, *vid.* S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público...*, cit., pág. 458 y E. ALBERTI ROVIRA: *Federalismo y cooperación...*, cit., págs. 222-230.

<sup>112</sup> Sobre esta cuestión, con especial referencia a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de orden público, *vid.* J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., págs. 1.230-1.233 y X. BALLART: *Coerció estatal i autonomies*, cit., pág. 165.

<sup>113</sup> Enmienda núm. 64 al Anteproyecto de Constitución; *vid.* *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., tomo I, pág. 172.

<sup>114</sup> Enmienda núm. 678 al Anteproyecto de Constitución; *vid.* *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., tomo I, pág. 389.

<sup>115</sup> Así se proponía en la enmienda presentada en el Senado por el Grupo Parlamentario Entesa dels Catalans (núm. 805); *vid.* *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., tomo III, pág. 2.950. De igual modo, el Grupo Parlamentario de los Socialistas de Cataluña, en la enmienda núm. 313 al Anteproyecto de Constitución, proponía que el ejercicio de la compulsión era sin perjuicio de lo establecido en los artículos 152 y 153 de dicho texto, donde se regulaban las competencias del Tribunal Constitucional y la legitimación ante el mismo; *vid. ibidem*, tomo I, pág. 268.

las posibles vías de impugnación frente a la compulsión. Este silencio ha hecho que la doctrina se haya interrogado acerca de dicho asunto<sup>116</sup>, llegando –adelantamos aquí– a conclusiones dispares con respecto a cuáles son los concretos mecanismos de control y cuál es su alcance. Ahora bien, salvo alguna excepción<sup>117</sup>, no parece ponerse en duda que es factible ejercer un control jurídico, no únicamente político, de la puesta en práctica de la figura recogida en el señalado precepto.

La principal cuestión sobre la que se discute es la idoneidad del cauce procedimental previsto en el artículo 161.1.c de la Constitución, es decir, de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>118</sup>. No debe, por otra parte, causar extrañeza el hecho de que sea en esta vía donde se centre el debate. El que sea así obedece, por un lado, a la naturaleza de los actos en que, por regla general, se va a traducir el ejercicio de la compulsión –actos del Gobierno de la Nación o del Senado sin fuerza de ley<sup>119</sup>, adoptados con respecto a una Comunidad Autónoma–. Por otro lado, hay que resaltar la influencia en este punto del Derecho Comparado, en especial de la Ley Fundamental de Bonn<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> *Vid.*, en este punto, P. CRUZ VILLALÓN («Coerción estatal», cit., pág. 61), para quien «el hecho de que en el trámite final del proceso constituyente se hubiera suprimido la referencia expresa a esta posibilidad, unido a la ausencia de un cauce procesal idóneo, parece indicar una respuesta negativa».

<sup>117</sup> Sería éste el caso del profesor I. MOLAS («El control dels òrgans...», cit., pág. 47), para quien el recurso ante el Tribunal Constitucional no hubiese sido muy lógico, ya que le habría endosado el control de oportunidad en última instancia (por el carácter etéreo de la fórmula «atentado grave al interés general de España») y habría contribuido a politizar muy intensamente su actuación.

<sup>118</sup> Ó. ALZAGA VILLAAMIL (*La Constitución Española de 1978*, cit., pág. 892) estimaba que «las medidas que se acumulasen en demasía y excedieren de las verdaderamente necesarias, en teoría podrían ser consideradas inconstitucionales, aunque habría que ver, llegado el caso, en virtud de cuál de los supuestos que contempla el artículo 161 podría considerarse competente *a posteriori* el Tribunal Constitucional para conocer y pronunciarse sobre las medidas que se estimasen por los órganos de la Comunidad como “innecesarias”».

<sup>119</sup> R. ENTRENA CUESTA («Artículo 155», cit., pág. 2.316) entiende que, salvo en los casos en que el Gobierno actúe por la vía de disposiciones normativas con fuerza de ley –donde cabrá el recurso de inconstitucionalidad–, en los demás supuestos procederá intentar subsumir los motivos de discrepancia en el cauce de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

<sup>120</sup> Para ser precisos, más que a la propia letra de la Ley Fundamental de Bonn, que no dice nada acerca de la eventual impugnación de los actos de compulsión, hay que atender a la interpretación que la doctrina germana ha hecho del artículo 93.1 de aquélla, en concreto de sus apartados 3, básicamente, y 4, donde se reconducen las disputas en relación con los casos de *Bundeszwang*. En dicho pre-

