

# COERCIÓ ESTATAL I AUTONOMIES

L'article 155 de la Constitució de 1978

Xavier Ballart



Un delegat nomenat per el Govern de l'Estat en el territori de la Comunitat Autònoma i coordinar la seva actuació amb l'Administració pròpia de la Comunitat.

## Article 155

1. Si una Comunitat Autònoma no complia les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposaven, o actuava de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya, el Govern, previ requeriment desatès fet al President de la Comunitat Autònoma, amb l'aprovació per majoria absoluta del Senat, podrà adoptar les mesures necessàries per tal d'obligar-la al compliment forçós de les dites obligacions o per tal de protegir l'interès general esmentat.

2. Per a l'execució d'aquestes mesures, el Govern podrà adoptar les mesures necessàries.

## Article 156

1. Les Comunitats Autònomes podran adoptar les mesures necessàries per a acomplir els principis de coordinació establerts entre tots els estats.

74

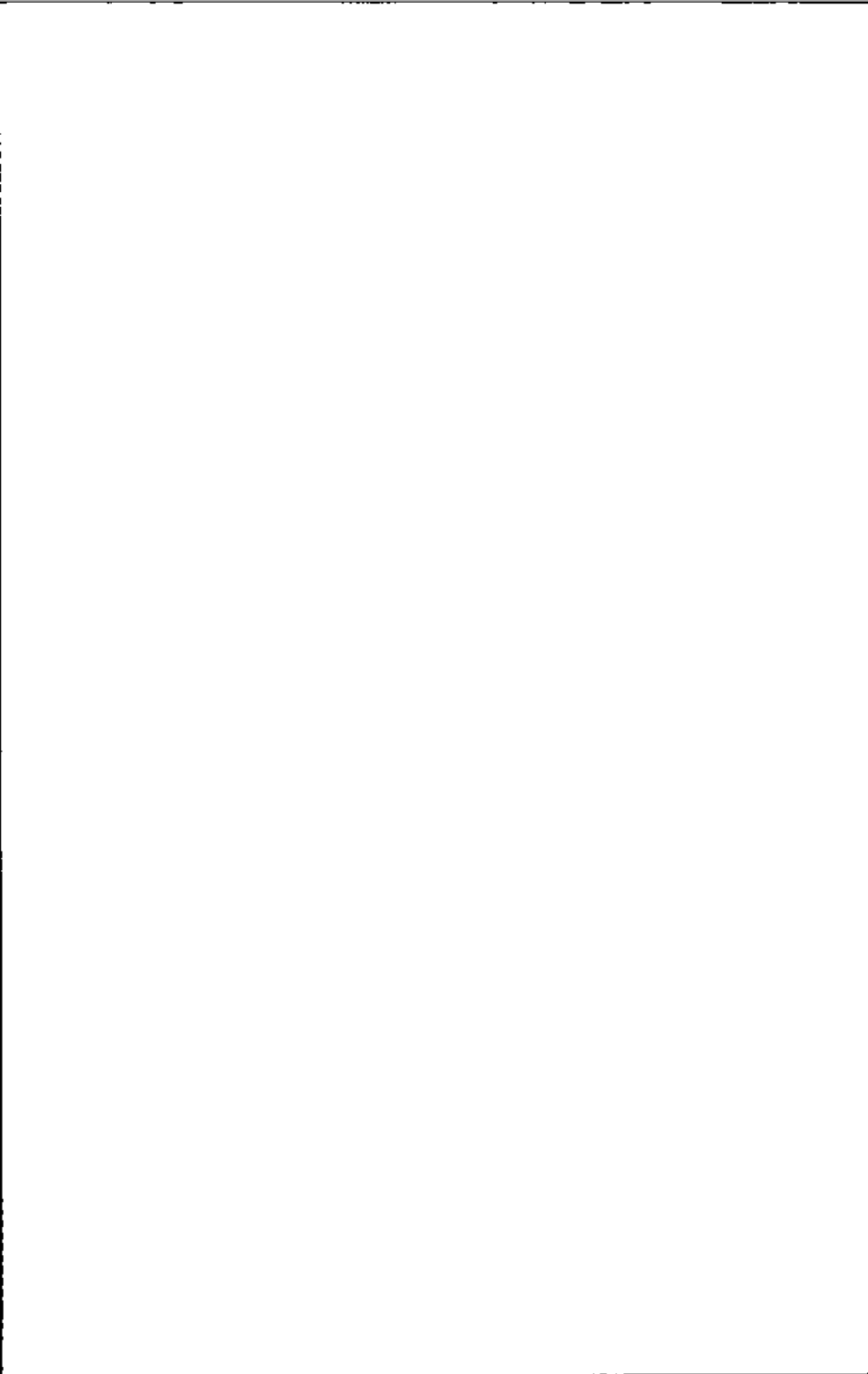
## Artículo 154

Un Delegado nombrado por el Gobierno de España en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, con la administración propia de la Comunidad Autónoma.

## Artículo 155

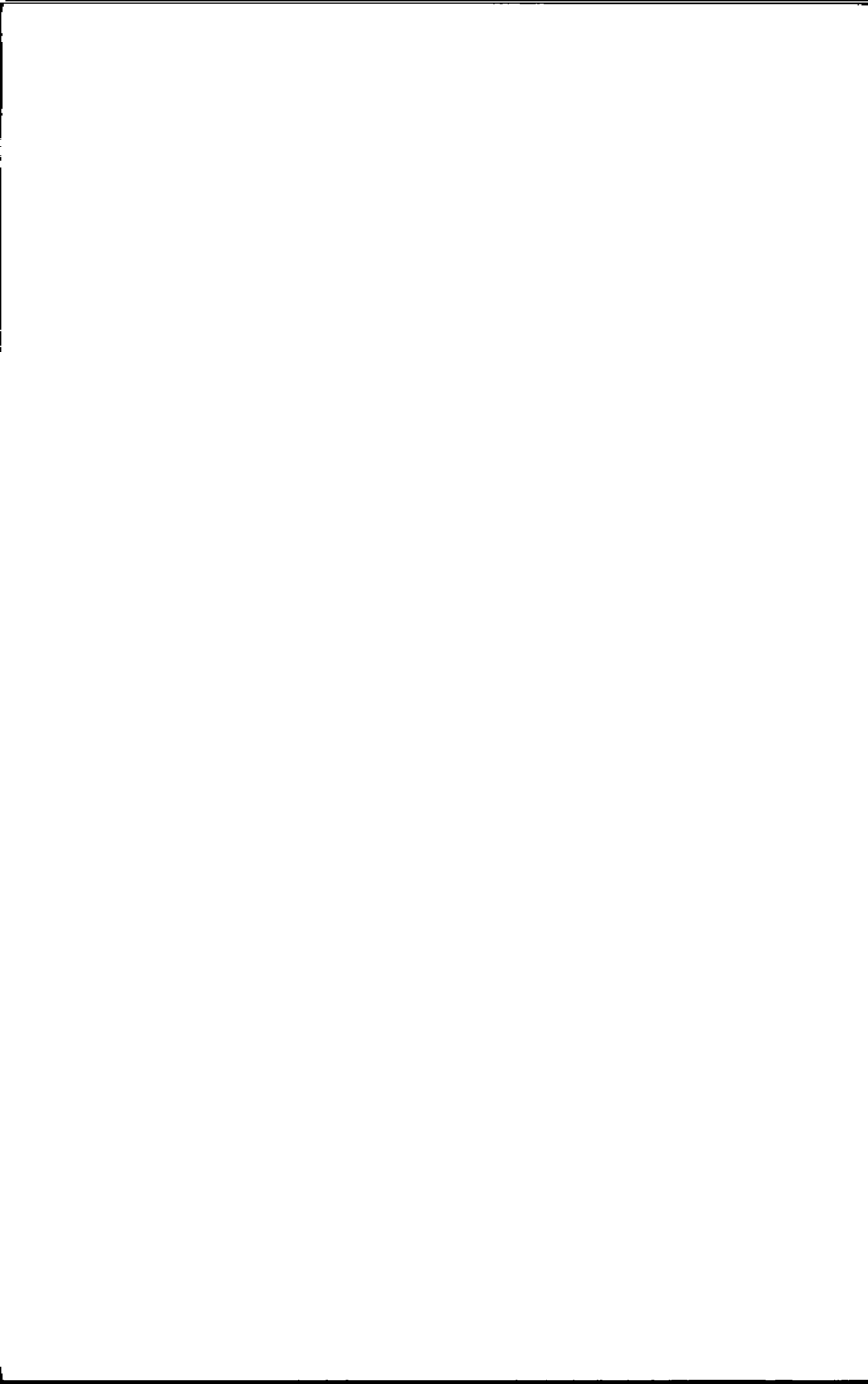
1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atemptare gravemente contra el interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento no atendido al Presidente de la Comunidad Autónoma, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para proteger el interés general mencionado.





COERCIÓ ESTATAL  
I  
AUTONOMIES

Collecció «ESTUDIS», 8



COERCIÓ ESTATAL  
I  
AUTONOMIES

Estudi de l'article 155 de la Constitució  
de 1978

per  
Xavier Ballart



Barcelona, 1987



Generalitat de Catalunya  
**Escola d'Administració Pública  
de Catalunya**

Institut Català de Bibliografia. Dades catalogràfiques :

**Ballart i Hernández, Xavier**

Coerció estatal i autonomia: l'article 155 de la Constitució.

Bibliografia.

ISBN 84-393-0758-6.

I. Escola d'Administració Pública de Catalunya. II. Títol.  
III. Col·lecció. 1. Autonomia — Espanya. 2. Espanya.  
Constitució (1978) — Interpretació.

342.25(46).

Aquest treball ha obtingut *ex aequo* el "Premi per a tesis o tesines sobre temes autonòmics" atorgat per l'Institut d'Estudis Autonòmics, per Ordre de 15 de desembre de 1986.

© 1987, Xavier Ballart i Hernández.

Propietat de la present edició: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

1ª. edició: març de 1987.

Tiratge: 1.000 exemplars.

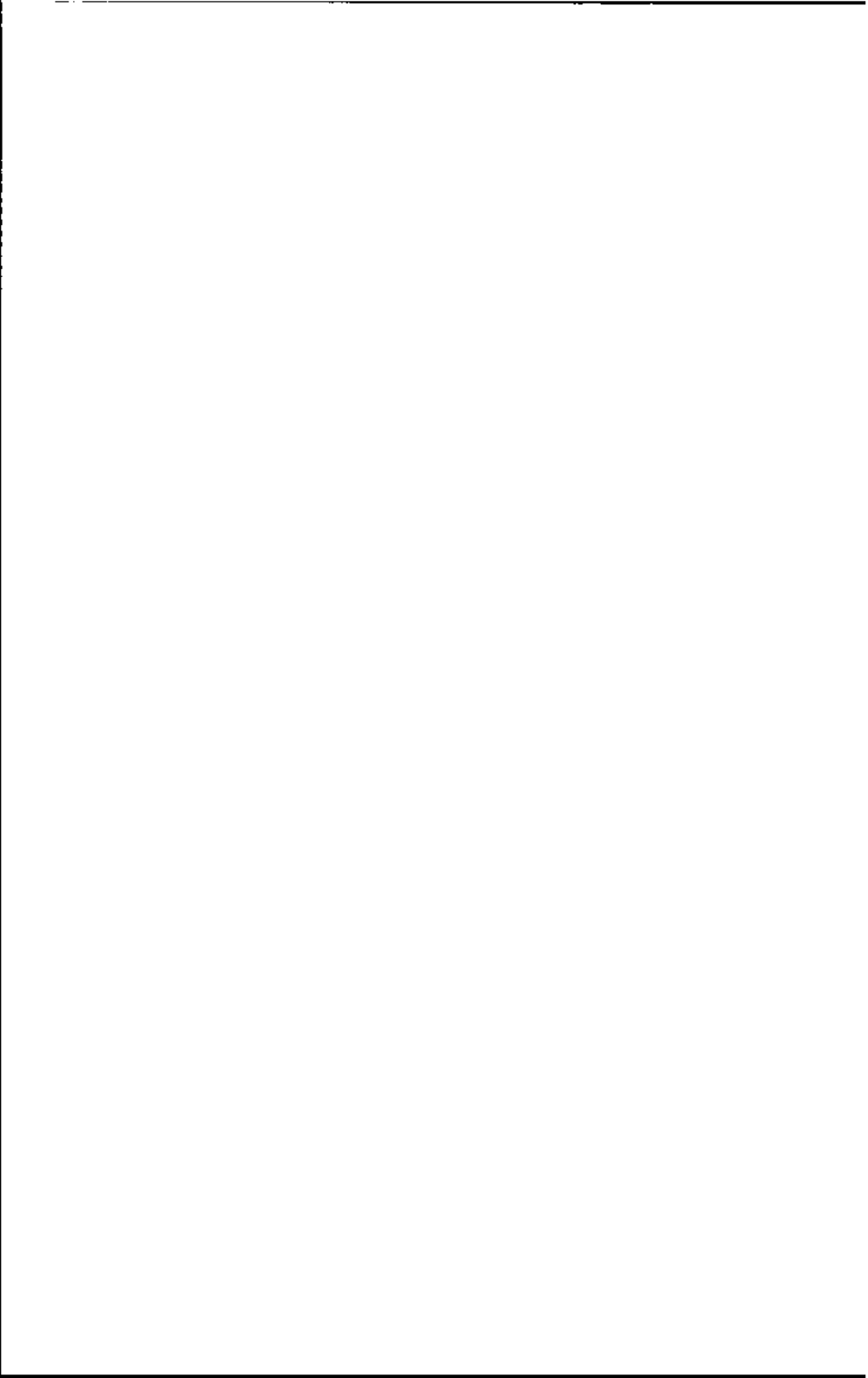
ISBN: 84-393-0758-6

Dipòsit legal: B. 44483-1986.

Compost, compaginat i imprès a Grafos S. A. Art sobre paper.

Passeig de Carles I, 157 - 08013 Barcelona.

*Als meus pares*





“Ja era hora que els catalans discutíssim de Dret públic i acabéssim d'una vegada amb aquesta falsa concepció que vol que el Dret català només el constitueixin unes quantes disposicions de Dret privat.”

FRANCESC MASPONS I ANGLASELL



## PRESENTACIÓ

*Em correspon per segona vegada de presentar una obra editada per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya que, amb tant d'encert, impulsa els estudis de Dret públic "de" i "a" Catalunya. Com en el cas del llibre Concepte i objecte de les lleis d'harmonització de Jaume Vernet, es tracta d'una obra realitzada per un dels col·laboradors del Departament de Dret constitucional i Ciència política de la Universitat de Barcelona, que aborda un aspecte clau de les relacions entre l'Estat central i les Comunitats autònomes, com és el que la doctrina ha anomenat fins ara "l'execució forçosa estatal", potser per manca d'un terme més adequat.*

*Com podrà comprovar el lector, el treball de Xavier Ballart s'imposa una doble finalitat que l'autor aconsegueix completament: l'anàlisi de la institució concreta de l'article 155 de la Constitució i el disseny ben perfilat del marc constitucional i autonòmic en el qual aquesta ha de moure's. Però a més, és un treball interessat, en el millor sentit de la paraula, perquè la seva pretensió no és la de descriure un model ja donat, sistematitzant-lo i donant-li coherència, sinó la de prescriure'l i avançar-se així al cas hipotètic en què l'esmentat model pugui ser aplicat. Això comporta diversos riscos per la inevitable sensació de tempteig amb què va haver de desenvolupar tota la recerca (i jo en vaig ser testimoni) i per la dificultat de no poder operar amb dades empíriques que donessin suport a les posicions afirmades. Malgrat tot, aquests riscos han estat superats amb l'ús de dos elements que, d'altra banda, acompanyen la pròpia personalitat de l'autor: l'honradesa i claredat dels seus plantejaments i el rigor en el treball i en les tècniques conceptuals utilitzades.*

*La gran qüestió que planteja al llarg de tota l'obra és la del caràcter excepcional o no de la institució estudiada i, un cop constatada la seva excepcionalitat, les conseqüències concretes que se'n deriven: subjectes i continguts materials, casos en què no pot ser utilitzada i determinació dels supòsits en què resulta operativa. D'altra banda, els fets*

històrics esdevinguts a Barcelona el Sis d'Octubre de 1934, presents en la memòria dels nostres constituents, serveixen a l'autor com a teló de fons, al qual mira repetidament, per trobar la funcionalitat real de la institució. Tot, sense deixar que esdevingui instrument normalitzat, com era el propòsit de la LOAPA, d'un control polític permanent (que no constitucional) de l'Estat central sobre les Comunitats autònoms. Això no implica que Ballart buidi de contingut aquesta institució; ans al contrari, assenjala amb extraordinari encert el seu joc possible de funció autènticament normalitzadora d'aquelles situacions excepcionals: precisament per això, la desdramatitza en el seu sentit més real, ja que l'enquadra dins l'operativitat constitucional que ha de tenir.

Al meu entendre, ens trobem, doncs, davant d'una obra important "per a" i "en" el Dret públic a Catalunya. Un Dret públic que es veu dia a dia desenvolupat en els seus plantejaments científics, en el nombre d'obres que se li dediquen i en la mateixa preparació dels estudiosos. Fins a cert punt, fa l'efecte que la tendència històrica en aquest àmbit s'ha capgirat: de la inexistència d'un cos doctrinal propi s'està passant, a Catalunya, a disposar d'un important entramat conceptual en aquesta branca del Dret; cosa que fa, sortosament, que els tradicionals cultadors del Dret privat facin fructuoses incursions en la seva àrea. Per altra part, els nous investigadors en Dret públic, entre els quals Xavier Ballart ha d'ocupar un lloc destacat, van donant al Dret constitucional aquesta aplicació imprescindible que de molt temps ençà reclamava la pròpia realitat política catalana. I per afirmar la consolidació d'aquesta cultura que s'està formant, no tan sols és imprescindible el manteniment de les actuals vies de publicació (revistes i institucions que, com l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, les promouen), sinó també l'augment dels ajuts econòmics i tècnics a aquells que es dediquen o volen dedicar-se a l'estudi del Dret públic.

En aquest sentit, el reconeixement del treball que aquí presentem (Premi de l'Institut d'Estudis Autònoms) suposa un important símptoma de suport a aquest tipus d'investigacions que són perfectament comparables a les que es fan en altres àmbits territorials, potser amb incentius més grans.

L'obra mereix de ser llegida i no tan sols pel seu contingut doctrinal i, en darrer terme, científic; és, a més, un llibre àgil, sincer, concret i, sobretot, objectiu. Qualificatiu que no són mers ornaments literaris sinó l'expressió sintetitzada de l'opinió que ens mereix. Aquí tenim, doncs, el resultat d'una investigació que, com deia, a més d'interessada és extraordinàriament interessant.