La doctrina española se muestra, en general, favorable al empleo del conflicto de competencias contra los actos de coerción estatal. En este sentido, J. M.<sup>a</sup> Gil-Robles ofrece dos argumentos a favor de ese cauce de control por el Tribunal Constitucional. En primer lugar, el Senado sólo tiene competencia para autorizar las medidas cuando sean necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a cumplir sus obligaciones, de tal modo que, si no hay tal necesidad, la Cámara Alta carecerá de respaldo constitucional para autorizar la invasión del campo de autogobierno de la Comunidad y el Gobierno no estará válidamente autorizado para ejercer una competencia que normalmente no tiene, cual es la de obligar a una Comunidad Autónoma a actuar de determinada manera. En segundo lugar, el Gobierno sólo está constitucionalmente facultado para ejercitar esa competencia si cuenta con la autorización del Senado y en las condiciones fijadas por éste, incurriendo en otro caso en vicio de incompetencia<sup>121</sup>.

Esta postura encuentra su fundamento en un entendimiento del conflicto positivo de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que excede su configuración como una simple *vindicatio potestatis*, es decir, como una mera reclamación de la titularidad de una competencia<sup>122</sup>. Esta última concepción, sin embargo, es la que parece desprenderse del artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, donde se dispone que la sentencia que resuelva uno de tales conflictos «*declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia*»<sup>123</sup>.

---

cepto, al enumerarse las competencias del Tribunal Constitucional Federal, se dispone que éste conoce «en las diferencias de opinión sobre los derechos y deberes de la Federación y los Länder, especialmente en lo que se refiere a la ejecución de las leyes federales por los Länder y al ejercicio de la vigilancia federal» (apartado 3) y «en otras controversias de Derecho Público entre la Federación y los Länder, entre Länder o dentro de un Land, siempre que no esté abierta otra vía judicial», en torno a esta cuestión, *vid.* J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», *cit.*, pág. 1.289-1.293 y E. ALBERTÍ ROVIRA: *Federalismo y cooperación...*, *cit.*, págs. 221-222.

No debe olvidarse tampoco —aunque su incidencia sea menor que la alemana— el estado de opinión de la doctrina italiana. Como señala L. VANDELLI (*El ordenamiento español...*, *cit.*, pág. 332, nota 46), la doctrina transalpina dominante considera que el remedio de cara a los actos de control sobre los órganos regionales consiste en el conflicto de competencias.

<sup>121</sup> *Vid.* J. M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES: *Control y autonomías*, *cit.*, pág. 108; asimismo, «Artículo 155», *cit.*, pág. 469.

<sup>122</sup> *Vid.*, en este punto, J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», *cit.*, págs. 1290-1293.

<sup>123</sup> J. M.<sup>a</sup> RODRÍGUEZ OLIVER («Los ámbitos exentos...», *cit.*, págs. 2.324-2.325) sustenta esta tesis y únicamente concede que la Comunidad Autónoma sobre la

El Tribunal Constitucional ha seguido, a juicio de los autores, una línea favorable a la primera de las apuntadas inteligencias. Como ejemplo, se cita la siguiente resolución:

«Es bien cierto que [...] la sentencia que resuelve en el fondo un conflicto de este género ha de pronunciarse sobre la titularidad de la competencia controvertida (artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Pero en el conflicto entre entes no resulta indispensable que el ente que plantea el conflicto recabe para sí la competencia ejercida por otro; basta con que entienda que una disposición, resolución o acto emanados de otro ente no respeta el orden de competencias establecido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas correspondientes y, en el caso de las Comunidades Autónomas, además, que tal disposición, resolución o acto afecten a su propio ámbito de autonomía (artículos 62 y 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), condicionando o configurando de forma que juzga inadecuada las competencias que, en virtud de esa autonomía, ostenta»<sup>124</sup>.

Como ha expuesto M.J. Terol Becerra a propósito de los conflictos de competencias, el Tribunal Constitucional ha venido a señalar que «el proceso conflictual puede ser planteado por el accionante en defensa de sus propias competencias, tanto frente a su constricción ilegítima, como ante un despojo de las mismas, pues en este tipo de procedimiento no resulta indispensable que el sujeto que lo plantea recabe para sí la competencia ejercida por otro». Por otra parte, «toda esa doctrina jurisprudencial evidencia además el importante papel que en este tipo de procesos constitucionales está llamado a representar el concepto de orden de competencias, en cuanto que elemento en torno al cual se articula su objeto. El cual es lo suficientemente amplio para permitir que el procedimiento se destine a dirimir las diferencias de opinión que los órganos o sujetos implicados en él tienen acerca del contenido, la interpretación y la utilización del Derecho Constitucional en relación con su propia posición jurídico-constitucional, y los límites constitucionales de su autonomía, con ocasión de una concreta actua-

---

que se aplique la compulsión podrá acudir a la vía del conflicto de competencias cuando el Gobierno, al amparo del artículo 155, en lugar de cumplir este precepto lo usara como pretexto formal para invadir el ámbito de competencias comunitarias. Salvo en este caso, las medidas e instrucciones gubernamentales están exentas de control.