MIGUEL A. APARICIO  
Catedràtic de Dret constitucional  
de la Universitat de Barcelona

# ÍNDIX

Principals abreviatures utilitzades . . . . .	15
Introducció . . . . .	19
CAPÍTOL PRIMER: <i>Els precedents</i> . . . . .	25
I. Els Fets del 6 d'octubre de 1934. Un supòsit d'enfrontament per part d'una regió autònoma amb la Constitució. . . . .	27
1. Les possibles causes del 6 d'octubre de 1934 . . . . .	27
2. El 6 d'octubre de 1934.	
II. La reacció de l'Estat central . . . . .	35
1. La Llei de 2 de gener de 1935 . . . . .	35
2. La sentència del Tribunal de Garanties Constitucionals de 5 de març de 1936 . . . . .	39
III. Inexistència d'un precedent normatiu de l'article 155 . . . . .	42
CAPÍTOL II.: <i>L'elaboració de l'article 155 de la Constitució Espanyola de 1978</i> . . . . .	47
I. Vots particulars presentats a l'article 144 de l'Avantprojecte . . . . .	50
II. Esmenes presentades a l'article 144 de l'Avantprojecte en el Congrés . . . . .	51
III. Informe de la Ponència i debat a la Comissió d'Assumptes Constitucionals i Llibertats Públiques . . . . .	53
IV. Debat en el Ple del Congrés dels Diputats . . . . .	56

V. Esmenes presentades, a l'article 149 del Projecte de Constitució aprovat pel Congrés, en el Senat . . .	57
VI. Debat i dictamen de la Comissió de Constitució del Senat.	59
VII. Modificacions proposades pel Ple del Senat: Dictamen de la Comissió Mixta Congrés-Senat . . . . .	60
<b>CAPÍTOL III: <i>El Dret comparat</i> . . . . .</b>	<b>63</b>
I. Dues consideracions prèvies . . . . .	65
II. L'execució federal . . . . .	66
III. L'execució federal en la Llei Fonamental de Bonn. Comentari de l'article 37 . . . . .	68
1. L'article 37, model del 155 . . . . .	68
2. Antecedents . . . . .	70
3. Pressupòsits materials i formals . . . . .	71
4. Mesures coercitives . . . . .	72
IV. L'execució federal en la Constitució Federal Suïssa. Comentari a l'article 85.8 . . . . .	73
1. Autoritat competent.	
2. Mesures coercitives.	
V. La clàusula de garantia i contra la <i>domestic violence</i> en la Constitució dels Estats Units (comentari a l'article IV, secció 4) . . . . .	75
VI. Breu referència a l'article 122 de la Constitució mexicana: la clàusula de garantia . . . . .	76
VII. La dissolució dels Consells Regionals en la Constitució italiana (comentari a l'article 126) . . . . .	77
VIII. Breu referència a l'article 100 de la Constitució austríaca: dissolució de les Dietes dels Länder . . . . .	79
<b>CAPÍTOL IV: <i>El caràcter excepcional de l'article 155</i> . . . . .</b>	<b>81</b>
<b>CAPÍTOL V: <i>Els pressupòsits materials</i> . . . . .</b>	<b>93</b>
I. Una Comunitat Autònoma, subjecte passiu de l'article 155.	95

II. L'incompliment de les obligacions constitucionals o legals.	98
1. El marc autonòmic: límits i obligacions de les Comunitats Autònomes . . . . .	99
2. La reacció estatal a l'incompliment de les obligacions comunitàries pels mitjans de control ordinari: delimitació negativa . . . . .	103
3. La reacció estatal a l'incompliment de les obligacions comunitàries per la via excepcional de l'article 155.	107
3.1. Consideracions prèvies . . . . .	107
3.2. Supòsits . . . . .	108
3.2.1. L'atemptat contra la unitat de l'Estat . . . . .	109
3.2.2. El desconeixement dels drets fonamentals.	112
3.2.3. L'inexercici de competències . . . . .	113
3.2.4. La desobediència a les sentències del Tribunal Constitucional . . . . .	115
4. L'execució autonòmica de la legislació de l'Estat i l'article 155 . . . . .	116
4.1. Plantejament . . . . .	116
4.2. Interpretació doctrinal . . . . .	117
4.3. Interpretació jurisprudencial . . . . .	119
5. La referència a les "altres lleis" . . . . .	124
6. Les obligacions derivades dels Tractats Internacionals i l'article 155 . . . . .	128
III. La clàusula "o actuava de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya" . . . . .	131
1. El concepte d'interès general . . . . .	132
2. La relació entre l'incompliment de les obligacions constitucionals i legals i l'actuació greument atemptatòria contra l'interès general . . . . .	136
 CAPÍTOL VI: <i>Els pressupòsits formals</i> . . . . .	 141
I. Les dues resolucions del Govern . . . . .	143
II. El previ requeriment desatès fet al President de la Comunitat Autònoma . . . . .	145
III. L'aprovació per majoria absoluta del Senat . . . . .	148
1. El procediment davant del Senat . . . . .	149
2. L'aprovació del Senat, garantia per a les Comunitats Autònomes . . . . .	152

CAPÍTOL VII: <i>Mesures</i> . . . . .	155
I. Caracterització general de les mesures . . . . .	157
II. Els poders d'instrucció i substitució . . . . .	159
III. Són admissibles altres mesures? . . . . .	162
1. La supressió o suspensió indefinida del règim auto- nòmic . . . . .	162
2. La dissolució del Parlament i la destitució del Consell de la Comunitat Autònoma . . . . .	163
3. L'incompliment d'obligacions estatals, especialment de tipus financer . . . . .	165
4. El recurs a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat o a les Forces Armades . . . . .	166
 CAPÍTOL VIII: <i>El control jurisdiccional de la institució</i> . . . . .	 169
 CONCLUSIONS . . . . .	 179
 Bibliografia . . . . .	 183

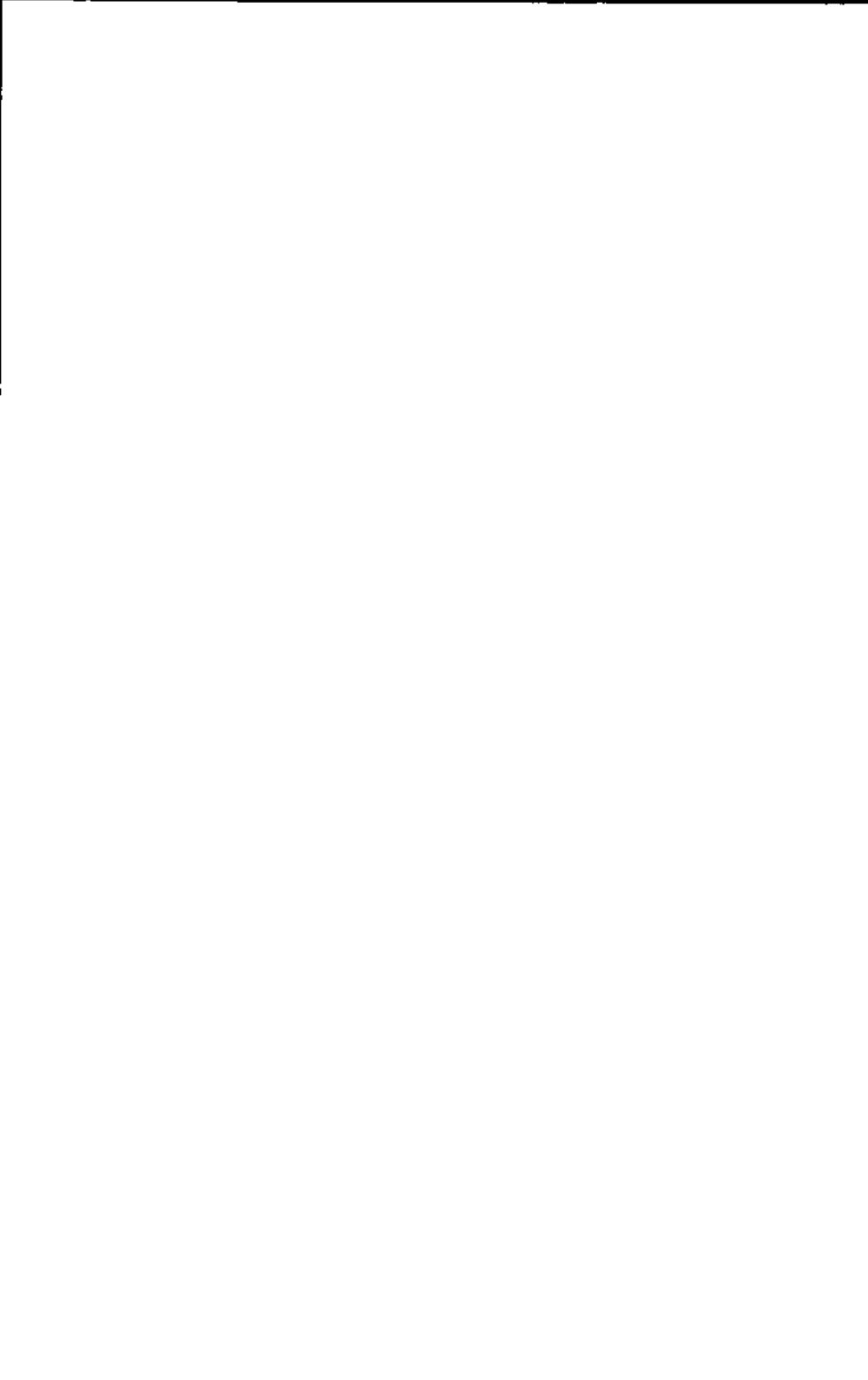


## PRINCIPALS ABREVIATURES UTILITZADES

ap.	apartat
AP	Alianza Popular
art.	article
BOC	Boletín Oficial de las Cortes
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Comunitat Autònoma
CCAA	Comunitats Autònomes
CE	Constitució espanyola
CEDA	Confederación Española de Derechas Autónomas
cit.	citat
CR	Constitució de la II República
DSC	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
DSS	Diario de Sesiones del Senado
EA32	Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1932
EA Cat.	Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979
EAPB	Estatut d'Autonomia del País Basc
EUA	Estats Units d'Amèrica
f.	fonament jurídic
GG	Grundgesetz
LFB	Llei Fonamental de Bonn
LODES	Llei Orgànica dels Estats Excepcionals
LOTC	Llei Orgànica del Tribunal Constitucional
LPA	Llei del Procés Autonòmic
MC	Minoria Catalana
núm.	número
op. cit.	obra citada
p.	pàgina
PLOHAPA	Projecte de Llei Orgànica d'Harmonització del Procés Autonòmic
RDL	Reial Decret-Llei
RFA	República Federal d'Alemanya
TC	Tribunal Constitucional
TGC	Tribunal de Garanties Constitucionals
UCD	Unión del Centro Democrático
vid.	vegeu



## INTRODUCCIÓ



L'estudi que ara es publica, corregit i augmentat, va ser presentat com a memòria de llicenciatura amb el títol *L'article 155 de la Constitució espanyola de 1978*, el març de 1986 a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, i va obtenir la màxima qualificació. El tribunal que el va avaluar estava compost pels catedràtics de Dret constitucional Jordi Solé Tura i Miguel Ángel Aparicio Pérez i pel professor titular de Dret administratiu José Esteve Pardo.

D'acord amb M. A. Aparicio Pérez, sota la direcció del qual va ser elaborat, vaig considerar que calia dedicar un treball en profunditat a aquest precepte, tant per la seva indeterminació ("no complia les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposen", "actuava de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya", "les mesures necessàries"...), com pel valor que pot arribar a tenir en situacions de greu tensió entre l'Estat i les Comunitats Autònomes (d'ara endavant CCAA). Es tracta, doncs, d'un tema que admet el joc interpretatiu, que és important i que, a més, no ha estat excessivament tractat per la doctrina.

La major part dels autors es refereixen a l'article 155 com un mitjà de control de l'Estat sobre les CCAA. Aquesta consideració parteix d'un concepte ampli de control com a fenomen complex integrat per dos elements: el judici i la mesura. L. Tolivar Alas el defineix en els termes següents: "*Actividad de constatación de un órgano, a través de un juicio, y que conlleva la aplicación de una medida que puede recaer, bien sobre la actividad, bien sobre el órgano que la dictó*".<sup>1</sup>

1. L. TOLIVAR ALAS (1981, p. 93). Semblantment, J. SALAS HERNÁNDEZ (1973,

A partir d'aquí, segons que la mesura es projecti sobre els actes per tal de modificar-los, suspendre'ls o anul·lar-los, o sobre els òrgans, substituint d'aquesta manera llur voluntat, es distingeix entre control funcional i control orgànic. Des d'una altra perspectiva, la dels paràmetres utilitzats pel titular del control, s'estableix una nova distinció entre control de legalitat, quan l'activitat objecte de control és contrastada amb l'ordenament jurídic, i control d'oportunitat, si es tenen en compte, a més, motius de conveniència o interès polític.

En funció de la primera d'aquestes distincions, l'article 155 constituiria un supòsit de control orgànic, mentre que, des del punt de vista dels paràmetres utilitzats, podria ser considerat com un control de legalitat o, fins i tot, d'oportunitat, depenent del concepte d'interès general que s'adopti.

Efectivament, l'article 155 comporta sotmetre l'activitat d'una CA a criteris de legalitat o d'interès general i, si s'escau, adoptar una o diverses mesures que recauran no sobre els actes, sinó sobre la mateixa CA.

Però hem preferit rebutjar la qualificació de control per tal com considerem l'article 155 com un mecanisme excepcional de resolució de conflictes entre l'Estat i les CCAA, al marge del sistema constitucional de controls establerts a l'article 153 de la CE.

Ens basem, en primer lloc, en un concepte més restringit de control. Com han dit J. R. Montero Gibert i J. García Morillo, *"la noción de control que quiere abarcar a la verificación y a su sanción eventual, haciendo incluso hincapié en esta última, desplaza el centro de gravedad del control hacia lo que no es sino una posible consecuencia"*.<sup>2</sup> És a dir, el control *strictu sensu* es redueix al primer dels elements que assenyalàvem anteriorment: el judici, la verificació. Per això, els esmentats autors el defineixen com *"un examen de la actividad del órgano controlado, confrontándola con los parámetros establecidos, del que podrían derivarse, eventualmente, consecuencias que supongan una sanción para el órgano contro-*

---

p. 270) parla de judici de conformitat de l'objecte de control a determinades regles i que comporta una determinada mesura.

2. J. R. MONTERO GIBERT i J. GARCÍA MORILLO (1984, p. 26).

*lado, pero que son, en todo caso, ajenas y posteriores al control propiamente dicho*".<sup>3</sup>

Des d'aquest punt de vista, les mesures coercitives de l'article 155 no són pròpiament activitat de control, tot i que la pressuposen. S'integren en la Constitució com un mecanisme de garantia del funcionament correcte de les institucions, de la unitat i cohesió del sistema i, en definitiva, de la mateixa Constitució.

Per altra banda, resulta al nostre entendre evident la voluntat constituent, expressada a l'article 153 de la CE, que el control sobre l'activitat dels òrgans de les CCAA s'exerceixi a través d'un procediment ordinari, jurisdiccional i neutral (salvat el cas de les funcions delegades) i no a través de mesures excepcionals com les de l'article 155. Així, fins i tot la impugnació especial de l'article 161.2, d'efectes suspensius i immediats, acaba en un control jurisdiccional.<sup>4</sup>

En el mateix sentit, la jurisprudència constitucional sembla reservar el terme "control" per a aquells que s'enumeren a l'article 153. Aquesta tendència té una manifestació clara en diverses sentències que el Tribunal Constitucional (d'ara endavant TC) ha dictat entorn de l'anomenada Alta inspecció, qüestió que després, com veurem, ha estat relacionada amb l'article 155. Concretament a la sentència 42/83, de 20 de maig (posteriorment confirmada per la sentència 76/83, de 5 d'agost), el nostre més alt tribunal establí:

*"Como hemos indicado en la Sentencia de 22 de febrero de 1982 y en la de 28 de abril de 1983, la Alta inspección constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las CCAA respecto a la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar, en su caso, a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación a las CCAA, pero no a sustituirlos, convirtiendo a dicha Alta inspección en un mecanismo de control."*<sup>5</sup>

3. J. R. MONTERO GIBERT i J. GARCÍA MORILLO (1984, p. 27).

4. *Vid.*, en aquest sentit, J. L. CASCAJO CASTRO (1984 a, ps. 90 i ss.).

5. Sentència del TC 42/83, de 20 de maig, f. 3. Suplement del BOE núm. 144, de 17 de juny de 1983.

Sentència del TC 76/83, de 5 d'agost, f. 12. Suplement del BOE núm. 197, de 18 d'agost de 1983.

Ès a dir, l'Alta inspecció podrà donar lloc a l'actuació de "los controles constitucionalmente establecidos", però no és, en si mateixa, un mecanisme de control.

Finalment, no ens sembla admissible la posició d'aquells que consideren l'article 155 com un control d'oportunitat, basant-se en la referència al cas que una CA actuï de forma que atempti greument contra l'interès general d'Espanya. La CE, a diferència del model italià, només permet controls de legalitat i és en el camp d'aquests que cal incloure el concepte d'interès general (sobre aquest punt, hi tornarem més endavant).

Així ho ha entès el TC, que en la seva sentència 4/81, de 2 de febrer, afirma:

*"El principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales (...). La autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente "a la gestión de los intereses respectivos" fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración."*<sup>6</sup>

\* \* \*

Una vegada apuntat el sentir general de l'article 155, i també les raons que em duen a no considerar-lo com un mitjà de control de l'Estat sobre les CCAA, voldria referir-me, encara que sigui de forma sintètica, a les fonts utilitzades en fer aquest treball, a la metodologia seguida i als temes que bàsicament tracten cada un dels capítols que l'integren.

6. Sentència del TC 4/81, de 2 de febrer, f. 3. Suplement del BOE núm. 47, de 24 de febrer de 1981.

Respecte a la distinció control orgànic - control funcional, fins i tot en la doctrina italiana hi ha qui la discuteix. *Vid.* TORRIGIANI (1972, p. 6): "Nel formulare un enunciato è pressoché fatale cadere in suddistinzioni che trascurano una parte almeno del controllo o finiscono per parlare del controllo sugli organi, cioè del controllo organico oppure dei controlli sugli atti, cioè dei controlli funzionali."



S'ha partit de la Constitució, de les lleis que la desenvolupen, de la jurisprudència constitucional i de la doctrina científica existent sobre el tema. També s'ha utilitzat jurisprudència del Tribunal de Garanties Constitucionals de la II República, els debats constituents en relació amb l'article 155 i el Dret i doctrina comparats, especialment alemanys.

Quant a la metodologia, s'han aplicat diverses tècniques d'interpretació. Des del literalisme, els antecedents històrics i legislatius, l'esperit i la finalitat del precepte..., és a dir, aquells criteris hermenèutics que recull l'article 3.1 del Codi Civil, fins a altres mètodes menys usuals, com la teoria dels principis neutrals, la teoria dels conceptes jurídics indeterminats o la lògica jurídica.

L'estudi comença amb tres capítols introductoris. El capítol I es dedica a l'examen d'uns fets històrics, els fets del 6 d'octubre de 1934 a Barcelona, que encaixen perfectament en el supòsit que contempla l'article 155. S'estudien les mesures que aleshores adoptà el Govern de la República i la posició del Tribunal de Garanties Constitucionals, la qual cosa ofereix alguns criteris interpretatius que després tindrà en compte. El capítol II segueix els debats parlamentaris constituents en els quals es va elaborar l'article 155, mentre que el capítol III fa un breu repàs de les principals institucions comparades: l'execució federal en les Constitucions alemanya i suïssa, la clàusula de garantia en les Constitucions americana i mexicana i la dissolució de les Assemblees regionals en els models italià i austríac.

Els capítols que van del IV al VIII constitueixen el cos central del treball. Partint del caràcter excepcional del precepte, es va interpretant què vol dir "Si una CA no complia les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposaven, o actuava de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya", el sentit del requeriment previ al President de la CA i de l'aprovació per majoria absoluta del Senat i les mesures que, si es dona el cas, podrà adoptar el Govern. Finalment, es fa referència a les vies reaccionals que tenen les CCAA quan els sigui aplicada l'execució estatal.

Cal també advertir que s'ha utilitzat el sistema autor-data per a les notes. Els parèntesis de referència es trobaran, però, a peu de pàgina, ja que enmig del text, donat llur elevat nombre, haurien dificultat la lectura del treball.

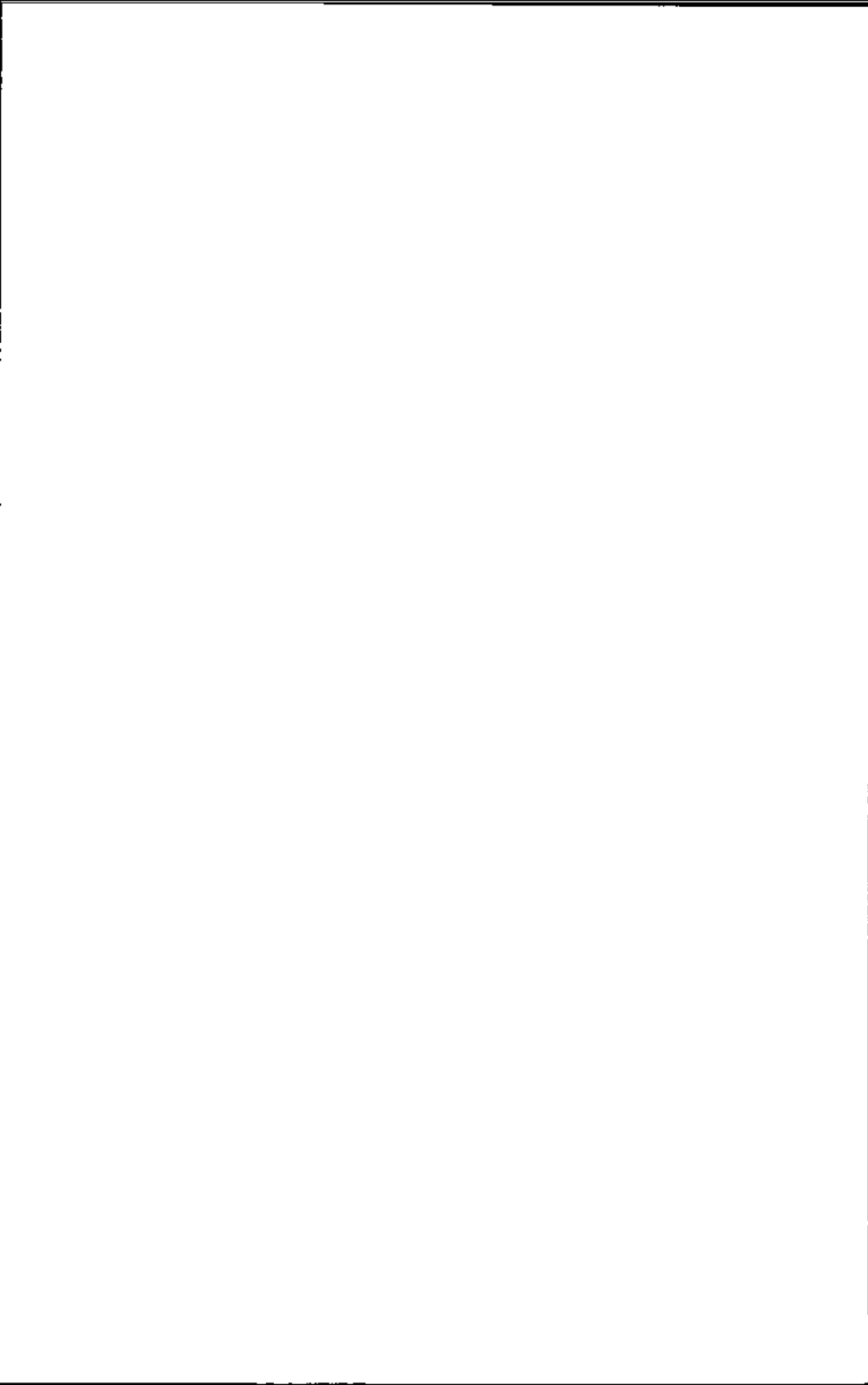
La bibliografia final, on destaquem els cognoms dels autors i les dates de publicació d'acord amb el sistema de notes utilitzat, recull totes les obres consultades. En algunes notes, però, es fa referència a llibres, dels quals es donen les dades bibliogràfiques completes, que després no apareixen a la bibliografia. Es tracta d'obres de reforç que es recomanen sobre un tema (per exemple, els fets del 6 d'octubre de 1934) o d'obres que cito a través d'un altre autor i que no he consultat directament (bàsicament, la doctrina alemanya).

Fetes les anteriors precisions, voldria donar un mot de gràcies al professor M. A. Aparicio Pérez pels seus suggeriments, aclariments, crítiques, en definitiva, pel seu treball de direcció, sense el qual aquest estudi no hauria estat possible.

Vull també assenyalar el meu deute amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i amb el seu Director, Josep-Enric Rebés i Solé, a qui vaig trobar obert i interessat en els temes de Dret públic de les Comunitats Autònomes i que ha fet possible la publicació d'aquest treball. Tampoc no puc oblidar els comentaris dels professors Jordi Solé Tura i Eliseo Aja, i també l'ajuda de la resta de professors del Departament de Ciència Política i Dret constitucional de la Facultat de Dret, entre els quals destacaria Jaume Vernet i Llobet, tant pel seu diàleg estimulants durant la fase d'elaboració de l'estudi com per la seva col·laboració a l'hora d'imprimir aquest treball. I, encara, l'Institut d'Estudis Autònoms que ha atorgat a aquest treball el "Premi per a tesis i tesines sobre temes autonòmics 1986".

## CAPÍTOL PRIMER

### Els precedents



Iniciem aquest treball amb l'exposició dels fets ocorreguts a Barcelona el 6 d'octubre de 1934, que entenem que foren constitutius d'un supòsit d'enfrontament del Govern de la Generalitat amb la Constitució aleshores vigent. Veurem també la reacció de l'Estat central, al marge de la Constitució, suspentent l'efectivitat de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (d'ara endavant EA32).

L'estudi d'aquests fets històrics permetrà que ens adonem de la importància de la previsió que conté l'article 155 de la Constitució espanyola de 1978, objecte del nostre estudi. Aquest article, que, com ha indicat el TC,<sup>1</sup> col·loca l'Estat central en una posició de superioritat en relació amb les CCAA, preveu el mecanisme d'exercici d'aquesta superioritat i de resolució dels conflictes més greus entre aquell i aquestes. Resolució que haurà de conjuminar els principis d'unitat i autonomia.

## I. ELS FETS DEL 6 D'OCTUBRE DE 1934. UN SUPÒSIT D'ENFRONTAMENT PER PART D'UNA REGIÓ AUTÒNOMA AMB LA CONSTITUCIÓ

### 1. *Les possibles causes del 6 d'octubre de 1934*

El novembre de 1933 es produí el triomf electoral dels radicals i de la Confederación Española de Derechas Autónomas (d'ara endavant CEDA) que portà les dretes al Govern de Madrid. A Cata-

1. Sentència del TC 4/1981, de 2 de febrer de 1981, f. 3. Suplement del núm. 47 del BOE, de 24 de febrer de 1981.

lunya, en canvi, continuava governant el centre-esquerra.<sup>2</sup> D'aquí que les relacions entre ambdós governs empitjessin progressivament: el traspàs dels serveis i dels tributs que havien de donar contingut a l'autonomia es feien lents i difícils,<sup>3</sup> una part dels funcionaris estatals traspassats a la Generalitat boicotejaven l'Administració autonòmica...,<sup>4</sup> tot això en un marc de persistent crisi econòmica i de puixança del feixisme a Europa.<sup>5</sup>

El detonant de la crisi política catalana fou, però, la presentació i l'aprovació al Parlament de la Llei de Contractes de Conreu, a la qual la Lliga va respondre retirant-se del Parlament català.<sup>6</sup> Per a Hurtado,<sup>7</sup> la Llei de Contractes de Conreu constituïa "una reforma realment important en el règim jurídic de la vida del camp, però no tenia el caràcter revolucionari i destructor que havien fet presumir les propagandes descordades que amb fins electorals l'havien precedida (...); responia a una aspiració de gran part de la nostra pagesia, sense cap aspecte coactiu per als qui no sentien l'afany d'aprofitar-la".<sup>8</sup>

Tot i això, un nombre considerable de propietaris, agrupats entorn de l'Institut Català de Sant Isidre, van aconseguir que la

---

*"(...) la misma (es refereix a la Constitució) contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las CCAA, concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros). como a los entes locales (art. 148.1.2)."*

2. J. VARELA (1976, p. 62): *"El conflicto de los "rabassaires", raíz inmediata de la sublevación, fue motivado precisamente por el enfrentamiento que se produjo entre la izquierda de Barcelona i la derecha de Madrid."*

3. J. A. GONZÁLEZ CASANOVA (1974, p. 391) i G. JACKSON (1976, p. 132).

4. A. BALCELLS (1980, p. 579).

5. A. BALCELLS (1980, p. 579).

6. RAMOS OLIVEIRA (1979, p. 115): *"Cuando la Lliga se retiró del Parlament catalán para exteriorizar su protesta contra la Ley de Contratos de Cultivo asestó un golpe mortal al ensayo autonómico."*

7. Prestigiós advocat i polític. Fou degà del Col·legi d'Advocats i President de l'Acadèmia de Legislació i Jurisprudència de Catalunya, elegit diputat per Solidaritat Catalana primer i per l'ERC a les eleccions de 1931. Prengué part, com a advocat de la Generalitat, en la defensa de la Llei de Contractes de Conreu. El 1932 s'afilià a Acció Catalana.

8. A. HURTADO (1967, p. 274).

Lliga instés el Govern de Madrid (el qual necessitava els vots del partit català per tenir majoria parlamentària) a portar la llei davant el Tribunal de Garanties Constitucionals (d'ara endavant TGC). El Govern Samper hi accedí i promogué qüestió de competència. En opinió de Varela,<sup>9</sup> "la Lliga (...) corrió a los brazos del Gobierno de Madrid ante uno de los primeros actos de la recién conseguida autonomía de Cataluña".

El TGC, per sentència de 8 de juny de 1934,<sup>10</sup> declarà la nul·litat de la llei. Entenia que pel seu caràcter social, donada la reserva que la Constitució de la II República de 1931 (d'ara endavant CR) i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1932 establien en matèria social a favor de l'Estat, no era competència del Parlament català.<sup>11</sup> Com ha dit Balcells,<sup>12</sup> "la minimització de l'autonomia ca-

9. J. VARELA (1976, p. 64).

10. Sentència de 8 de juny de 1934. *Gazeta de Madrid*, núm. 163, de 12 de juny de 1934, ps. 1654-1661.

11. En contra les conclusions de les *Discussions sobre temes de Dret Públic* (1935, p. 197):

"1a. Els preceptes de la Constitució de la República i de l'Estatut de Catalunya no justifiquen ni permeten que cap de les matèries jurídiques incloses fins ara en codis i lleis de Dret civil es considerin com de Dret social, en el sentit de venir compreses dintre la denominació de legislació social que usen la Constitució i l'Estatut, excepte les que corresponguin al concepte concret i limitat de lleis de protecció obrera.

»2a. La facultat legislativa reconeguda a Catalunya en matèria de Dret civil per l'article 11 de l'Estatut no té ni pot tenir altres limitacions que les consignades expressament en l'article 15, número 1, de la Constitució, i, per tant, pot ésser exercida lliurement per a la regulació de les relacions patrimonials i familiars, qualsevulla que sigui el motiu d'ordre social que inspiri les noves lleis, l'apreciació del qual correspon plenament al Parlament català.

»3a. D'acord amb la Constitució i l'Estatut, no pot quedar exclosa de la competència del Parlament català cap altra qüestió de l'expressat Dret social que les que determinen els articles 46 i 47 de la Constitució, o sigui les que específicament constitueixen legislació protectora dels estaments obrers, perquè tota altra qüestió de Dret social, com a evolució del Dret civil, es redueix a un simple problema de terminologia jurídica.

»4a. Els fonaments de la Sentència del Tribunal de Garanties Constitucionals del 8 de juny de 1934, sense perjudici de l'autoritat reconeguda a la resolució de la part dispositiva, no obliguen en l'ordre jurídic ni legal el Parlament català, ni poden constituir precedent per a la funció legislativa que al propi Parlament correspon, al qual, a més a més, en matèria de legislació social, ha de pertànyer la facultat reglamentària per a l'execució i aplicació d'aquella legislació dintre del territori de Catalunya."

12. A. BALCELLS (1980, p. 579).

talana que representava aquesta sentència provocà indignació en amplis sectors d'opinió, indiferents fins aleshores al plet *rabas-saire*".

Fent-se ressò d'aquest estat d'opinió, el Parlament de Catalunya votà, el 12 de juny de 1934, una nova llei amb la qual ratificava la totalitat dels termes de la que havia estat anul·lada. L'acció tingué el suport i fou aplaudida per una gran quantitat de gent que acudí a la plaça de la Ciutadella, on hi havia el Parlament.<sup>13</sup>

Els diputats catalans de centre-esquerra abandonaren les Corts de Madrid i els nacionalistes bascos s'hi solidaritzaren.<sup>14</sup> Mentrestant, a Catalunya, els nacionalistes més radicals estenien llur influència, com prova el fet que Companys atorgués la Conselleria de Governació a Dencàs, d'Estat Català, amb l'ànim de controlar els independentistes. Dencàs va desarmar el Sometent i el convertí en una milícia voluntària, formada per homes dels partits de la coalició governamental.<sup>15</sup> Les paraules d'Hurtado,<sup>16</sup> que reproduïm a continuació, són indicatives del clima de crispació que es va viure en aquells moments a tot el país: "En totes les emissions de les ràdios locals es feien sentir al final uns cops secs i compassats que volien dir que no havia arribat encara l'hora de l'alçament, però se sabia la consigna que aquells cops, quan fossin seguits i ràpids, serien l'ordre de la insurrecció immediata." Alhora, es temia que el Govern de la República intervingués amb algun acte de força.

La solució jurídica del problema plantejat per la nova Llei de Contractes de Conreu fou pensada per Alcalá Zamora.<sup>17</sup> Aprofitant que la Llei de Contractes de Conreu tenia una clàusula addicional per la qual s'establí l'obligació de sotmetre el reglament d'execució de la llei al Parlament, el President de la República suggerí al Conseller de Justícia Lluhi, i aquest acceptà, introduir, a través del reglament, totes les esmenes que calia per posar-la d'acord amb la Constitució (bàsicament es tractava de qüestions pro-

13. A. HURTADO (1967, p. 289). Per a GASSIOT I MAGRET, intervenció a les *Discussions...*, *op. cit.* (1935, p. 49): "Jurídicament, l'acte del 6 d'octubre no tingué tanta importància com la rebellia del Parlament de Catalunya contra una sentència del TGC."

14. A. BALCELLS (1980, p. 580).

15. A. BALCELLS (1980, p. 581).

16. A. HURTADO (1967, p. 291).

17. A. HURTADO (1967, p. 295).



cessals). D'aquesta manera el Parlament les aprovaria sense haver de votar d'una manera expressa la reforma de la llei. Posteriorment, es refundria la llei i el reglament.

A mitjan setembre, la Lliga tornava al Parlament i, a Madrid, Gil Robles provocava un debat a les Corts i, amb ell, la caiguda del Govern Samper. El President de la República, Alcalá Zamora, no va voler donar la seva confiança a Gil Robles i encarregà a Alejandro Lerroux de formar govern.

## 2. El 6 d'octubre de 1934

Segons el "resultant" de la sentència del TGC de 6 de juny de 1935,<sup>18</sup> el President i els Consellers de la Generalitat, "*ante los insistentes rumores circulados sobre la posible participación en el Gobierno que se intentaba formar de elementos del llamado partido de Acción Popular Agraria, hicieron llegar, ante quien tenía plenitud de facultades constitucionales para dar solución a la crisis, el disgusto con que veía Cataluña la entrada en el Gobierno de los elementos antes citados*".

El dia 4 d'octubre es va fer públic que, entre els nous ministres, n'hi havia tres de la CEDA (o com diu la sentència acabada de citar, d'"Acción Popular Agraria"), que eren els d'Agricultura, Manuel Giménez Fernández, Justicia, Rafael Aizpún, i Treball, Oriol Anguera de Sojo.

La relació causa-efecte entre la designació d'aquests ministres i el moviment revolucionari ha estat posada de relleu per diferents autors. Així, per exemple, per a Jackson,<sup>19</sup> "*la revolución de octubre estuvo dirigida a impedir que la CEDA participara en el Gobierno, una participación que parecía, tanto a liberales de la clase media como a la izquierda revolucionaria, como un equivalente a la implantación del fascismo en España*". En canvi, Pabón<sup>20</sup> entén que "*ni el número, ni las personas, ni las carteras, podían producir*

18. Sentència de 6 de juny de 1935 corresponent a la causa seguida contra el President i els Consellers de la Generalitat de Catalunya per delictes de Rebel·lió Militar arran dels fets d'octubre de 1934. *Gazeta de Madrid*, núm. 163, de 12 de juny de 1935, ps. 2123-2131.

19. G. JACKSON (1976, p. 131).

20. PABÓN (1969, p. 385).

*inquietud alguna. Eran tres ministros en un Gobierno de quince. Ninguna de las carteras eran "clave" para los propósitos que se decían temer de la CEDA*". La sentència del TGC de 6 de juny de 1935 negà, en el seu setè considerant, l'apreciació de l'estat de necessitat com un conflicte de deures, "*por cuanto que el supuesto mal a evitar consiste en una determinada solución de una crisis política por vías constitucionales*".<sup>21</sup>

El cert és que el centre i l'esquerra temien per la continuïtat de la República i l'anomenat Estat integral. A Madrid, el Partit Socialista i la UGT van declarar la vaga general. L'endemà, 5 d'octubre, l'Aliança Obrera<sup>22</sup> feia el mateix a Catalunya. Tanmateix, el sindicat majoritari, la CNT, s'abstenia de participar i es mantenia al marge, per diferents raons.<sup>23</sup>

El 6 d'octubre arribaven notícies d'Astúries en el sentit que la vaga prenia un caire revolucionari i els treballadors anaven a la lluita armada. A Madrid, els partits republicans, llevat del Partit Radical, feien públic llur trencament formal amb les institucions<sup>24</sup> i arreu es multiplicaven els desordres.<sup>25</sup> Per a Balcells,<sup>26</sup> el Govern de la Generalitat es trobava amb un dilema: "Es col·locava al davant del moviment, per tal de canalitzar-lo i controlar-lo, o bé hauria de col·laborar amb la repressió de la seva pròpia base popular amb les forces del Govern central, que podia declarar l'estat de guerra en

21. Sentència cit. de 6 de juny de 1935.

22. L'Aliança Obrera s'havia format a partir d'escindits de la CNT, comunistes del Bloc Obrer i Camperol i Socialistes del PSOE. S'hi afegiren, posteriorment, Esquerra Comunista d'Andreu Nin i el Partit Català Proletari, mentre que els socialistes catalanistes de la USC i la Unió de Rabassaires, que també l'havien fundat, l'abandonaren. *Vid.* A. BALCELLS (1980, p. 573).

23. G. JACKSON (1976, p. 131).

24. Aquests fets són recollits a la sent. cit. de 6 de juny de 1935, com a factors determinants de l'actuació del President i Consellers de la Generalitat el 6 d'octubre: "*Alentado (el Govern de Catalunya) por las noticias de que algunos jefes de grupos políticos nacionales habían declarado, en sendas notas, que rompían por tal motivo (la participació en el poder de tres ministres de la CEDA) toda relación con las instituciones, y por las noticias que llegaban de que en algunas provincias de la República se había declarado la huelga general (...)*".

25. A. BALCELLS (1980, p. 582) fa referència a actes de violència que tingueren lloc a Vilafranca i a Vilanova i la Geltrú.

26. A. BALCELLS (1980, p. 582).

qualsevol moment.”<sup>27</sup> Per altra banda, “el Govern de la Generalitat esperava que, després de proclamar la seva rebel·lia, tot acabaria sense violència i s'arribaria a un compromís, com havia succeït després de la proclamació de la República catalana per Macià el 14 d'abril”<sup>28</sup>.