<sup>124</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1984, de 2 de febrero, fundamento jurídico segundo. La citan y transcriben J. GARCÍA TORRES («El artículo 155...», cit., pág. 1292, nota 253) y J. M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES («Artículo 155», cit., pág. 470).



ción. Al tiempo que consiente que la acción derivada del planteamiento del conflicto, aunque estrechamente relacionada con ámbitos competenciales no tenga por qué consistir forzosamente en una defensa de dicho ámbito, sino más genéricamente de la garantía constitucional de la autonomía»<sup>125</sup>.

De todo ello aparece, por lo tanto, que las actuaciones en que se concrete el ejercicio de la coerción estatal podrán ser impugnadas, como regla general, por la vía de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ahora bien, como apunta E. Albertí, el objeto de tales procesos deberán ser aquellos actos que «implican un juicio jurídico (existencia del presupuesto material, básicamente, así como adecuación y proporcionalidad de las medidas concretas de ejecución), así como también la propia regularidad constitucional de procedimiento (requerimiento previo, intervención del Senado)». Por el contrario, «quedarán exentos de control jurisdiccional aquellos otros actos y decisiones que se fundamentan en una estricta valoración de oportunidad, que la Constitución quiere que consistan propiamente en un juicio político (opción de aplicar o no la ejecución forzosa ante la falta de atención del requerimiento, formalizada en el acto gubernamental de solicitud de autorización al Senado, y en el mismo acto de concesión de ésta por parte de dicha Cámara)»<sup>126</sup>.

## 2. Recursos contra los actos concretos de compulsión

Una vez admitida, con carácter general, la posibilidad de impugnar los actos de compulsión, es preciso, para completar el presente estudio, pasar a ver si cada uno de ellos en concreto es susceptible de ser recurrido. A tal efecto, vamos a separar tres tipos de actos: el requerimiento del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma, la aprobación del Senado y la ejecución de las medidas por el Gobierno.

---

<sup>125</sup> Vid. M. J. TEROL BECERRA: *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1988, págs. 165-167.

<sup>126</sup> Vid. E. ALBERTÍ ROVIRA: *El sistema jurídico...*, cit., pág. 475. Del mismo autor, en relación con el ordenamiento constitucional alemán, vid. *Federalismo y cooperación...*, cit., pág. 222.

a) *El requerimiento del Gobierno*

Antes de entrar a estudiar la respuesta que da el Derecho español, creemos oportuno señalar que en Alemania, a pesar de la ya sabida ausencia de requerimiento del Gobierno Federal al *Land* que no observare sus deberes, la doctrina se pronuncia a favor del recurso de éste ante el Tribunal Constitucional contra la decisión del Ejecutivo central determinando el incumplimiento de una obligación federal. Esta posibilidad se da previamente a que se hayan aplicado las medidas de ejecución y antes, incluso, de que el *Bundesrat* haya otorgado su consentimiento a las mismas<sup>127</sup>.

Pasando al caso español, E. García de Enterría ha observado que la cuestión de si procede algún recurso contra el requerimiento dirigido por el Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma presuntamente incumplidora de sus obligaciones ya se planteó durante la tramitación del artículo 155 por las Cortes Constituyentes. En efecto, el texto propuesto por el Senado especificaba que «la decisión del Gobierno podrá ser recurrida por las autoridades de la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional». Sin embargo, en la redacción final del precepto, obra de la Comisión Mixta, no se incluyó tal posibilidad<sup>128</sup>. En un sentido opuesto, se ha dicho que el recurso ante el Tribunal Constitucional que se preveía en los trabajos constituyentes, y que finalmente se suprimió, no lo era ante el requerimiento del Gobierno, sino frente al acuerdo de éste, aprobado por el Senado, de adoptar las medidas necesarias de compulsión<sup>129</sup>.

Con independencia de la apuntada supresión y del sentido de la misma, el profesor García de Enterría ha defendido la viabilidad de suscitar un conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional cuando la opinión de la Comunidad Autónoma discrepe de la que el Estado expresa en el requerimiento del Gobierno<sup>130</sup>. Tres argumentos sustentan, básicamente, esta tesis. En primer lugar, hay que reparar en que la regulación que hacen del conflicto positivo de competen-

<sup>127</sup> Vid. E. ALBERTÍ ROVIRA: *Federalismo y cooperación...*, cit., pág. 217. La vía para recurrir es, como se ha adelantado (vid. nota 120), la del artículo 93.1.3 de la Ley Fundamental de Bonn.

<sup>128</sup> Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica...*, cit., pág. 177.

<sup>129</sup> Vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., pág. 1298; en el mismo sentido, vid. X. BALLART HERNÁNDEZ: *Coerció estatal i autonomies*, cit., pág. 172.

<sup>130</sup> Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica...*, cit., págs. 177-180. En igual sentido, vid. R. PUNSET BLANCO: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, cit., págs. 214-215 y X. BALLART: *Coerció estatal i autonomies*, cit., págs. 172-173.

cia la Constitución (artículo 161.1.c) y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (artículos 59 y siguientes) suple sobradamente la eliminación del referido recurso en la fase constituyente.

En segundo lugar, y a mayor abundamiento de lo que se acaba de exponer, en la situación planteada por un requerimiento, el Estado intenta rectificar un proceder de una Comunidad Autónoma que ésta entiende cubierto por su autonomía de actuación, constitucionalmente garantizada; el juicio del Estado presupone, pues, que a su entender se han excedido los límites constitucionales de la autonomía y que se han infringido, de esta forma, las obligaciones que la Constitución u otras leyes imponen a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de esa autonomía. Por su parte, la Comunidad Autónoma cuestiona a su vez, y correlativamente, la legitimidad de la inmisión estatal en su esfera interna de actuación, intrusión que supone el requerimiento y la intimación de las medidas ejecutivas en caso de desatención. La Comunidad Autónoma pone abiertamente en tela de juicio, pues, la competencia del Estado en el caso concreto.

En tercer lugar, con la apertura de un conflicto de competencia la Comunidad Autónoma tendrá la ventaja de evitar normalmente la puesta en funcionamiento de las consecuencias que el artículo 155 habilita. Ello es así porque, generalmente, cuando el problema sea en efecto objetivamente discutible y no una simple actitud de rebeldía, o bien el Tribunal Constitucional hará uso de sus poderes suspensivos (artículo 64.3 de su Ley Orgánica), o bien, aun sin tal suspensión, el Gobierno o el Senado no adoptarán las medidas ejecutivas antes de que aquél resuelva. Por otra parte, la sentencia que decida el conflicto es vinculante para las partes, de modo que el mismo se resolverá en fase declarativa, sin tener que abrir el peligroso arsenal de las armas ejecutivas.

Frente a dicha argumentación se ha sostenido la contraria<sup>131</sup>. En este caso se parte de que, aun cuando la letra del anteriormente citado artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional apunta hacia una rígida construcción de los conflictos de competencia como estrictas *vindicationes potestatis*, parece, como así ha acontecido, que tal concepción habrá de ser suavizada por la jurisprudencia de nuestra Corte Constitucional. Sin embargo, difícilmente esa flexibilización podría llegar al punto de convertir tales conflictos en procedimientos para dilucidar «diferencias de opinión» entre el Estado y las Comunidades

---

<sup>131</sup> Vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., págs. 1297-1298.

Autónomas, al modo del artículo 93.1.3 de la Ley Fundamental de Bonn. El problema de la teoría favorable al recurso contra el requerimiento del Gobierno radica en que la impugnación del mismo por parte de una Comunidad Autónoma es, precisamente, eso, es decir, la impugnación por la Comunidad Autónoma requerida –y sólo por ella– de un acto del Gobierno, ajena a toda disputa sobre la titularidad de una competencia. Desde esta óptica, resulta claro que dicho recurso se acerca más al tipo de las «diferencias de opinión» que al de los conflictos de competencia, esto es, está más próximo, en su significación, al cauce establecido en el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que al previsto en el Título IV, aunque ambos se tramiten por idéntico procedimiento. Pero las impugnaciones de disposiciones sin fuerza de Ley y de actos de otros entes es una prerrogativa exclusiva del Gobierno frente a las disposiciones y actos de las Comunidades Autónomas, y no viceversa, como se desprende claramente del artículo 161.2 de la Constitución. Por todo ello, según esta tesis, cabe concluir que no hay recurso ante el Tribunal Constitucional contra el requerimiento del Gobierno a una Comunidad Autónoma.