El que sembla evident és que va tenir una influència decisiva el fet que amplis sectors identifiquessin Catalunya amb el baluard de la República.<sup>29</sup> Pabón<sup>30</sup> ha resumit amb encert les pressions a què podia trobar-se sotmès el President de la Generalitat: “*Companys parece obligado por una serie de exigencias a las que no puede moralmente resistir: la de la Alianza Obrera, que habría de reprimir violentamente; la de Estat Català, que necesitaría atajar; la de la política general, desplegada en las notas de los republicanos.*”

A dos quarts de nou de la nit del 6 d'octubre de 1934, des del balcó del Palau de la Generalitat i davant d'un bon nombre de persones que s'havien congregat en virtut de la convocatòria feta a través de la ràdio (que va transmetre la proclama) i de fulls informatius, Companys va fer públic l'acord a què havia arribat el Consell Executiu de la Generalitat i proclamà, com havia fet Macià el 14 d'abril, “l'Estat Català dins la República Federal Espanyola”. La Generalitat trencava “tota relació amb les institucions falsejades” i invitava “els dirigents de la protesta general contra el feixis-

27. A. BALCELLS (1980, p. 582). A. HURTADO (1967, p. 335), per la seva banda, explica que, quan va actuar com a advocat defensor en la vista de l'incident sobre la competència del TGC en el procés contra el Govern de la Generalitat, va utilitzar com a argument que “el Govern de la Generalitat, a fi d'impedir el dany irreparable d'una greu discòrdia civil, s'havia vist en el cas dolorós d'haver hagut de tirar per la finestra l'autonomia obtinguda amb tants afanys”. Sobre la competència del TGC, GERPE (1977, p. 357), que remet a l'article 14 *in fine* de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1932, diu: “Uns i altres (el President i els Consellers de la Generalitat) són individualment responsables davant el TGC en l'ordre civil i en el criminal, per les infraccions de la Constitució, de l'Estatut i de les lleis.”

28. A. BALCELLS (1980, p. 582).

29. A. HURTADO (1967) treu aquesta expressió en dues ocasions. A la pàgina 268 en relació amb la força del centre-esquerra a Catalunya, i a la pàgina 282 en comentar la negativa del Parlament català a introduir cap esmena a la Llei de Contractes de Conreu.

30. PABÓN (1969, p. 402).

me" a "establir a Catalunya el Govern provisional de la República".<sup>31</sup>

A força ajuntaments catalans es prenia l'acord d'adherir-se a la proclamació del President. Un dels primers fou l'Ajuntament de Barcelona, presidit per l'alcalde Pi i Sunyer.

Companys requerí el general Batet, cap de la Divisió Militar de Catalunya, que es posés sota les seves ordres. Aquest, però, va respondre que es prenia una hora per pensar-s'ho, durant la qual informà el Govern de la República de tot el que passava a Catalunya. El President del Govern, Lerro, ordenà la immediata proclamació de l'estat de guerra.<sup>32</sup> Les forces militars encarregades de publicar el ban que declarava l'estat de guerra van ser hostilitzades en passar per la Rambla de Santa Mònica, davant del Centre Autonomista de Dependents del Comerç i de la Indústria. Allí van morir alguns soldats, i també alguns paisans. Més tard, aconseguiren arribar a la plaça de Sant Jaume, on havien d'ocupar el Palau de la Generalitat i l'Ajuntament. Van trobar, però, l'oposició dels mossos d'esquadra i no fou fins aproximadament les sis de la matinal que Companys capitulava i es lliurava al general Batet fent-se responsable de tot el que havia succeït. Eren detinguts el Govern de Catalunya, llevat de Dencàs, el President del Parlament, els caps militars, els regidors<sup>33</sup> i el batlle de l'Ajuntament de Barcelona.<sup>34</sup>

El TGC<sup>35</sup> condemnà el President i els Consellers de la Generalitat, per sentència de 5 de juny de 1935,<sup>36</sup> com a autors d'un

31. El text complet de l'allocució es troba a la sentència cit. de 6 de juny de 1935.

32. Sobre la distinció execució estatal-estats d'excepció, *vid.* el capítol V d'aquest mateix estudi.

33. De fet, els regidors de la Lliga no van ser detinguts, donat que havien votat en contra de l'acord d'adherir-se a la proclamació de Companys.

34. Per a la descripció d'aquests fets hem seguit els "resultants" de la sentència del TGC de 6 de juny de 1935, com també els llibres d'història que hem anat citant. També es pot consultar, entre altres:

— CARR: *España 1808-1939*, Barcelona, Ariel, 1970.

— THOMAS: *La guerra civil española*, vol. I, Barcelona, Grijalbo, 1979.

— TUÑÓN DE LARA: *La España del siglo XX*, vol. II, Barcelona, Laia, 1978.

— JOSEP DENCÀS: *El 6 d'octubre des del Palau de Governació*, Barcelona, Curial, 1979 (reimpressió de l'edició de 1935).

— MANUEL CRUELLS: *El 6 d'octubre a Catalunya*, Barcelona, Pòrtic, 1970.

35. Sobre la competència del TGC, *vid.* nota núm. 27.

36. Sentència cit. de juny de 1935.

delicte de rebel·lió militar, a la pena de trenta anys de reclusió major, de la qual van ser amnistiats per decret-llei de 21 de febrer de 1936.<sup>87</sup>

## II. LA REACCIÓ DE L'ESTAT CENTRAL

### 1. La Llei de 2 de gener de 1935

Una vegada exposats els fets, cal analitzar la reacció de l'Estat central, tenint en compte la inexistència d'una norma semblant a l'article 155 de la vigent Constitució en l'ordenament jurídic republicà, tal com havíem avançat.

Abans, però, farem referència a l'intent de continuïtat de la Generalitat que va promoure Hurtado.<sup>88</sup> L'article 44 de l'Estatut Interior de Catalunya establí el següent: "Si per qualsevol causa no pogués continuar, la Presidència de la Generalitat serà exercida interinament pel President del Parlament, i el Vice-president primer el substituirà en la presidència d'aquest". Joan Casanoves, President del Parlament, estava empresonat. Això feia que la Presidència interina de la Generalitat recaigués en el Vice-president del Parlament Antonio Martínez Domingo, de la Lliga.<sup>89</sup> Artigas, company

37. *Repertorio de Legislación Aranzadi* núm. 400, p. 197.

38. A. HURTADO (1967, ps. 322-324).

39. Martínez Domingo, basant-se en l'argumentació acabada d'exposar, va promoure, el 19 de gener de 1935, qüestió de competència legislativa davant el TGC contra la llei de 2 de gener de 1935.

El TGC, per sentència de 20 de febrer de 1935 —que es pot trobar a la *Gaceta de Madrid*, núm. 55, de 24 de febrer de 1935—, va dictar que "*D. Antonio Martínez Domingo carece de personalidad para promover cuestión de competencia legislativa en representación del Poder Ejecutivo de la Región autónoma de Cataluña, sin que deba por ello examinarse el fondo de la misma*".

Com ha posat de relleu A. HURTADO (1967, p. 351), "la negativa del TGC a reconèixer la personalitat de Martínez Domingo (...) va ratificar implícitament la llei absurda del 12 de gener".

També eren partidaris d'una sortida, en el marc del Parlament català, Azafía i la Lliga.

La posició d'aquesta última serà exposada amb més detall en tractar la discussió parlamentària de la Llei de 2 de gener de 1935. D'Azafía transcrivim les següents paraules, que cita PABÓN (1969, p. 415): "*Si a mí me hubieran hecho una jugada igual siendo Presidente del Consejo, habría metido en la cárcel a los culpables, pero al día siguiente hubiese reunido al Parlamento catalán para que eligiese otro Gobierno*".

d'Hurtado, lliurà una nota d'aquest, explicant la solució política exposada, als ministres Samper, Hidalgo i Anguera. Independentment que aquests no veiessin amb bons ulls la solució proposada, Companys havia rebutjat, consultat per Hurtado, tota col·laboració.

El 22 de novembre de 1934,<sup>40</sup> la Comissió de Presidència de les Corts sotmetia al ple el projecte de llei, presentat per Lerroux, en el qual s'establia :

- La suspensió de les funcions del Parlament de Catalunya per un termini màxim de tres mesos a partir del restabliment de les garanties constitucionals. El Parlament elegit el novembre de 1932 seria substituït "*por el régimen electoral que oportunamente se determine*" (article 1r.).
- Un governador general, nomenat pel Govern, que, en el període transitori, havia d'assumir les funcions del President de la Generalitat i del Consell Executiu (article 2n.).
- Una Comissió encarregada d'estudiar els serveis traspassats, així com de determinar què s'havia de fer amb ells (article 3r.).<sup>41</sup>

El Govern havia optat per la suspensió de l'Estatut d'Autonomia, operant la substitució del Govern català per un governador general nomenat per Madrid.<sup>42</sup>

La Lliga, a través de l'eminent jurista Josep M. Trias de Bes, va presentar un vot particular.<sup>43</sup> Basant-se en l'article 11 de la Constitució ("L'Estat reconeixerà i empararà l'Estatut com a part integrant del seu ordenament jurídic"), considerava que l'Estat havia de "*respetar todo lo que sea adecuada reconstitución de los orga-*

40. Fins llavors, encara vigent l'estat de guerra, el Govern de la República havia nomenat President de la Generalitat el coronel Jiménez Arenas. A. HURTADO (1967, p. 324).

41. *Diario de Sesiones de las Cortes (DSC)*, apèndix 4t. del núm. 127, de 23 de novembre de 1934, p. 1.

42. J. GARCÍA TORRES (1984, p. 240) parla d'assumpció, per part de l'Estat, de les funcions autonòmiques i relaciona aquesta sortida legislativa amb l'opinió del ministre Anguera de Sojo, que es pot trobar a PABÓN (1969, p. 416), i consisteix precisament a proposar que l'Estat assumeixi la gestió de la Generalitat, donada la fallida dels seus òrgans executius.

43. *DSC* cit., ps. 1 i 2.

nismos de la región autónoma”, reconstituïció que s’hauria de fer pel mecanisme de l’article 44 de l’Estatut Interior de Catalunya, que ja hem exposat.

El diputat de l’ERC, J. A. Trabal, fou el signant d’un altre vot particular <sup>44</sup> en el qual s’establia el termini màxim d’un mes per tal que el Govern restablís en les seves funcions el Parlament de Catalunya, el qual havia de resoldre el problema creat.

Finalment, H. Maura, de Renovación Española, defensà el seu vot particular, que constava d’un article únic en el qual s’establia: “*Quedan derogados el Estatuto de Cataluña y todas las leyes y reglamentos que de él dimanar*”.<sup>45</sup> En la discussió d’aquest vot particular, Cambó <sup>46</sup> distingí clarament, a l’hora d’imputar responsabilitats, entre els homes d’un govern, d’un partit, i el poble de Catalunya. “*Que no se agravie a Cataluña en estos momentos, que no se le eche el sambenito de una subversión que, por haber sido esencialmente criminal, esencialmente desleal, síntesis de todas las deslealtades, puede echarse sobre la conciencia y sobre la responsabilidad de unos hombres, pero no puede echarse jamás sobre un pueblo, sobre Cataluña*”. També es referí al que per a ell era el fons de la qüestió: “*Todo el problema, señores Diputados, frente a la cuestión catalana, es ver si aceptamos o no que hay una realidad catalana, con sus características especiales*”.<sup>47</sup> Els tres vots particulars foren rebutjats pel ple de la Cambra.

El President del Govern, en la seva intervenció de l’11 de desembre de 1934 davant la Cambra,<sup>48</sup> parlà, tot i els termes del seu projecte de llei, de “*la necesidad de la autonomía para Cataluña*”,

44. DSC cit., ps. 2 i 3.

45. DSC cit., p. 3.

46. DSC núm. 131, de 30 de novembre de 1934, p. 5192. També fan aquesta distinció algunes de les intervencions en les *Discussions...* (1935):

— ROIG I BERGADÀ, p. 15: “És que l’Estatut caduca per rebellió d’un partit polític governant?”

— R. CLOSÉS, p. 28: “Quan un magistrat falla per alguna cosa, no falla pas la Magistratura.”

— A. HURTADO, p. 54: “Aquí els que varen sortir de la llei són uns homes, no pas els organismes polítics.”

47. DSC núm. 131, de 30 de novembre de 1934, p. 5195. MASPONS I ANGLASELL a *Discussions...* (1935, p. 18) argumentava en el mateix sentit en parlar de les lleis i llur esperit.

48. DSC núm. 136, d’11 de desembre de 1934, ps. 5382 i 5383.

i també de "la necesidad legal de mantener el Estatuto para Cataluña". "No tenemos derecho —añegí— a castigar a un pueblo, porque yo niego que haya sido Cataluña la que ha realizado esta sublevación".

L'endemà foren proposades, pels diputats Guerra del Río i Gil Robles, entre d'altres,<sup>49</sup> quatre esmenes<sup>50</sup> al projecte de llei que finalment foren aprovades.<sup>51</sup> El text definitiu de la llei de 2 de gener de 1935 establia: <sup>52</sup>

Article primer: "Quedan en suspenso las facultades concedidas por el Estatuto de Cataluña al Parlamento de la Generalitat hasta que las Cortes, a propuesta del Gobierno y después de levantada la suspensión de garantías constitucionales, acuerde el restablecimiento gradual del régimen autonómico."

És a dir, suspensió indefinida del règim autonòmic i restabliment gradual per part de les Corts.

Article segon: "En el periodo transitorio de que se habla en el articulo anterior, asumirá todas las funciones que corresponden al Presidente de la Generalidad y a su Consejo Ejecutivo un Gobernador general que nombrará el Gobierno, con facultades de delegar en todo o en parte las funciones atribuidas a dicho Consejo. Al cesar el periodo transitorio, si antes no se hubiera reformado el Estatuto, el Gobierno podrá confiar su representación a un delegado, para el ejercicio total o parcial en Cataluña de las funciones no atribuidas a la Generalidad."

Article tercer: "El Gobierno nombrará una Comisión que, en el plazo máximo de tres meses, estudie los servicios traspasados y valorados y proponga los que durante este régimen provisional deban

49. Per a VARELA (1976, p. 125) "fueron las fórmulas propuestas por Gil Robles, que previamente las había negociado con algunos diputados radicales, las que el Gobierno hubo de seguir a remolque". El mateix autor considera "muy escaso el control del Gobierno sobre los grupos de su propia mayoría", p. 124.

50. DSC, apèndix 2n. del núm. 137, de 12 de desembre de 1934, p. 1.

51. Fou en la discussió de la primera esmena que Cambó advertí: "No os hagáis ilusiones, pasará este Parlamento, desaparecerán todos los partidos que aquí están representados, caerán regimenes, y el hecho vivo de Cataluña subsistirá." DSC núm. 138, de 13 de desembre de 1934, p. 5475.

52. Repertorio de Legislación Arangadi, núm. 28, p. 27.



*subsistir, los que deban rectificarse y los que deban revertir al Estado, señalando en cada caso las normas a que deberá sujetarse la ejecución de los acuerdos adoptados. En todo caso, las normas referentes a los servicios de Orden público, Justicia y Enseñanza serán objeto de una ley."*

## 2. La sentència del TGC de 5 de març de 1936

El President del Parlament de Catalunya, A. Martínez Domingo,<sup>53</sup> va interposar recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei de 2 de gener de 1935.

Durant la tramitació d'aquest recurs es va produir el triomf del Front Popular, en les eleccions de febrer de 1936. Per decret llei de 26 de febrer de 1936,<sup>54</sup> "*se autoriza al Parlamento Catalán para reanudar sus funciones al efecto de designar al Gobierno de la Generalidad*" (article únic).

Això ha portat T. Villarroya<sup>55</sup> a considerar pràcticament supèrflua la sentència que, en el supòsit de continuar la tramitació del recurs, dictés el TGC. El TGC, però, va dictar sentència, el 5 de març de 1936,<sup>56</sup> declarant la inconstitucionalitat material de la Llei de 2 de gener de 1935.

Creiem que ens ha de servir de precedent, d'acord amb el principi *stare decisis*,<sup>57</sup> a l'hora d'interpretar l'article 155. Per això en farem una breu ressenya.

### a) Fonament primer

La sentència situa la infracció dels preceptes constitucionals que consagren el règim autònom en el camp de la inconstitucionalitat material, no formal.

### b) Fonament segon

Entén que els fets del 6 d'octubre de 1934 a Barcelona "*plantaron al Gobierno la inexcusable necesidad de rescatar los resortes*

53. Com ha indicat J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1242). En aquest cas, Martínez Domingo interposava el recurs com a President del Parlament, sense invocar l'article 44 de l'Estatut Interior.

54. *Repertorio de Legislación Aranzadi* núm. 434, p. 435.

55. J. TOMÁS VILLARROYA (1968, p. 52).

56. *Gazeta de Madrid* núm. 68, de 8 de març de 1936, ps. 1941-1943.

57. E. ALONSO GARCÍA (1984, p. 165).

del orden público". Continua reconstruint el raonament que probablement va dur el Govern a no aplicar la Llei d'Ordre Públic de 28 de juny de 1933, no convocar noves eleccions a Catalunya i, en canvi, crear una figura no prevista en la Constitució: la suspensió de l'Estatut. Sobre això últim, pressuposa que el Govern "entendió que cabía armonizar el respecto al principio autonómico con las exigencias impuestas por el interés nacional". Però la sentència afirma que les raons exposades, "como en general las de tipo político, incluso las que se inspiran en apreciaciones de necesidad, no pueden servir de base para una decisión de este Tribunal si son contradictorias con los preceptos constitucionales".

Entrant ja en el judici de la Llei de 2 de gener de 1935, la sentència diu:

*"La suspensión del régimen autonómico, establecida en la ley, podría convertirse en medio de derogar prácticamente el Estatuto. Y si, por otra parte, se atribuye a la iniciativa del Gobierno el establecimiento gradual de la autonomía que se suspende, es evidente que al poder discrecional que se le confiere en materia de tan especial significación se añade esta anomalía: el régimen autonómico deja de significar la estructura de núcleos integrantes del Estado español, a tenor de los artículos 8.º, apartado primero, y 11, apartado último, de la Constitución, para diluirse en una serie de competencias fraccionadas y revocables, cuya sustitución queda subordinada a estimaciones subjetivas (...). Los modos y las pautas, es decir, toda la sustancia de la autonomía, se encomiendan al poder central. Y cualquiera que fuese la situación creada por los hechos, ha de reputarse inconstitucional este desglose en leyes particulares y seriadas del contenido de las autonomías regionales que la Constitución ha concebido con un criterio orgánico y a las que ha dotado de personalidad."*

La sentència entén que si els Estatuts d'Autonomia no són lleis de categoria constitucional, sí que ho és el principi d'autonomia. A més, l'article 11 *in fine* de la Constitució els atorga:

*"El carácter de leyes orgánicas del régimen político y administrativo del país e impone al Estado la obligación de reconocerlos y ampararlos como parte integrante de su ordenamiento jurídico."*

Això s'havia d'entendre destinat a "garantizar el régimen de autonomía con prevenciones que en sí, como tal régimen de organización del país y en cuanto implica reconocimiento de la personalidad de un núcleo político-administrativo, lo sustraigan a paralizaciones no autorizadas por la Constitución".

La sentència distingeix entre l'autonomia com a règim d'organització o principi general i bàsic d'aquesta i el seu desenvolupament en cada Estatut.

*"En el primer aspecto, la autonomía es un precepto constitucional que, iniciándose como una simple posibilidad<sup>58</sup> en el artículo 11, adquiere efectividad por el acuerdo a que éste se refiere y, como tal, es inatacable una vez cumplidos los requisitos constitucionales, debiendo quedar a salvo, en todo caso, de autonomía constituida, lo que ésta representa como principio de organización nacional, según los preceptos de los artículos 11 i 12 de la Constitución.*

*»Y es por infracción de los mismos por lo que debe considerarse inconstitucional la ley de 2 de enero de 1935, ya que al instituir en sus tres artículos un régimen intermedio entre la autonomía y el derecho común viola los preceptos constitucionales que garantizan aquélla y que, a su vez, no autorizan el régimen que resulta de la aplicación de la mencionada ley."*

Veiem, doncs, com la sentència de 5 de març de 1936 va al fons de l'assumpte. La supervivència del règim d'autonomia. No s'entretén en consideracions sobre si s'ha reformat l'Estatut contra l'article 18 EA32,<sup>59</sup> sinó que va directament al principi d'autonomia, sobre el qual basa tota l'argumentació. Retinguem, doncs, sense perjudici que més endavant tornem al text d'aquesta sentència en re-

58. D'aquests termes se'n desprèn, segons J. A. GONZÁLEZ CASANOVA (1977, p. 110), que fins i tot en el TGC roman la presumpció que "del Parlamento español dependía no sólo el nacimiento legítimo de los Estatutos, sino su propia vida". Contràriament, pensem que "una simple posibilidad" fa referència al principi dispositiu en la iniciativa autonòmica. No existeix, per tant, en el si del TGC, la concepció de l'Estatut d'Autonomia com a carta atorgada, com per altra banda deixa ben clar a continuació el text de la sentència.

59. Vid. ROIG I BERGADÀ a *Discussions...* (1935, p. 15), on discuteix la constitucionalitat de la Llei de 2 de gener de 1935. Vid. també les conclusions aprovades sobre aquesta qüestió, p. 52.

lació amb qüestions més concretes, que per a la interpretació de l'article 155 haurem de tenir en compte, juntament amb el principi d'unitat de què deriva, el principi d'autonomia.

El Decret de 9 de maig de 1936<sup>60</sup> va declarar nul·les totes les disposicions dictades com a conseqüència de la Llei de 2 de gener de 1935 sobre adaptació de serveis (art. 1).

També va derogar totes les disposicions no compreses en l'article primer que "*hayan alterado el estado de Derecho establecido mediante acuerdos y propuestas reglamentarias de la Comisión Mixta del Estatuto de Catalunya*" (art. 2).

Els restants articles (3 i 4) es referien al cas concret dels serveis d'ordre públic que recuperava la Generalitat i a la Comissió Mixta com a encarregada d'aïllar qualsevol dubte sobre l'aplicació d'aquest decret.

### III. INEXISTÈNCIA D'UN PRECEDENT NORMATIU DE L'ARTICLE 155

Com acabem de veure, la inconstitucionalitat de la Llei de 2 de gener de 1935 tenia el seu origen en la creació, per part del Govern republicà, d'una figura no prevista en la Constitució: la suspensió de l'Estatut. Figura que, a més, anava contra el principi constitucional d'autonomia.

El cert és que el Govern republicà no disposava d'un article com l'actual 155. De fet, en tota la història constitucional espanyola, no trobem un precedent normatiu de l'article 155 de la vigent Constitució. Ni tan sols en el Projecte de Constitució Federal de 1873. Sobre el que acabem de dir, la posició de la doctrina, que normalment es refereix a la CR, és unànime.<sup>61</sup>

60. *Repertorio de Legislación Aranzadi* núm. 948, p. 444.

61. Per a N. ALCALÁ ZAMORA (1981, ps. 83 i 84), "*quizá hubiera sido mejor que el propio artículo 12 terminara previendo con carácter general, para todos los Estatutos, el quórum de aprobación, el de suspensión, el de modificación y el de derogación*".

Precisament per aquest defecte de previsió, considera que no s'ha de negar la disculpa a les Corts que van votar la Llei de 2 de gener de 1935, suspent de fet la vigència de l'EA32, ja que "*se encontraron frente a un hecho imprevisto y gravísimo, que mostraba la realidad, y sin una norma constitucional que pudiese regularlo*".

A. HERNÁNDEZ LAFUENTE (1980, p. 305) considera que si s'hagués previst el supòsit de suspensió "*se hubiera evitado la Ley de 2 de enero de 1935*".

Efectivament, en l'ordenament jurídic de la II República es produeix una gairebé absoluta jurisdiccionalització dels controls sobre l'activitat de les regions —seguint, en aquest punt, el model federal. El control de l'activitat legislativa de les regions era exercit pel TGC d'acord amb l'article 121, mentre que el corresponent a llur activitat executiva s'atribuïa als tribunals ordinaris, amb alguna excepció.<sup>62</sup>

D'entrada, l'article 20.2 de la CR habilitava el Govern per dictar reglaments per a l'execució de les seves lleis "*aun en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales*", mentre que l'article 6 de l'EA32, d'acord amb el que estableix el 15.1.2 de la CR, sotmetia l'aplicació de les lleis socials per part de la Generalitat "a la inspecció del Govern per garantir directament el seu estricte compliment i el dels tribunals internacionals que afectin la matèria". "En relació —continua— amb les finalitats atribuïdes a l'article anterior, l'Estat podrà designar en qualsevol moment els delegats que cregui necessaris per vetllar per l'execució de les lleis." La Generalitat —d'acord amb el que Gerpe<sup>63</sup> considera una solució de compromís— estava obligada a resoldre en cas de reclamació. Però si l'estimava injustificada, podia sotmetre la divergència al TGC.

---

S. MUÑOZ MACHADO (1978, p. 148): "*En nuestro caso no había, como en la Constitución italiana vigente, previsto un sistema de control sobre los órganos regionales.*"

La mateixa idea d'inexistència d'un control orgànic és recollida per L. TOLIVAR ALAS (1981, p. 118): "*Nada se decía en cuanto al control orgánico —lo que suscitó gravísimos problemas cuando en 1935 el Gobierno sometió al Parlamento el proyecto de la que sería Ley de 2 de enero de 1935, suspendiendo el Estatuto de Cataluña.*"

L. VANDELLI (1982, p. 118): "*El problema no se mencionaba en la Constitución española de 1931.*"

GASSIOT I MAGRET a *Discussions...* (1935, p. 49): "Varen produir-se uns fets i, com sigui que les lleis escrites no s'ajustaven a les necessitats, fou necessari establir noves normes."

J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1295): "El 155 *carece de todo correlato en la Constitución republicana de 1931*".

Sobre la Llei de 2 de gener de 1935, *vid. infra*.

62. En aquest sentit, S. MUÑOZ MACHADO (1982, ps. 96 i 97) i L. TOLIVAR ALAS (1981, p. 118).

63. M. GERPE (1977, ps. 352 i 353).

Per altra banda, d'acord amb l'article 13 de l'EA32, si la Generalitat no prenia en el temps oportú les mesures necessàries per a l'execució de tractats i convenis sobre matèries atribuïdes a la seva competència, corresponia "adoptar dites mesures al Govern de la República".

Finalment, l'article 9 de l'EA32 habilitava el Govern de la República "en ús de la seva facultat i en exercici de la seva funció constitucional" per assumir la direcció dels serveis de l'ordre públic "i intervenir en el manteniment de l'ordre interior a Catalunya", a requeriment de la Generalitat o per pròpia iniciativa quan cregués compromesos els interessos generals de l'Estat o la seva seguretat.<sup>64</sup>

De tot el que acabem de dir i de l'article 121 c) es desprèn, doncs, que, en el marc de la Constitució de 1931, tot conflicte entre l'Estat central i una regió s'hauria de solucionar davant del TGC.

L'article 121 c) de la CR deia :

*"Se establece, con jurisdicción en todo el territorio de la República, un TGC que tendrá competencia para conocer de:*

*»c) los conflictos de competencia legislativa y cuantos otros surjan entre el Estado y las regiones autónomas y los de éstas entre sí."*<sup>65</sup>

Tampoc no podem considerar un precedent de l'article 155 la dissolució dels òrgans de govern dels ens pre-autonòmics, per raons de seguretat de l'Estat, prevista en els reials decrets-llei que els van crear.<sup>66</sup> Aquesta mesura, que resultà de traslladar el sistema de con-

64. Sobre els articles 6, 13 i 9 de l'EA32: M. GERPE (1977, ps. 252 i 253) i L. VANDELLI (1982, p. 330).

65. ENTRENA CUESTA (1980, p. 1660) cita l'article 121 c) com a precedent del 155.

SOSA WAGNER (1979, p. 157): "*Nuestra Segunda República, con una técnica más cercana aquí también al sistema federal que al propiamente regional, confió toda esta temática al TGC.*"

TOLIVAR ALAS (1981, p. 180): "*La Constitución de 1931, respetuosa al máximo con la autonomía regional, prescindía de establecer cualquier intervención estatal sobre los órganos de los entes regionales, encomendando y reconduciendo todo tipo de fricciones entre la voluntad regional y los intereses nacionales a la técnica del conflicto de atribuciones ante el TGC.*"

66. Així, l'article 8 del RDL 41/1977, de 29 de setembre, *Boletín Oficial del Estado* (d'ara endavant *BOE*), núm. 238, de 5 d'octubre de 1977, establia: "*Los*

trols sobre les corporacions locals als ens pre-autonòmics (concretament, l'article 422 de la Llei de Règim Local preveia la dissolució dels ajuntaments o diputacions quan llur gestió fos "*gravemente dañosa para los intereses generales*"),<sup>67</sup> és assimilable la prevista en l'article 126 de la Constitució italiana<sup>68</sup> (dissolució dels Consells Regionals), però no a l'article 155, que segueix un altre model, com veurem més endavant.

*órganos de gobierno de la Generalidad establecidos por el Real Decreto-ley podrán ser disueltos por el Gobierno por razones de seguridad del Estado."*

La mateixa clàusula, referida a cada un dels ens pre-autonòmics, la trobem en els següents articles:

Art. 9 RDL 1/1978, 4 gener (BOE, 5, 6-1-78). Euskadi.

Art. 10 RDL 7/1978, 16 març (BOE, 66, 18-III-78). Galícia.

Art. 11 RDL 8/1978, 17 març (BOE, 66, 18-III-78). Aragó.

Art. 10 RDL 9/1978, 17 març (BOE, 66, 18-III-78). Canàries.

Art. 11 RDL 10/1978, 17 març (BOE, 66, 18-III-78). País Valencià.

Art. 11 RDL 11/1978, 27 abril (BOE, 101, 28-IV-78). Andalusia.

Art. 10 RDL 18/1978, 13 juny (BOE, 155, 30-VI-78). Balears.

Art. 7 RDL 19/1978, 13 juny (BOE, 155, 30-VI-78). Extremadura.

Art. 10 RDL 20/1978, 13 juny (BOE, 155, 30-VI-78). Castella-Lleó.

Art. 9 RDL 29/1978, 27 setembre (BOE, 242, 10-X-78). Astúries.

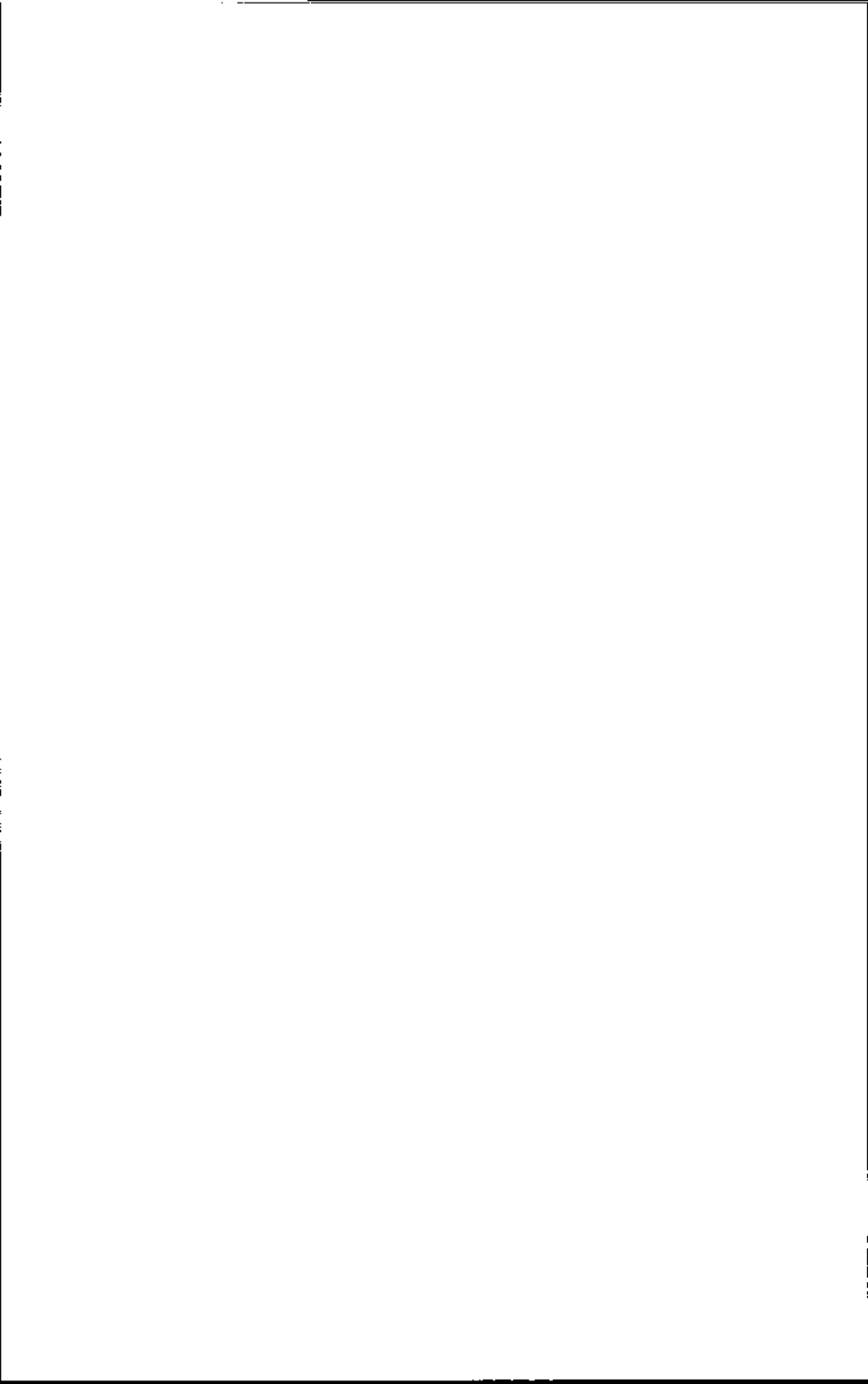
Art. 9 RDL 30/1978, 27 setembre (BOE, 242, 10-X-78). Múrcia.

Art. 11 RDL 32/1978, 31 octubre (BOE, 273, 15-XI-78). Castella-La Manxa.

67. Actualment, la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local, Llei 7/1985, de 2 d'abril, BOE núm. 80, de 3 d'abril de 1985, en el seu article 61 disposa:

*"El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales."*

68. En aquest sentit, S. MUÑOZ MACHADO (1981, p. 154). J. FERRANDO BADÍA (1980, p. 222) considera justificada la mesura, pel fet de tractar-se d'un ens de natura provisional.





CAPÍTOL SEGON

L'elaboració de l'article 155  
de la  
Constitució espanyola de 1978



En les properes pàgines seguirem l'*iter* parlamentari de l'article 155 de la CE. L'origen d'aquest precepte és, indubtablement, l'article 37 de la Llei Fonamental de Bonn (d'ara endavant LFB) de 1949, que recull la institució de l'execució federal.<sup>1</sup> Des de l'inici dels treballs parlamentaris, donat que es comptava amb la referència de l'article 37 de la LFB, hi hagué un acord sobre els aspectes essencials que havia de tenir la institució.

Al llarg del camí parlamentari, però, sorgiren algunes diferències importants entre els grups parlamentaris, que intentarem reflectir a continuació.

L'article 144 de l'Avantprojecte de la Constitució<sup>2</sup> deia el següent:

*"1. Si un Territorio Autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otra ley le imponga respecto del Estado, el Gobierno, con la aprobación del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Territorio Autónomo al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones.*

*"2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior el Gobierno puede dar instrucciones a todas las autoridades de los Territorios Autónomos."*

1. Sobre aquesta consideració, *vid.* el capítol III, que dediquem al Dret comparat. Per altra banda, l'article 37 de la LFB és aHudit, com a origen del 155, en els treballs parlamentaris d'elaboració de la CE, com veurem més endavant, en aquest mateix capítol.

2. *Boletín Oficial de las Cortes* (d'ara endavant BOC), núm. 44, de 5 de gener de 1978, p. 695.

El text final de l'article 155<sup>3</sup> afegeix, respecte al 144 de l'Avantprojecte, un motiu material ("*actuar de forma que atente gravemente al interés general de España*"). Això fa que les mesures que podrà adoptar el Govern serveixin també "*para la protección del mencionado interés general*". També inclou un motiu formal ("*previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, que ha de ser desatendido*"). A més, l'aprovació del Senat haurà de ser per una majoria qualificada ("*mayoría absoluta*").

Altres canvis menys importants són els dels termes "*Territorio Autónomo*" per "*Comunidad Autónoma*", el del nombre en l'expressió "*u otras leyes le impongan*", finalment en plural, mentre que a la redacció primitiva era en singular, la referència que es feia a l'Estat ("*respecto del Estado*"), suprimida, i la variació del temps verbal "*puede*" per "*podrá*" en el segon paràgraf de l'article.

#### I. VOTS PARTICULARS PRESENTATS A L'ARTICLE 144 DE L'AVANTPROJECTE

El grup parlamentari d'Alianza Popular (d'ara endavant AP) va proposar un vot particular a la totalitat del Títol VIII.<sup>4</sup> En el paràgraf primer de l'article 12 d'aquest vot particular s'habilitava el Govern per, en casos greus, "*acordar la intervenció de una región autónoma, dando cuenta inmediata a las Cortes*".

En el segon paràgraf del mateix article s'indicava com a possibles mesures a prendre "*la suspensión de uno o más órganos de la región*" i "*la designación de un Gobernador General con poderes*".

3. L'article 155 diu:

"1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuar de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

»2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas."

4. BOC cit., p. 701.

*extraordinarios*", mesures que coincideixen amb les que incloïa la Llei de 2 de gener de 1935, que ja hem comentat.

La intervenció s'havia d'acordar per decret motivat. Decret que havia d'especificar el termini de la intervenció i que donava lloc a un debat en el Congrés i a una convocatòria d'eleccions. Aquestes no es podrien celebrar abans de l'aixecament d'alguns dels estats d'excepció, en el supòsit que hagués estat necessària llur declaració.

Per altra banda, en relació amb l'article 144<sup>5</sup> AP considerava que, en el supòsit que fos necessària alguna autorització, aquesta havia de ser del Congrés i no del Senat.

El Grup Parlamentari Comunista proposava en el seu vot particular<sup>6</sup> que les obligacions susceptibles d'incompliment fossin les derivades de la Constitució o d'una llei orgànica. En la mateixa línia d'ampliació de les garanties de les CCAA, suggeria una majoria de dos terços per a l'aprovació del Senat.

La Minoria Catalana (d'ara endavant MC), en canvi, defensava que l'aprovació del Senat fos "*acordada por mayoría absoluta*".<sup>7</sup>

## II. ESMENES PRESENTADES A L'ARTICLE DE L'AVANTPROJECTE EN EL CONGRÉS

El primer paràgraf de l'article 144 de l'Avantprojecte va ser objecte, en el Congrés, de nou esmenes.<sup>8</sup>

La gairebé totalitat d'aquestes esmenes (en concret vuit) feien referència a l'aprovació del Senat, exigint una majoria qualificada. Per al Sr. Letamendia Belzunce (esmena núm. 64), MC (esmena núm. 194), els Srs. Sánchez Ayuso i Morodo Leoncio (esmena número 575) i el Grup Comunista (esmena núm. 697) havia de ser la majoria de dos terços. Els grups Socialistes de Catalunya (esmena núm. 313) i Socialista del Congrés (esmena núm. 361), el Sr. Güell de Sentmenat (esmena núm. 451) i el Grup Basc (esmena núm. 678) coincidien a proposar majoria absoluta.

5. BOC cit., p. 703.

6. BOC cit., p. 707.

7. BOC cit., p. 712.

Les esmenes al paràgraf primer de l'article 144 feien, però, altres aportacions d'interès.

— El Sr. Letamendia Belzunce (esmena núm. 64) proposava que el Govern, un cop tingués l'aprovació dels dos terços dels membres del Senat, i en el supòsit que volgués tirar endavant per la via del 144, hagués d'interposar recurs d'inconstitucionalitat davant el TC. Tan sols en el cas d'inconstitucionalitat el Govern podria adoptar les mesures necessàries per al compliment per part de la CA de les obligacions que la Constitució o una altra llei li imposessin.

D'aquesta manera, el TC decidia prèviament sobre si s'havia produït el supòsit de fet habilitant de les mesures exposades.