#### b) *La aprobación del Senado*

Como ya sabemos, el artículo 155 de la Constitución exige como condición *sine qua non* para el ejercicio de la coerción estatal que el Senado apruebe por mayoría absoluta las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento de sus obligaciones. El acuerdo que la Cámara Alta adopte, según se ha visto también con anterioridad, no es una disposición normativa o acto con fuerza de ley, sino un acto no legislativo del Senado. Por lo tanto, la vía para su eventual impugnación será el conflicto de competencia, ya que éste puede interponerse por una Comunidad Autónoma contra «una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad del Estado» (artículo 63.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), o bien el recurso de amparo, en este caso contra «las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional» (artículo 42 de la misma norma)<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> Sobre esta modalidad del recurso de amparo constitucional y su virtualidad, *vid.* J. OLIVER ARAUJO: *El recurso de amparo*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1986, esp. págs. 161-177.

No obstante, a pesar de la existencia de opiniones en contra<sup>133</sup>, parece que es más acertada la postura de aquellos que se decantan por estimar que la decisión del Senado no es susceptible de ser recurrida ante el Tribunal Constitucional. Por un lado, se alude a la nota de estricta oportunidad política que tiene el acto de concesión de autorización, el cual no reviste el carácter de un juicio jurídico<sup>134</sup>. Por otro, su puesta la imposibilidad de reconducir dicho acto a lo que es el objeto del proceso de declaración de inconstitucionalidad<sup>135</sup>, ni siquiera puede ser considerado como una norma en sentido material, «dado que su contenido y alcance tiende a posibilitar que el Gobierno adopte las medidas pertinentes, agotando en este ofrecimiento de viabilidad su función»<sup>136</sup>. Y, por último, «tampoco parece viable utilizar el recurso de amparo, porque aunque éste cabe contra «las decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos» (artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), lo que parece muy difícil es que un particular pueda demostrar que el acuerdo del Senado constituye una violación de los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución, máxime cuando, como reza el artículo 41.3 de la (citada) Ley Orgánica, «en el amparo constitucional no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso». Resulta entonces evidente la imposibilidad técnica de que el Tribunal Constitucional pueda revisar directamente el acuerdo del Senado»<sup>137</sup>.

c) *La ejecución de las medidas por el Gobierno*

Frente a las dudas que suscitaba la impugnabilidad de los dos tipos de actos que hasta ahora se han visto, no parece que existan obstáculos para entender que la puesta en práctica por el Gobierno de la

<sup>133</sup> Vid. R. PUNSET BLANCO: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, cit., págs. 215-216 y J. M.<sup>a</sup> GIL ROBLES: «Artículo 155», cit., pág. 469.

<sup>134</sup> Vid. E. ALBERTI ROVIRA: *El sistema jurídico...*, cit., pág. 475.

<sup>135</sup> Recuérdese en este punto lo dicho anteriormente acerca de la naturaleza de la decisión del Senado como un acto no legislativo de esta Cámara (nota 71). Por el contrario, X. BALLART HERNÁNDEZ (*Coerció estatal i autonomies*, cit., pág. 174), como veíamos en el lugar citado, sostiene el carácter de acto con fuerza de ley de aquélla, por lo que entra dentro de la previsión del artículo 161.1 de la Constitución, que habla de «leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley».

<sup>136</sup> Vid. J. M.<sup>a</sup> RODRÍGUEZ OLIVER: «Los ámbitos exentos...», cit., pág. 2323.

<sup>137</sup> *Ibidem*, págs. 2323-2324.

Nación de las medidas que hubiere autorizado el Senado puede ser revisada por los tribunales.

De este modo, las medidas o, mejor dicho, las consecuencias de las mismas –es decir, las resoluciones, decisiones o actos en que se concreten aquéllas– pueden ser impugnadas por la Comunidad Autónoma afectada por la vía del recurso contencioso-administrativo. La legitimación de las Comunidades Autónomas aparece claramente en el artículo 19.1.d de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>138</sup>. Por otro lado, no cabe duda de que los actos de ejecución de las medidas, al ser el Gobierno el actor de las mismas –bien directamente, bien a través de su aparato administrativo– caerán, por lo general, dentro del ámbito material de dicho recurso (artículo 1 de la expresada Ley)<sup>139</sup>.