— Una diferent participació del TC es preveia en l'esmena núm. 678 del Grup Parlamentari Basc: "*Contra el acuerdo del Senado, las autoridades del territorio autónomo podrán recurrir ante el TC.*"

S'incloua d'una forma explícita la possibilitat de recórrer davant el TC (que nosaltres entenem que estava implícita en la redacció originària, com ho està en la vigent).<sup>9</sup> La interposició del recurs, però, no paralitzava l'actuació del Govern. En altres paraules, no era un tràmit la resolució del qual aquest havia d'esperar per adoptar les mesures coercitives.

— El grup parlamentari Socialistes de Catalunya (esmena número 313, a la qual es va adherir el Grup Socialista del Congrés amb l'esmena núm. 361) pretenia introduir dues variacions. La primera volia limitar les obligacions susceptibles d'incompliment a les que deriven de la Constitució.<sup>10</sup> La segona anava dirigida a matissar l'actuació del Govern que havia de ser "*a fin de salvaguardar el funcionamiento de la autonomía*" i "*sin perjuicio de lo establecido en los artículos 152 y 153*" (articles de l'Avantprojecte, sobre jurisdicció del TC).

Sense perjudici que a primera vista pugui semblar contradictòria l'aplicació del precepte que estudiem amb la finalitat que aquí es

8. El text de les esmenes es troba a *Constitución española. Trabajos parlamentarios* (1980, ps. 144 i ss.).

9. Sobre aquesta qüestió, *vid.* el capítol VIII d'aquest estudi.

10. Sobre aquesta qüestió, *vid.* el capítol V d'aquest mateix estudi.

proposa, creiem que la *ratio legis* d'aquesta esmena era evitar intervencions desmesurades, potser recordant, un cop més, la Llei de 2 de gener de 1935.

— Finalment, les esmenes dels Grups Comunista i Basc (núms. 697 i 589, respectivament) fixaven les obligacions susceptibles d'incompliment a les derivades de la Constitució o d'una llei orgànica, com havia fet el vot particular comunista.

El segon paràgraf de l'article 144 de l'Avantprojecte només va ser objecte d'una esmena de supressió, esmena núm. 64, que va signar el Sr. Letamendia Belzunce.

També foren presentades dues propostes d'inclusió d'un apartat tercer a l'article 144 de l'Avantprojecte.

L'esmena núm. 362 del Grup Socialista del Congrés facultava el Govern, en els termes establerts per una llei orgànica, per exercir la inspecció de l'execució autonòmica de la legislació de l'Estat.<sup>11</sup>

Per acabar, l'esmena núm. 736 del Sr. Ortí Bordàs adicionava un apartat tercer "*disonante ciertamente del sentido general de las enmiendas*", tal com ha afirmat García Torres,<sup>12</sup> amb qui coincidim. El text de l'esmena era aquest:

*"Se debe adicionar un número 3 al artículo 144 que diga:*

*»El Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, tras deliberación del Consejo de Ministros y previa consulta con los Presidentes del Congreso y Senado, podrá decretar la disolución de la Asamblea regional por la comisión de actos contrarios a la Constitución, por violar gravemente la ley o por razones de seguridad del Estado."*

### III. INFORME DE LA PONÈNCIA I DEBAT A LA COMISSIÓ D'ASSUMPTES CONSTITUCIONALS I LLIBERTATS PÚBLIQUES

L'informe de la Ponència<sup>13</sup> va rebutjar totes les esmenes presentades a l'article 144 de l'Avantprojecte i donà una nova redacció al que ara passava a ser article 147. Els grups Comunista i MC votaren en contra i mantingueren llurs esmenes.

11. Sobre aquesta qüestió, *vid.* el capítol V d'aquest mateix estudi.

12. J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1204).

13. BOC núm. 82, de 17 d'abril de 1978, ps. 1605 i 1606.

"1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuaren de forma que atenten gravemente al interés general de España, el Gobierno, con la aprobación del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones.

»2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas."

S'introdueix, doncs, la referència al supòsit que una CA actui de forma que atempti greument contra l'interès general d'Espanya. Aquesta innovació va suscitar dues intervencions molt interessants en el debat de la Comissió d'Assumptes Constitucionals i Llibertats Públiques.<sup>14</sup> El Sr. Letamendia Belzunce<sup>15</sup> va plantejar la següent qüestió:

"La redacción de este párrafo —147.1— quiere decir que una CA puede cumplir perfectamente las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan y, sin embargo, puede atentar gravemente al interés general de España, lo cual no se entiende." Ja que "si fuese este mismo incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales lo que atentara gravemente al interés general de España, no habría una conjunción disyuntiva «o» que separara ambas posibilidades".<sup>16</sup>

En conseqüència demanava la supressió de la frase que havia introduït l'informe de la Ponència que considerava atemptatòria contra els interessos de les CCAA i que podia "dar lugar a que el Gobierno intervenga de manera desmedida en sus actuaciones".

El Sr. Pérez Llorca,<sup>17</sup> en el seu torn en contra, no va respondre a l'objecció plantejada pel Sr. Letamendia Belzunce. Tan sols va dir:

14. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (d'ara endavant DSC), núm. 91, de 16 de juny de 1978, ps. 3415-3417.

15. DSC cit., ps. 3415 i 3416.

16. Sobre aquesta qüestió, *vid.* el capítol V d'aquest mateix estudi.

17. DSC cit., p. 3416.



*"Hay que buscar precedentes ilustres para la introducción de preceptos que tienen que venir a solucionar casos hipotéticos que nadie desea que se produzcan y que probablemente no se producirán, pero que la historia conoce que se han producido."*

D'acord amb I. Molas,<sup>18</sup> l'allusió, probablement als fets del 6 d'octubre de 1934, no era en aquest cas correcta donat que aquells fets van suposar una vulneració evident de la CR i de l'obligació bàsica que aquesta imposava a les regions de respectar la unitat i la forma d'organització territorial de l'Estat. Així, doncs, no calia, per als casos hipotètics als quals el Sr. Pérez Llorca es referia, la part del paràgraf primer que el diputat d'Euskadiko Esquerra volia suprimir.

El Sr. Pérez Llorca, en la línia d'intentar justificar la necessitat del precepte, va assenyalar:

*"El precepto que nos ocupa es traducción casi literal de un precepto de la Constitución de la República Federal Alemana; por tanto, una mínima cautela de tipo federal que viene, además, aumentada porque hay una enmienda "in voce" que será presentada cuando proceda, añadiéndose que la aprobación del Senado tendrá que ser por mayoría absoluta."*

*»Se trata, por tanto, del típico caso de intervención federal aprobada por el Senado, que será órgano fundamentalmente de representación territorial, y estamos aquí precisamente dentro de un Estado que no se organiza como federal, introduciendo como garantía no la técnica de suspensión de acto o de intervención directa del Gobierno, que sería la propia de un Estado puramente autonómico, sino introduciendo, para mayor garantía y seguridad de las Comunidades Autónomas, una técnica típica del Estado federal y tomada, además, de un precepto de una Constitución federal moderna."*

Reproduïm les paraules del ponent per Unió del Centre Democràtic, Pérez Llorca, gairebé íntegrament perquè, a part de confirmar l'origen —per altra banda evident— de l'article 155, ens

18. I. MOLAS (1980, p. 45).

poden servir com a criteri hermenèutic en altres apartats d'aquest treball.<sup>19</sup>

La Comissió només va debatre l'esmena del Sr. Letamendía Belzunce que acabem de comentar i l'esmena *in voce* que havia enunciat el Sr. Pérez Llorca. La defensa d'aquesta última va córrer a càrrec de la Sra. Revilla López. Si bé no disposem del text de l'esmena, podem deduir-ne el contingut a partir de les paraules ja reproduïdes del Sr. Pérez Llorca, de la defensa de la diputada<sup>20</sup> i del dictamen de la Comissió,<sup>21</sup> ja que l'esmena fou aprovada. En definitiva, proposava majoria absoluta per a l'aprovació del Senat i que les mesures que adopti el Govern, en el supòsit que una CA actuï de forma que atempti greument contra l'interès general d'Espanya, vagin dirigides a "*la protección del mencionado interés general*".

El dictamen de la Comissió tornava a canviar la numeració de l'article, ara 149.

El seu contingut era el que transcrivim a continuació:<sup>22</sup>

"1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

»2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas."

#### IV. DEBAT EN EL PLE DEL CONGRÉS DELS DIPUTATS

Només un grup parlamentari, AP, va mantenir vots particulars o esmenes.<sup>23</sup>

19. Sobre el tema dels debats parlamentaris com a criteri hermenèutic, *vid.* E. ALONSO GARCÍA (1985, p. 137).

20. DSC *cit.*, p. 3416.

21. BOC núm. 121, d'1 de juliol de 1978, p. 2619.

22. BOC núm. 121, d'1 de juliol de 1978, p. 2619.

23. Ens referim al vot particular a la totalitat del Títol VIII, publicat al BOC núm. 44, de 5 de gener de 1978, que ara es tornava a publicar en el BOC núm.

El seu representant, el Sr. Fraga Iribarne, va demanar que allà on l'article 149 deia "Senat" digués "Congrés". Això, per dues raons:

— Primer, "*porque el Congreso es la Cámara política (...), tiene la representación adecuada, que es la general del pueblo, a través de su específica manera de ser elegida*".

— Segon, "*por entender que justamente el Senado, donde están representadas las CCAA, pudiera encontrarse —lo diré del modo más suave posible— en una cierta situación de incompatibilidad moral y surgir problemas a la hora de una decisión urgente*".

L'esmena fou rebutjada. El text del dictamen de la Comissió fou aprovat amb 258 vots a favor, 6 en contra i 13 abstencions.<sup>24</sup>

#### V. ESMENES PRESENTADES. A L'ARTICLE 149 DEL PROJECTE DE CONSTITUCIÓ APROVAT PEL CONGRÉS, EN EL SENAT

En el Senat es van presentar sis esmenes<sup>25</sup> al text del primer paràgraf de l'article 149, aprovat pel ple del Congrés dels Diputats.

— El Sr. Audet Puntcernau (esmena núm. 418) proposava dues coses. En primer lloc, la supressió de la referència al cas que una CA actuï de forma que atempti greument contra l'interès general d'Espanya (i en conseqüència, la supressió de l'incís final "*o para la protección del mencionado interés general*"), ja que "*si una CA cumple con la Constitución y demás leyes, en ningún caso puede atentar gravemente al interés general de España*". En definitiva, el Sr. Audet Puntcernau tornava a plantejar l'objecció que el Sr. Letamendia Belzunce havia avançat en el Congrés, sense obtenir una

121, d'1 de juliol de 1978, ps. 2629 i ss. Aquest vot particular contemplava en el seu article 12 un dret d'intervenció a favor del Govern que ja hem comentat en l'apartat primer d'aquest mateix capítol.

24. El text del Projecte de Constitució aprovat pel ple del Congrés dels Diputats es pot trobar al BOC núm. 135, de 24 de juliol de 1978.

25. El text de les esmenes es troba a *Constitución española, Trabajos parlamentarios* (1980, ps. 2657 i ss.).

resposta concreta. Segonament, que les mesures que l'article fa possible també fossin aprovades pel Congrés.

— Una altra esmena, la núm. 638, signada per La Agrupación Independiente, proposava aprovació del Senat, però "*tramitada conforme a procedimientos de urgencia*".

— Més interès té l'esmena núm. 805 del grup parlamentari Entesa dels Catalans (posteriorment aprovada), en la qual es proposava un nou requisit: el requeriment previ al President de la CA (requeriment previ a l'aprovació senatorial que només es podia sol·licitar si aquell era desatès).<sup>26</sup> A més, afegia una clàusula al final del paràgraf primer segons la qual "*la decisión del Gobierno podrá ser recurrida por las autoridades de la CA ante el TC*".

— Altres esmenes al 149.1 foren la núm. 226 del Sr. Carazo Hernández, esmena de supressió, i les núms. 958 i 915 dels senyors Cambreleng Roca i Galván González, que suggerien suprimir de l'article 148.1 la paraula "*gravemente*", ja que "*si hay algo que atente contra el interés general de España, deberá ya actuar el Gobierno, por leve o irrelevante que pudiera ser el asunto*".

— Dues esmenes pretenien afegir un tercer apartat a l'article 149. Concretament, el grup parlamentari de Senadors Bascos (esmena núm. 1034) proposava que no es consideressin motius d'oportunitat a l'hora d'estimar el compliment de les obligacions constitucionals o legals per part de les CCAA o llurs actuacions.

— El Sr. Ballarín Marcial, per la seva banda, esmena núm. 957, proposava una regulació de la dissolució dels òrgans de les CCAA. Aquesta mesura podria ser adoptada en el cas que les que dictés el Govern, d'acord amb el primer i segon paràgraf de l'article 149, no es complissin o per raons de seguretat nacional.<sup>27</sup>

La principal objecció que presenta aquesta esmena des d'un punt de vista doctrinal, a part de la discutible oportunitat de la mesura,

26. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 168) ha relacionat l'article 155 de la Constitució amb l'article 6 de l'EA32, basant-se en l'exigència del requeriment previ i en l'origen català de la mateixa esmena.

27. Com ha assenyalat J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1212), no té sentit preure una "coerció de la coerció".

és que barreja dos models diferents: l'alemany de l'article 37 de la LFB i l'italià de l'article 126 de la Constitució d'aquest país.<sup>28</sup>

## VI. DEBAT I DICTAMEN DE LA COMISSIÓ DE CONSTITUCIÓ DEL SENAT

Del debat en la Comissió de Constitució del Senat<sup>29</sup> creiem que cal destacar les següents intervencions en defensa de les esmenes presentades.

— Per al Sr. Benet Morell,<sup>30</sup> portaveu del grup parlamentari de l'Entesa dels Catalans, tenint en compte que el President de la CA té la representació ordinària de l'Estat, "*es lógico que antes de tomar una decisión tan grave, el Gobierno se dirija al Presidente de la CA y de esta forma se eviten toda clase de conflictos posteriores, ya que sería una última advertencia que creemos necesaria*".

Respecte a l'incís que introduïa la seva esmena sobre la possibilitat de recórrer la decisió del Govern davant el TC, tan sols afirmà que "*es lógico que así sea*".

Els senadors Sánchez Agesta, Sainz de Varanda Jiménez, Villar Arregui (que també suggerí una esmena gramatical que no prosperaria: substituir, en la frase "*medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones*", el verb "*obligar*" pel verb "*compeler*" o "*conducir*") i Unzueta Uzcanga, en representació de llurs grups,<sup>31</sup> es van adherir a l'esmena proposada per l'Entesa dels Catalans. Efectuada la votació, fou aprovada per unanimitat.<sup>32</sup>

— La defensa de l'esmena dels Senadors Bascos va córrer a càrrec del Sr. Unzueta Uzcanga,<sup>33</sup> per al qual, amb els criteris d'oportunitat, "*se daría vía libre a una actuación discrecional y quizá*

28. En el mateix sentit, J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1212).

29. *Diario de Sesiones del Senado* (d'ara endavant DSS), núm. 54, de 13 de setembre de 1978.

30. DSS cit., p. 2686.

31. DSS cit., ps. 2687 i 2688.

32. DSS cit., p. 2688.

33. DSS cit., p. 2687.

*arbitraria del Gobierno*" donat que "el control de oportunidad está sustancial y conceptualmente reñido con la idea de la autonomía". Per altra banda, defensà la necessitat que fos el TC qui determinés si es donaven les circumstàncies per a una intervenció del Govern (d'acord amb el que, en el moment oportú, va proposar el diputat Letamendia Belzunce). Aquest aspecte, però, no es recollia en l'esmena dels Senadors Bascos que fou rebutjada per la Comissió i mantinguda per ple com a vot particular. També aniria al ple, com a vot particular, l'esmena del senador Audet Puntcernau.<sup>34</sup>

El text de l'article, ara 154, del dictamen de la Comissió<sup>35</sup> era el següent:

*"1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo el requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, previa la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. La decisión del Gobierno podrá ser recurrida por las autoridades de la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional.*

*»2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas."*

## VII. MODIFICACIONS PROPOSADES PEL PLE DEL SENAT I DICTAMEN DE LA COMISSIÓ MIXTA CONGRÉS-SENAT

En el debat en el ple del Senat, el Sr. Audet Puntcernau<sup>36</sup> advertia que l'article 154 "puede provocar, con toda facilidad, la supresión de una determinada entidad autonomía por el simple hecho de que en ella se dé un contenido ideológico o político que difiera con el del Gobierno central". Amb la seva esmena volia "evitar,

34. BOC núm. 157, de 6 d'octubre de 1978, p. 3516.

35. BOC núm. 157, de 6 d'octubre de 1978, p. 3444.

36. DSS núm. 66, de 4 d'octubre de 1978, p. 3297.

de entrada, la posible fuente de conflictos que este artículo supone en su redacción actual". En definitiva, repetint arguments exposats anteriorment, considerava l'article 154.1 "un peligro constante para las CCAA, aunque éstas actúen perfectamente dentro de la ley".

Tampoc en el torn en contra, a càrrec del Sr. Pérez Maura Herrera,<sup>37</sup> no trobem una resposta concreta i directa a la tesi, ja tres vegades plantejada, sobre la impossible dissociació dels supòsits del fet de l'article 154.1. L'indicat senador es va limitar a assenyalar el caràcter positiu, des del punt de vista autonòmic, de les dues reformes fetes en el Senat a l'article 154. Amb tot, però, pel seu grup, l'incís final sobre la possibilitat de recórrer al TC, per part de les autoritats de la CA, "no ponía ni quitaba nada, puesto que el artículo 161, párrafo a), admitía para los Presidentes de las CCAA el recurso al TC". Això no era cert, tal com han posat de relleu F. Moderne i P. Bon, ja que l'article 161 a) (que correspon al 162.1 de la Constitució) legitimava els òrgans col·legiats executius de les CCAA o llurs Assemblees Legislatives per interposar recurs d'inconstitucionalitat contra lleis i disposicions normatives amb força de llei. I no contra decisions del Govern, com preveia el 154.1 *in fine* aprovat per la Comissió del Senat.<sup>38</sup>

El Sr. Monreal Zia<sup>39</sup> va defensar el vot particular del grup parlamentari de Senadors Bascos. Després de fer un repàs del quadre de controls per part de l'Estat, sobre les CCAA, repetí arguments ja exposats anteriorment sobre la conveniència d'excloure els motius d'oportunitat.

Ambdós vots particulars foren rebutjats. El primer, per 126 vots en contra, 8 a favor i 34 abstencions, i el segon, per 124 vots en contra, 4 a favor i 34 abstencions. Els articles 154 i 155 foren aprovats conjuntament per 174 vots a favor, cap en contra i 2 abstencions. D'aquesta manera, el Senat proposava les dues modificacions que recollia el dictamen de la Comissió del Senat (com a conseqüència de l'aprovació de l'esmena presentada per l'Entesa dels Catalans) al text del Projecte de Constitució aprovat pel Congrés.<sup>40</sup>

37. DSS cit., p. 3298.

38. Vid. F. MODERNE i P. BON (1981, p. 156).

39. DSS cit., ps. 3298 i 3299.

40. BOC núm. 161, de 13 d'octubre de 1978, p. 3574.

El dictamen de la Comissió Mixta Congrés-Senat va canviar novament la numeració (ara article 155), va suprimir l'incís final del paràgraf primer ("*La decisión del Gobierno podrá ser recurrida por las autoridades de la CA ante el TC*") i substituí l'adjectiu "*previa*" (l'aprovació per majoria absoluta del Senat) per la preposició "*con*". Amb aquestes modificacions s'aconseguia la redacció definitiva de l'article 155.

El dictamen de la Comissió Mixta sobre el text de la Constitució fou aprovat en sessió plenària tant en el Congrés com en el Senat, el dia 31 d'octubre de 1978.



## CAPÍTOL TERCER

### El Dret comparat



## I. DUES CONSIDERACIONS PRÈVIES

1. L'article 155 de la Constitució recull, amb matisos, la institució de l'execució o la coerció federal. Amb les limitacions pròpies d'un estudi d'aquesta mena, que ens impedeixen analitzar en profunditat del Dret comparat, intentarem, en el present capítol, exposar:

Primer, la noció general d'execució federal, i també allò que la distingeix d'una altra institució d'interferència de la Federació en l'ordenament dels Estats membres i que no recull d'una manera explícita cap article de la CE: la intervenció federal.

Segon, l'expressió de l'execució, o la intervenció, si s'escau, en les Constitucions de la RFA (a la qual donarem una especial rellevància pel fet que l'article 37 de la LFB va ser el model de l'article 155 de la CE), Suïssa i els Estats Units. També farem una breu referència al cas mexicà.

Per altra banda, no podem deixar de mencionar la dissolució dels Consells Regionals que preveu l'article 126 de la Constitució italiana (també fem una breu referència a la dissolució de les Dietes dels Länder austríacs) i ho fem amb el propòsit d'assenyalar el model que el legislador constituent no va seguir.

2. Voldríem advertir el risc que comporta, per al desenvolupament de l'Estat de les CCAA, el trasllat, d'una manera mecànica, de conceptes propis de la doctrina federal comuna.

Sense arribar al radicalisme d'Otto,<sup>1</sup> per al qual l'aplicació a l'Estat de les CCAA de conceptes nascuts en l'Estat federal només pot conduir a resultats incorrectes,<sup>2</sup> creiem que cal adoptar una actitud de prevenció. Ja hem dit diverses vegades que en l'elaboració de l'article 155 es pren com a model directe l'article 37 de la LFB i que això ens obliga a dedicar-li una especial atenció. Doncs bé, cal ser prudents en contemplar el sistema alemany, pel moment històric en què es va aprovar la LFB i perquè, com ha indicat González Casanova,<sup>3</sup> *"utilizar el modelo centripeto de la RFA (...) como punto de referencia del tipo de Estado que esboza la CE es jugar, consciente o inconscientemente, al equívoco, ya que nuestra Constitución apunta, hoy por hoy, a un federalismo centrifugo, y así como la RFA es un Estado unitario en construcción, España parte de las CCAA para construir, de hecho, un Estado que las coordine, solidarice y federe"*.

Un altre factor que no podem oblidar és el que Loewenstein,<sup>4</sup> a la vista de les experiències recents en Estats amb una estructura federal tradicional i arrelada, com és el cas d'Alemanya, anomena *"declinar de los federalismos arraigados"*.

## II. L'EXECUCIÓ FEDERAL

L'execució federal apareix, en la teoria general de l'Estat federal, com un dels elements determinants de les relacions entre la Federació i els Estats membres. Segons García Pelayo,<sup>5</sup> l'execució federal és una manifestació de la supremacia de la Federació i consisteix en *"la acción coactiva y, si es necesario, armada de la Federación sobre los Estados para obligarlos al cumplimiento de la Constitución y de las leyes federales"*.<sup>6</sup> Concepte molt semblant al

1. I. DE OTTO (1981, ps. 58 i 59).

2. En el mateix sentit, S. MUÑOZ MACHADO (1982 b, p. 257) destaca *"la dificultad de aplicar patrones únicos a los sistemas federales, que no constituyen tipos dogmáticos perfectamente diferenciados"*.

3. J. A. GONZÁLEZ CASANOVA (1980, p. 236).

4. K. LOEWENSTEIN (1976, p. 375).

5. M. GARCÍA PELAYO (1953, ps. 237 i 238).

6. En el mateix sentit, M. MOUSKHELI (1931, p. 152): *"La ejecución federal se halla reconocida en numerosas constituciones que contienen la norma "Derecho federal tiene primacia sobre Derecho particular."* Contràriament, E. STEIN (1973,

que adopta Kelsen, autor que qualifica la institució de "primitiva",<sup>7</sup> donada la seva duresa: "Lo que la teoría conoce propiamente como «ejecución confederal» es un acto coactivo de la unión que se dirige contra alguno de los Estados integrantes de la misma en su calidad de tal Estado, y se realiza en el caso de que el mismo incumpla alguno de los deberes que le impone la constitución de la unión o alguna de las leyes de la misma, dictadas sobre la base de dicha constitución."

Així, doncs, l'execució federal suposa una sèrie d'actes coactius de la Federació sobre els òrgans<sup>8</sup> d'un Estat membre, per fer-los complir forçosament les obligacions que la Constitució o les lleis federal els imposen i que han desatès.

Cal ara que distingim l'execució federal d'una altra institució d'interferència de la Federació en l'ordenament dels Estats membres,<sup>9</sup> amb la qual sovint es confon: la intervenció federal. Segons Vergottini, "la competencia federal para asegurar la seguridad e integridad frente a cualquier tipo de peligro, interno o externo", és allò que implica "la intervención en el ámbito de los ordenamientos de los Estados miembros (...) independientemente de las peticiones de los Estados interesados". Per Muñoz Machado,<sup>10</sup> "la intervención se dirige a la protección de los derechos y libertades y a garantizar la seguridad ciudadana", sobretot quan els Estats no ho poden aconseguir amb llurs propis mitjans.

Podem concloure, doncs, que la intervenció federal suposa una sèrie de mesures de la Federació tendents a restablir l'ordre constitucional pertorbat d'un Estat membre. No va, per tant, contra aquest.

Tot i que la doctrina diferencia perfectament els camps d'aplicació, la confusió de les dues institucions procedeix d'aplicar me-

---

p. 112) considera que "tampoco en relación al control y al poder de coacción federal puede hablarse de una primacía general de la Federación sobre los Länder, ya que también participa de forma decisiva el Bundesrat (...). La Federación y los Länder tienen, por tanto, el mismo rango (...) a pesar de que los órganos federales, en el ámbito de sus facultades, pueden actuar sobre los Länder".

7. H. KELSEN (1979, p. 278).

8. H. KELSEN (1979, p. 279).

9. G. DE VERGOTTINI (1983, p. 272).

10. S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 458).

tures, normalment de força, pròpies de la intervenció, en supòsits d'incompliment, per part de les autoritats dels Estats membres, del Dret federal.<sup>11</sup>

### III. L'EXECUCIÓ FEDERAL EN LA LLEI FONAMENTAL DE BONN (COMENTARI DE L'ARTICLE 37)

#### 1. *L'article 37, model del 155*

L'article 37 de la LFB diu:

"1) Si un Estat no compleix les obligacions que la Llei Fonamental o una altra llei federal li imposen respecte a la Federació, el Govern Federal, amb l'aprovació del Consell Federal, podrà adoptar les mesures necessàries per obligar l'Estat a complir les esmentades obligacions per via coercitiva federal.

»2) Per a l'execució de les mesures coercitives federals, el Govern Federal o el seu representant té el dret d'impartir instruccions a tots els Estats i a les autoritats d'aquests."

És clar, i no pot donar lloc a dubtes, que aquest article 37 de la LFB fou el model en el qual es van inspirar els nostres legisladors constituents a l'hora de redactar l'article 155 de la CE.

Corroboren aquesta afirmació algunes intervencions en els treballs parlamentaris d'elaboració de la CE, a les quals ens hem referit anteriorment (especialment la del ponent d'UCD Pérez Llorca en la Comissió d'Assumptes Constitucionals i Llibertats Públiques del Congrés),<sup>12</sup> i l'opinió d'una gran part de la doctrina.<sup>13</sup>

11. S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 458) considera normal aquesta combinació de les dues institucions.

12. *Vid.* l'apartat III del capítol II d'aquest mateix estudi.

13. Per a E. AJA i altres (1985, p. 471), la nostra Constitució segueix el model de la LFB (art. 37); E. ÀLVAREZ CONDE (1980 b, p. 241) considera que el 155 té una influència notòria de l'article 37 de la LFB; O. ALZAGA (1978, p. 891) creu que l'article 37 de la LFB ha servit de "musa" als nostres legisladors constituents; P. CRUZ VILLALÓN (1981 a, p. 714) també es refereix a l'article 37 de la LFB; R. ENTRENA (1980, p. 1662) sosté que l'Avantprojecte "ofereix la redacció que constituïa pràcticament la traducció del artículo 37 de la Ley Federal de Bonn"; J. DE ESTEBAN (1980, p. 406) parla d'un control extraordinari inspirat en la clàusula de l'article 37 de la LFB; T. R. FERNÁNDEZ (1979 b, p. 354) considera que

Si bé, doncs, hi ha un acord sobre l'origen de l'article 155, alguns autors han defensat una interpretació àmplia d'aquest precepte que superaria els efectes propis de l'execució de l'article 37 de la LFB, basant-se en les aportacions que fa el primer respecte a aquest segon. Primerament, doncs, cal veure quines han estat aquestes aportacions que introdueix el nostre 155 sobre la base del 37. La simple comparació del text dels dos articles ens revela:

— Primer, sense perjudici que aquesta afirmació sigui més endavant matisada, l'ampliació dels supòsits de fet en què el Govern pot adoptar les mesures. No tan sols quan una CA no compleixi les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposin, sinó també quan actuï de forma que atempti greument contra l'interès general d'Espanya. Això fa que les mesures també puguin ser per a la protecció de l'esmentat interès general.

— Segon, el requisit del requeriment previ desatès fet al President de la CA.

— Tercer, és el Govern i no el seu representant, l'habilitat per donar instruccions a totes les autoritats de les CCAA.

---

el 155 és un precepte pres quasi literalment de la LFB i que els termes del 155 són molt pròxims als del 37 de la LFB (1979 c, p. 24); J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1202) afirma que el 37 de la GG és l'indiscutible model del 155; M. GERPE (1979, p. 326) manté que el 155 "introduce en nuestra Constitución la ejecución federal de la LFB (art. 37)"; J. LEGUINA (1980, p. 795) indica que s'ha pres com a model el 37 de la LFB; E. LINDE (1981, p. 117) entén que el 155 s'inspira en el 37; M. MARTÍNEZ SOSPEDRA (1980, p. 453) sosté que l'article 155 serà configurat "a imagen y semejanza de lo dispuesto en el artículo 71 de la LFB". Creiem que es tracta d'un error de transcripció. Òbviament, la referència ha de ser a l'article 37; F. MODERNE i P. BON (1981, p. 154) creuen que el poder que el 155 dóna al Govern "est très directement inspiré de celui dont dispose, à l'égard des Länder, le gouvernement fédéral allemand en application de l'article 37 de la loi fondamentale de 1949"; I. MOLAS (1980, p. 45) sosté que l'alusió de Pérez Llorca al 37 és correcta; S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 456) veu en el 155 la intenció de recollir la regla del 37, amb alguna variació; F. SANTAOLALLA (1984, p. 351) afirma que el precepte que ens ocupa ha estat copiat de l'article 37 de la LFB; SANTOLAYA (1984, p. 500) creu que el 155 s'inspira clarament en el model de la LFB; L. TOLIVAR (1981, ps. 84 i 186) també és de l'opinió que l'article 155 ha estat copiat del 37 de la LFB; G. TRUJILLO (1979, p. 330) entén que el 155 reproduceix el 37 de la LFB i, finalment, L. VANDELLI (1982, p. 330) considera que la CE ha recollit quasi literalment l'article 37 de la LFB.

Concretament, la introducció del requisit del requeriment previ desatès fet al President de la CA és el que ha donat peu a E. García de Enterría<sup>14</sup> a afirmar que el constituent espanyol ha refós en l'article 155 de la CE dues institucions diferents, ambdues procedents del Dret constitucional alemany: l'execució federal (de l'article 37) i la tècnica de la supervisió federal (de l'article 84).<sup>15</sup> Per a aquest autor és determinant que aquesta fase declarativa (el requeriment previ) que s'introdueix no es trobi en l'article 37 de la GG i sí en el seu article 84, que reconeix a la Federació una facultat de supervisió sobre l'execució de les lleis federals per part dels Länder. Per altra banda, entén que confirmen aquesta tesi dues dades: la previsió en el Projecte de Constitució que va proposar el Senat d'un recurs davant el TC, contra el requeriment del Govern per part de la CA, recurs que també preveu l'article 84 de la LFB i l'origen català de l'esmena que va proposar ambdues clàusules,<sup>16</sup> que considera que rep la influència de l'article 6 de l'EA32.<sup>17</sup> Sobre aquesta tesi ens haurem de pronunciar en el moment que tractem els supòsits materials i formals de l'article 155. Deixem, doncs, fins llavors l'expressió de la nostra opinió sobre cada una de les aportacions que fa el 155 respecte al 37 de la LFB. Valguin, però, aquestes ratlles per destacar-ne la importància.

## 2. Antecedents

Els antecedents directes de l'article 37 de la LFB es troben en les Constitucions de la Confederació Alemanya del Nord, del Reich

14. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, ps. 167 i 168). En el mateix sentit, A. JIMÉNEZ BLANCO (1985, p. 213). Per a CRUZ VILLALÓN, en canvi (1981 a, ps. 714 i 715), és més important la introducció de la referència al cas en què una CA actuï de forma que atempti greument contra l'interès general d'Espanya. Per a aquest autor, l'incís esmentat fa que, el que a Alemanya és l'últim recurs davant una violació del Dret, aquí es converteixi en una intervenció que no necessita estar fonamentada en cap infracció constitucional o legal, sinó en raons de tipus polític, lliurement apreciades pel Govern i el Senat. Opinió difícilment compatible per les raons que exposarem més endavant.

15. En relació amb l'article 84 de la LFB, J. SOLÉ TURA i M. A. APARICIO PÉREZ (1984, p. 276) afirmen que l'article 155 s'inspira en aquest.

16. Esmena núm. 805 de l'Entesa dels Catalans i que hem comentat en el capítol II.

17. Article 6 de l'EA32, al qual ens hem referit en el capítol I.



de 1871 i de Weimar de 1919, malgrat que el concepte de coerció<sup>18</sup> procedeix del Dret públic del Sacre Romà Imperi, segons Maunz.<sup>19</sup>

Si bé l'article 37 de la LFB encara no s'ha estrenat,<sup>20</sup> s'han donat casos d'aplicació de l'execució federal en la història constitucional alemanya. A mitjan juliol de 1932, el Govern del Reich va dictar una ordenança sobre la base de l'article 48.1 i 2<sup>21</sup> de la Constitució de Weimar, per la qual el Cancellier del Reich passava a ser Comissari del Reich a Prússia, substituint en llurs funcions les autoritats legítimes prussianes. La fonamentació d'aquesta ordenança en el 48.1 fou negada pel *Staatsgerichtshof*. Això, però, no impedí que pel febrer de 1933, amb Hitler de Cancellier, es dictés una altra ordenança contra les autoritats prussianes, invocant el mateix article 48.1.<sup>22</sup>

### 3. Pressupòsits materials i formals

L'aplicació de l'execució federal exigeix la concurrència de pressupòsits materials i formals.

#### a) Pressupòsit material

Cal que un Estat (Land) incompleixi "les obligacions que la Llei Fonamental o una altra llei federal li imposen respecte a la Federació". El subjecte passiu és, doncs, un Land, considerat com a tal, com a unitat. No els seus òrgans inferiors, els districtes o els municipis.<sup>23</sup>

18. "Coerció" i "execució" són equivalents.

19. MAUNZ a MAUNZ-DUERING-HERZOG-SHOLZ, *Grundgesetz Kommentar*, Múnic, 1981, citat per E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 25), J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1208) i E. LINDE PANIAGUA (1981, ps. 117 i 118). Per altra banda, MOUSKHELI (1931, ps. 152 i 155) estudia l'execució federal a les Constitucions d'Alemanya de 1871 i 1919 i d'Àustria de 1920.

20. ENOCH ALBERTÍ (1985, p. 249).

21. Article 48.1, que és el que aquí ens interessa: "Si un Estat no compleix els deures que l'incumbeixen segons la Constitució o les lleis del Reich, el President del Reich pot instar-lo a complir-los amb l'auxili de la força armada."

22. La descripció detallada d'aquests fets es pot trobar a J. GARCÍA TORRES (1984, ps. 1195-1202). E. ALBERTÍ (1985, p. 275) fa referència als casos de Sachsen, d'octubre de 1923.

23. E. ALBERTÍ (1985, p. 245). En aquest apartat, seguim preferentment la tesi d'aquest autor, que per la seva banda cita, en relació amb l'execució federal:

—HUBER, *Bundesexekution und Bundesintervention Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund*, AÖR 79, 1953-1954, ps. 1 i ss.

Aquest Land ha d'incomplir, per via d'acció o omissió, una obligació federal. És a dir, una obligació que li imposa la Llei Fonamental o una altra llei federal (de manera expressa o implícita), en virtut de la seva qualitat de membre de la Federació.<sup>24</sup>

#### b) Pressupòsits formals

El Govern Federal ha de decidir si s'ha produït l'incompliment d'una determinada obligació federal per part d'un Land (aquesta decisió pot ser recorreguda davant la Cort Constitucional pel Land, per la via del 93.1.3 de la LFB), i, en cas afirmatiu, si procedeix per la via coercitiva de l'article 37 (aquesta decisió és discrecional i no pot ser recorreguda).<sup>25</sup>

El Consell Federal (*Bundesrat*) ha d'aprovar, per majoria absoluta, tant la decisió del Govern federal d'anar per la via de l'execució com les mesures concretes que aquest proposi.<sup>26</sup>

#### 4. Mesures coercitives

La concurrència d'aquests pressupòsits obre el camí a l'aplicació efectiva de l'execució federal. El Govern podrà, doncs, "adoptar les mesures necessàries per obligar l'Estat a complir les esmentades obligacions" (art. 37.1 *in fine*) i, per tant, impartir instruccions a les autoritats de tots els Estats per a llur execució (art. 37.2).

El problema es presenta a l'hora de precisar l'abast d'aquestes mesures. L'article 37 només ens indica que aquestes hauran de ser necessàries.

La doctrina alemanya,<sup>27</sup> que també exigeix que s'ajustin al principi de proporcionalitat, considera admissibles:

---

— EVERS, *Kommentar zur Bonner Grundgesetz*, Hamburg, 1981, ps. 18-70.

— SCHÄFER, *Bundesaufsicht und Bundesrepublik Deutschland*, I, Múnic, 1977, ps. 558-561.

— G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, Berlín, 1926, ap. 3.

Altres fonts importants són:

— MAUNZ, obra citada a la nota núm. 19.

— VON MÜNCH, *Grundgesetz Kommentar*, II, Múnic, 1978, ps. 374 i ss.

24. E. ALBERTÍ (1985, p. 245).

25. E. ALBERTÍ (1985, p. 247).

26. E. ALBERTÍ (1985, p. 248).

27. Segons E. ALBERTÍ (1985, p. 249).

- Les instruccions a les autoritats del Land, a llurs òrgans superiors.
- Les mesures de pressió financera (retall de subministraments financers, etc.).
- L'execució substitutòria de l'activitat, tant executiva com legislativa, del Land.
- L'enviament d'un comissari especial i, per tant, el segrest del poder executiu i legislatiu del Land.
- La retorsió de les obligacions federals cap al Land en qüestió.
- La intervenció de la policia federal o la dels altres Estats, sota la direcció del Govern Federal.

Es rebutja, en canvi, la liquidació del Land, qualsevol acte coactiu que afecti el poder judicial del Land o la intervenció de l'exèrcit federal, per tal com es consideren aquestes mesures inconstitucionals.<sup>28</sup>

Fins aquí aquesta breu actualització o interpretació de la norma constitucional alemanya. Caldrà, arribat el moment, veure si les solucions proposades per la doctrina d'aquell país són traslladables al cas espanyol.

#### IV. L'EXECUCIÓ FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓ FEDERAL SUÏSSA (COMENTARI DE L'ARTICLE 85.8)

L'article 85.8 de la Constitució federal suïssa diu:

“En particular seran competència d'ambdós Consells (Consell Nacional i Consell dels Estats) els següents assumptes:

»8) Les mesures per fer respectar la Constitució federal i assegurar la garantia de les Constitucions cantonals, i també les que tinguin per objecte aconseguir el compliment de les obligacions federals.”