Tampoco parecen existir reparos a la reclamación frente el Tribunal Constitucional, siempre que la actuación en que se traduzca la compulsión sea susceptible de recurso ante el mismo, y siguiendo el procedimiento adecuado a cada tipo concreto de acto. Asimismo, también parece que podrá plantearse indirectamente, mediante la impugnación de cada medida, la constitucionalidad de la decisión del Gobierno de utilizar el artículo 155 o del acuerdo del Senado autorizando ese uso<sup>140</sup>.

La posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional plantea la cuestión de si cabe el recurso de amparo contra las medidas de coerción. En principio, como se ha dicho más arriba, tales medidas deben adoptarse en relación con una Comunidad Autónoma como tal, en su conjunto, y no contra sus órganos o sus habitantes. Sin embargo, también se ha adelantado que no hay que descartar que los ciudadanos de una Comunidad Autónoma puedan resultar afectados por las conse-

---

<sup>138</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio. El referido precepto establece que «están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: d) La Administración de las Comunidades Autónomas, para impugnar *los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado* y de cualquier otra Administración u Organismo público, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local».

<sup>139</sup> «Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación».

<sup>140</sup> Vid. J. GARCÍA TORRES: «El artículo 155...», cit., pág. 1.289; en el mismo sentido, vid. J. M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES: «Artículo 155...», cit., pág. 470.

cuencias de la compulsión. En este supuesto, si tales consecuencias se concretan en una violación de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrá interponerse este recurso contra la disposición, acto o simple vía de hecho que origine la apuntada conculcación.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas* (obra colectiva), Tecnos, Madrid, 1985, págs. 471-476.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: *La Diputación Permanente de las Cortes en la historia constitucional española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar: *Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978.
- BALLART HERNÁNDEZ, Xavier: *Coerció estatal i autonomies*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1987.
- BASSOLS COMA, Martín: *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- BASSOLS COMA, Martín: «Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, volumen I, págs. 171-224.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro: «La protección extraordinaria del Estado», en *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático* (dirigido por Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría), Civitas, Madrid, 2.ª edición, 1981, págs. 689-717.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro: «Coerción estatal», en *Diccionario del sistema político español* (dirigido por José Juan González Encinar), Akal, Madrid, 1984, págs. 56-62.
- DE MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael: «El control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, págs. 1435-1468.
- ENTRENA CUESTA, Rafael: «Artículo 155», en *Comentarios a la Constitución* (dirigidos por Fernando Garrido Falla), Civitas, Madrid, 1980, págs. 2311-2316.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983.
- GARCÍA TORRES, Jesús: «El artículo 155 de la Constitución y el principio constitucional de autonomía», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, volumen II, págs. 1189-1303.

- GIL-ROBLES DELGADO, José María: *Control y autonomías*, Civitas, Madrid, 1986.
- GIL-ROBLES DELGADO, José María: «Artículo 155», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978* (dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil), Edersa, Madrid, 1988, tomo IX, págs. 451-471.
- LEGUINA VILLA, Jesús: «Las Comunidades Autónomas», en *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático* (dirigido por Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría), Civitas, Madrid, 2.ª edición, 1981, págs. 771-828.
- LINDE PANIAGUA, Enrique: «El Delegado del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, págs. 255-286.
- LINDE PANIAGUA, Enrique: *La coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución Española de 1978*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1981.
- MARTÍN MATEO, Ramón: *Manual de Derecho Autonómico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2.ª edición, 1986.
- MOLAS, Isidre: «El control dels òrgans de l'Estat sobre les Comunitats Autònomes», en *Administració Pública*, núm. 3, 1980, págs. 29-49.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: «Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas», en *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española* (coordinado por Eduardo García de Enterría), Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, págs. 309-387.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, volumen I.
- OLIVER ARAUJO, Joan: *El recurso de amparo*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1986.
- PAJEJO ALFONSO, Luciano: «Las competencias constitucionales económicas en Suiza», en *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española* (coordinado por Eduardo García de Enterría), Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, págs. 103-147.
- PAJEJO ALFONSO, Luciano: *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- PUNSET BLANCO, Ramón: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987.
- RODRÍGUEZ OLIVER, José María: «Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español», en *El Tribunal Constitucional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, volumen III, págs. 2.269-2.360.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.
- SOSA WAGNER, Francisco: «El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, págs. 149-164.
- TEROL BECERRA, Manuel José: *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1988.
- TOLIVAR ALAS, Leopoldo: *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.
- VANDELLI, Luciano: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.