A través d'aquest article es recull en la Constitució federal suïssa la institució de l'execució federal. Fixem-nos que aquest precepte, lluny de regular amb precisió el règim jurídic de la institució, tan sols fa dues coses: atribuir la competència en la matèria

28. E. ALBERTÍ (1985, p. 250).

als dos Consells (Consell Nacional i Consell dels Estats) i determinar la finalitat de les mesures coercitives que arribat el cas s'adoptin. Aquestes seran per fer respectar la Constitució federal i per aconseguir que es compleixin les obligacions federals, finalitats pròpies de l'execució federal, i també per assegurar la garantia de les Constitucions cantonals, aspecte ja previst a l'article 85.7 de la Constitució federal<sup>29</sup> i que és més propi de la intervenció federal.

### 1. *Autoritat competent*

Com acabem de posar de manifest, l'aplicació de l'execució federal correspon, en el cas suís, a l'Assemblea Federal. La llei, però, ha passat aquesta competència al Govern, i ha reservat tan sols a l'Assemblea Federal l'execució militar (que el Govern només podria ordenar en cas d'emergència i amb limitacions).<sup>30</sup>

### 2. *Mesures coercitives*

Les relacions entre la Confederació i els Cantons són normalment "*empreints d'une grande Courtoisie*", ja que "*il suffit que le Conseil Fédéral (invite) les Gouvernements confédérés à répudier une attitude qu'il juge illégale pour qu'aussitôt ceux-ci obtempèrent à son (vœu)*".<sup>31</sup> No obstant això, en el supòsit que el Cantó discrepi de l'opinió del Consell Federal, pot elevar conflicte de competències davant del Tribunal Federal, per la via de la reclamació del Dret públic de l'article 113.1.1 de la Constitució.<sup>32</sup> Si no procedeix per aquesta via o la reclamació és desestimada, la Confederació pot passar a l'execució.<sup>33</sup>

Tenint en compte el principi de proporcionalitat, podrà aplicar alguna de les següents mesures coercitives:

29. L'article 85.7 de la Constitució federal suïssa diu: "En particular, seran competència d'ambdós Consells (Consell Nacional i Consell dels Estats) els següents assumptes: 7) la garantia de les Constitucions i del territori dels Cantons, la intervenció com a conseqüència d'aquesta garantia, les mesures per a la seguretat interior de Suïssa, per al manteniment de la tranquil·litat i l'ordre, l'amnistia i el dret d'indult (*droit de grâce*)."

30. J. F. AUBERT (1967, p. 303). En aquest apartat seguirem preferentment el tractat d'aquest autor.

31. J. F. AUBERT (1967, p. 303).

32. J. F. AUBERT (1967, p. 303).

33. J. F. AUBERT (1967, p. 304).

- La pressió financera.
- L'execució substitutòria de l'activitat del Cantó, dictant si cal els reglaments d'execució que requereixin les lleis federals. Si bé s'admet la substitució en cas d'omissió, no es fa el mateix amb l'anul·lació dels actes irregulars del Cantó.
- L'enviament de comissaris federals, quan es cometin nombroses irregularitats en un sector determinat de l'Administració cantonal.
- L'execució militar. Aquesta mesura, però, en cas de ser utilitzada, serà "*pour réprimer une violation particulièrement grave des normes les plus importantes du droit fédéral. Ce serait le cas si un Gouvernement cantonal adoptait résolument une attitude contraire aux libertés constitutionnelles, à l'égalité ou à la démocratie*".<sup>34</sup>

#### V. LA CLÀUSULA DE GARANTIA I CONTRA LA "DOMESTIC VIOLENCE" EN LA CONSTITUCIÓ DELS EUA (COMENTARI DE L'ARTICLE IV SECCIÓ 4)

L'article IV, secció 4, de la Constitució americana de 1787 diu:

"Els Estats Units garantirán a tot Estat comprès en aquesta Unió una forma republicana de govern i protegiran cada un en contra d'invasions, i també contra els desordres interns quan ho sollicitin la legislatura o l'executiu (en el cas que no fos possible reunir la legislatura)."

Aquest article habilita la Federació a actuar en els Estats. Els seus termes coincideixen amb els de la intervenció federal, malgrat que, com veurem tot seguit, s'hagi utilitzat per justificar mesures d'execució federal.

L'article IV, secció 4, estableix tres obligacions de la Federació respecte als Estats (o tres drets d'aquests respecte a aquella):

- Primera obligació: garantir la forma republicana de govern, és a dir, la democràcia representativa.<sup>35</sup>

34. J. F. AUBERT (1967, ps. 304 i 305).

35. M. GARCÍA PELAYO (1953, p. 356): "En general, se ha entendido por *forma republicana* la *democracia representativa*."

- Segona obligació: protegir-los contra la invasió exterior, que cal entendre com una invasió dels EUA.<sup>36</sup>
- Tercera obligació: protegir-los contra els disturbis interns, quan els Estats es vegin incapaços de fer-los front i demanin ajut a la Federació (ja sigui a través del legislatiu o de l'executiu quan aquell no es pugui reunir).

Aquesta última obligació ha estat matisada, ja que el President dels EUA tant pot negar l'ajut de la Federació quan consideri que no és necessari com ordenar la intervenció, sense que se li hagi demanat prèviament o àdhuc contra la voluntat manifesta de les autoritats de l'Estat amb problemes.<sup>37</sup>

En la pràctica, aquest precepte ha estat generalment invocat per justificar la intervenció de la Federació en desordres interns, bàsicament per raons de tipus laboral.<sup>38</sup> També ha estat interpretat, però, com a títol habilitant d'una intervenció de la Federació dirigida a fer prevaler el Dret federal. Per exemple, la del President Eisenhower<sup>39</sup> en els disturbis racials de Little Rock l'any 1957, en defensa de la política d'integració que el Governador de l'Estat no estava disposat a aplicar.<sup>40</sup>

36. M. GARCÍA PELAYO (1953, p. 356).

37. M. GARCÍA PELAYO (1953, p. 356).

38. Segons M. JIMÉNEZ DE PARGA (1983, p. 464), "*entre 1917 y 1922, en más de 30 ocasiones se enviaron soldados a los Estados, la mayor parte de las veces con el fin de acabar con disturbios laborales*".

39. En aquesta ocasió, el President Eisenhower va prendre el comandament de la Guàrdia Nacional d'Arkansas. És a dir, de la milícia que l'Estat té per fer efectiva la seva autoritat. Aquesta mesura tan extrema va ser justificada en la legislació federal, que progressivament ha anat incrementant la dependència d'aquestes milícies de la Federació. Sobre aquest tema, *vid.* M. JIMÉNEZ DE PARGA (1983, ps. 462-464).

40. En aquest sentit, S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 458), per a qui, des d'aquest punt de vista, s'explica que la guerra de secessió nord-americana sigui vista com una gran operació d'execució del Dret federal. M. JIMÉNEZ DE PARGA (1983, ps. 459 i 460) fa referència a la discussió entre Calhoun i Webster sobre el dret de separar-se de la Unió i a la posició del Tribunal Suprem americà. Amb motiu de la política antisegregacionista, els Presidents Kennedy i Johnson tindrien intervencions similars a la d'Eisenhower a Little Rock.

## VI. BREU REFERÈNCIA A L'ARTICLE 122 DE LA CONSTITUCIÓ MEXICANA: LA CLÀUSULA DE GARANTIA

En termes molt semblants als de l'article IV, secció 4, de la Constitució dels EUA, l'article 122 de la Constitució mexicana de 1917 preveu la clàusula de garantia i, per tant, la possibilitat d'intervenció federal.

*"Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado, y por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida."*<sup>41</sup>

## VII. LA DISSOLUCIÓ DELS CONSELLS REGIONALS EN LA CONSTITUCIÓ ITALIANA (COMENTARI DE L'ARTICLE 126)

L'article 126 de la Constitució italiana de 1947 estableix una sèrie de supòsits en els quals podran ser dissolts els Consells Regionals:

- Quan executin actes contraris a la Constitució o cometin greus violacions de la llei.
- Quan desatenguin el requeriment del Govern en el sentit de substituir la Junta o el seu President per haver realitzat actes o violacions del tipus a què ens hem referit.
- Quan no puguin funcionar per dimissions o per impossibilitat de formar una majoria.
- Quan raons de seguretat nacional ho aconsellin.

Pel que fa al procediment, l'article 126 de la Constitució italiana exigeix decret del President de la República, amb el dictamen previ de la comissió parlamentària per a les qüestions regio-

41. En relació amb aquest article, M. GONZÁLEZ OROPEZA (1983, ps. 107 i 108) ha destacat la impossibilitat que la Federació intervingui d'ofici i, en conseqüència, la necessitat d'utilitzar altres mitjans si no es produeix el requeriment previ del legislatiu o executiu de l'Estat membre.

nals. A més, preveu el nomenament d'una comissió de tres ciutadans elegibles pel Consell Regional a la qual encarrega de convocar eleccions en un termini màxim de tres mesos i atendre l'Administració ordinària de la regió fins al moment en què se celebren aquelles i es restableixi la normalitat.

La doctrina italiana,<sup>42</sup> com també la doctrina espanyola de formació italiana,<sup>43</sup> partint de la distinció entre control sobre els òrgans i control sobre els actes, considera que l'article 126 de la Constitució italiana regula un supòsit de control orgànic. Donat l'elevat grau d'intervenció estatal en l'activitat regional que aquest suposa, fins al punt de suspendre temporalment l'autonomia,<sup>44</sup> caldrà restringir la seva aplicació als supòsits taxativament previstos per l'article 126 de la Constitució i en els quals les circumstàncies siguin de veritable emergència.<sup>45</sup>

La Constitució espanyola de 1978 no preveu la dissolució de les Assemblees Legislatives de les CCAA. Sense ànim d'avançar conclusions, creiem que la referència de l'article 155 a "les mesures necessàries" no inclou la dissolució dels Parlaments autonòmics.<sup>46</sup> L'article 126 de la Constitució italiana no té, doncs, un precepte homòleg en la CE, ja que, com ha indicat Entrena Cuesta,<sup>47</sup> "*entre la variedad de sistemas que ofrece el Derecho comparado para abordar situaciones extraordinarias como las que afronta el precepto que nos ocupa, se siguió el ejemplo federal, frente al modelo italiano, propio del Estado regional, en el que, aparte otras for-*

42. L. PALADIN (1979, p. 418).

43. F. SOSA WAGNER (1979, p. 161); E. ARGULLOL MURGADAS (1977, p. 289) i L. TOLIVAR ALAS (1981, p. 182).

44. En aquest sentit, S. MUÑOZ MACHADO (1978, p. 147).

45. En aquest sentit, E. ARGULLOL MURGADAS (1977, p. 289) i S. MUÑOZ MACHADO (1978, p. 147), per a qui la previsió de la dissolució dels Consells Regionals "*refleja cierta desconfianza al uso político que de las autonomías pueda hacerse*". Per altra banda, la considera difícilment justificable, "*ya que, por lo normal, lo que subyace a la misma es un intento de evitar desviaciones políticas*" en el cas que les majories de govern a l'Estat i a la regió corresponguin a diferents forces polítiques.

46. Sobre aquest tema *vid.* el capítol VII d'aquest mateix estudi, on raonem la tesi expressada i hi exposem opinions doctrinals tant a favor com en contra.

47. R. ENTRENA CUESTA (1980, p. 1662).



*mas de control, el Consejo regional podrá ser disuelto por decreto del Presidente de la República*".<sup>48</sup>

#### VIII. BREU REFERÈNCIA A L'ARTICLE 100 DE LA CONSTITUCIÓ AUSTRÍACA: DISSOLUCIÓ DE LES DIETES DELS LÄNDER

La Constitució austríaca de 1920, en el seu article 100, preveu també la dissolució de les Dietes dels Länder. Aquesta serà acordada pel President federal, a instància del Govern i amb la conformitat del Consell Federal, votada per una majoria de dos terços, en presència de la meitat, com a mínim, dels membres de la Cambra; en la votació, no hi podran prendre part els representants de l'Estat la Dieta del qual es proposa dissoldre. Una vegada acordada la dissolució es convocaran les eleccions en un termini màxim de tres setmanes.

48. En el mateix sentit, F. SOSA WAGNER (1979, p. 163), per a qui "*tampoco el actual texto (es refereix a la CE) prevé forma alguna de disolución*". L. TOLIVAR ALAS (1981, p. 185), per la seva banda, considera que "*la última experiencia constitucional española se mueve en una línea igualmente diversa de la italiana*". Per a L. VANDELLI (1982, ps. 331 i 332), "*el constituyente español, a diferencia del italiano, no ha querido regular expresamente hipótesis de disolución de órganos regionales*".

Des d'una perspectiva més general, J. LEGUINA VILLA (1980, p. 742) assenyala que "*los ejemplos europeos de regionalismo político no son del todo satisfactorios*", i posa l'exemple d'Itàlia. També J. A. GONZÁLEZ CASANOVA (1980, p. 237) creu que la descentralització administrativa a la italiana no ha de ser el nostre model. Un altre autor, A. JIMÉNEZ BLANCO (1985, p. 16), manté la major proximitat del nostre model, respecte a l'italià, al sistema federal.

Finalment, O. ALZAGA VILLAAMIL (1978, p. 890) proposa com a precedent de l'article 155, a part de l'article 37 de la LFB, la forma pràctica en què ha estat interpretat l'article 125, no el 126, de la Constitució italiana.



## CAPÍTOL QUART

### El caràcter excepcional de l'article 155



Com ja sabem, la CE reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que integren l'Estat.

L'exercici d'aquest dret ha donat lloc a la constitució de les CCAA que han d'actuar solidàriament i dins el marc de la indissoluble unitat de la nació espanyola, fonament de la mateixa Constitució (art. 2).

La constitució de les CCAA ha suposat una redistribució del poder polític, tal com va assenyalar el TC en una de les seves primeres sentències.<sup>1</sup>

*“La Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española, que se constituye en Estado social y democrático de Derecho cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución al decir que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”*

1. Sentència del TC 4/1981, de 2 de febrer de 1981, f. 3. Suplement del número 47 del BOE, de 24 de febrer de 1981.

Per al TC, doncs, el fonament de la Constitució és la unitat de la nació espanyola, que es constitueix en un Estat social i democràtic de Dret (Estat en sentit ampli). Aquest gaudeix del poder polític que li ha atorgat el poble. Poder que és exercit pels òrgans generals de l'Estat (Estat central) i per una sèrie d'entitats territorials de diferent rang, entre les quals ara ens interessa destacar les CCAA. Les CCAA participen, doncs, en l'exercici del poder polític públic. Tenen uns poders concrets, diferents i autònoms dels que corresponen a l'Estat central, unes competències sobre la base de les quals desenvolupen llur activitat. Aquesta activitat, com hem vist anteriorment, serà objecte de control per part de les institucions centrals, la qual cosa, per altra banda, és indicativa de la supremacia d'aquestes sobre les CCAA.<sup>2</sup>

D'acord amb el que disposa l'article 153 de la CE, el control de l'activitat dels òrgans de les CCAA l'exercirà el TC, en tot allò relatiu a la constitucionalitat de llurs disposicions normatives amb força de llei; el Govern, quan es tracti de controlar l'exercici de les funcions delegades a què es refereix l'apartat 2 de l'article 150; la Jurisdicció contencioso-administrativa, en tot allò que fa referència a l'administració autònoma, i el Tribunal de Comptes, en matèria econòmica i pressupostària. A més, el Govern, en virtut de l'article 161.2, podrà impugnar, amb efectes suspensius davant el TC, les disposicions i resolucions adoptades pels òrgans de les CCAA.

Normalment, aquest sistema constitucional de controls permetrà resoldre els problemes que es plantegin en relació amb les CCAA. Excepcionalment, però, es podria donar el cas d'haver de recórrer a la previsió constitucional de l'article 155, mecanisme que, com hem avançat en introduir aquest treball, queda clarament diferenciat, en el text constitucional, del sistema de controls ordinaris sobre les CCAA. Aquesta és ja una raó per defensar el caràcter excepcional de l'article 155. N'hi ha, però, d'altres.

En primer lloc, els supòsits a què hipotèticament s'ha de conduir la seva aplicació. Sense perjudici que més endavant ampliïm aquest aspecte, pensem que la Constitució reserva l'aplicació del precepte que ens ocupa a supòsits d'especial gravetat en el funcionament de les institucions, a conflictes polítics de molta importància entre el Govern central i una CA, en definitiva, a la resolu-

2. M. A. APARICIO PÉREZ (1984, p. 135).

ció de problemes que, per al bon funcionament de la Constitució i de l'Estat democràtic, necessàriament s'escapen de supòsits de normalitat constitucional.

Aquesta reflexió parteix d'una presumpció. Normalment, les CCAA actuaran d'acord amb les obligacions que la Constitució i les lleis els imposen (obligacions a les quals es refereix el primer paràgraf de l'article 155 i que encara no hem determinat). Normalment, observaran un comportament lleial i vetllaran per l'interès general. Només excepcionalment, quan no ho facin i incompleixin les obligacions que se'ls imposen o desenvolupin una conducta *greument* contrària a aquest interès general, se'ls aplicarà l'article 155.

D'aquesta manera cal entendre la normalitat i l'excepcionalitat en el comportament de les CCAA que, pel mateix article 155, resten doncs subjectes a obligació jurídic-constitucional de mantenir una actitud positiva.<sup>3</sup>

En segon lloc, el que suposa per al règim autònom. Prescindint, de moment, de les mesures concretes que pugui adoptar el Govern, és clar que l'article 155 implica una intervenció de l'Estat

3. En aquest sentit, E. ALBERTÍ ROVIRA (1983, p. 118), per a qui la presumpció expressada, a part de ser de sentit comú, respon a un argument lògic i a un argument jurídic-constitucional.

En relació amb el primer, fa el següent raonament: "*Que el Estado (poder central) tenga la obligación de tutelar el interés general no significa, ni mucho menos, que ostente el monopolio del mismo, pues de lo contrario, si así ocurriera, no sería necesario que a él se le encomendara su tutela.*"

L'argument jurídic-constitucional és plantejat en els següents termes: "*¿Cuándo deben aplicarse las medidas excepcionales previstas en los artículos 150.3 y 155 de la Constitución? (...) Cuando una CA, al ejercer sus competencias, lo haga en sentido dañino al interés general.*"

Com a regla general, doncs, les CCAA, en exercir llurs competències, ho fan d'acord amb l'interès general de l'Estat. I això ho fan perquè "*vienen obligadas constitucionalmente a comportarse de tal manera. En efecto, la actuación de acuerdo al interés general constituye una obligación jurídico-constitucional estricta, aunque implícita, y no una mera recomendación o manifestación de deseos de buena voluntad. La prueba de que tal obligación jurídica existe, en sentido estricto, es que su incumplimiento lleva aparejada una gravísima sanción constitucional (la utilización por parte del Estado —poder central— de las medidas de los artículos 150.3 y 155).*"

Per altra banda, es refereix al principi de la *Bundestreue* o fidelitat federal i a la possibilitat de "*hallar tal principio a partir de la consideración anterior de que también las CCAA son depositarias del interés general, con las obligaciones que ello comporta, y del principio de solidaridad consagrado en nuestra Constitución.*"

central en l'àmbit de l'autonomia garantida per la Constitució a les CCAA, modificant, per tant, la distribució territorial del poder de l'Estat i el sistema de separació dels ordenaments que contempnen la mateixa Constitució i els Estatuts d'Autonomia. Aquesta intervenció, per la seva gravetat des de la perspectiva de l'estructura de l'Estat i pel seu caràcter anòmal, haurà de ser objecte d'una interpretació restrictiva que exclogui tota immissió il·legítima de l'Estat central en l'àmbit autonòmic.

En tercer lloc, la constatació d'un fet. Conscients del risc d'una extralimitació antiautonòmica en l'aplicació de l'execució estatal, les Corts constituents van esmenar el paràgraf primer de l'actual article 155 introduint dues noves cauteles. Primerament, l'exigència de majoria absoluta per a l'aprovació del Senat. D'aquesta manera es reforçava el que ja era una garantia per a les CCAA: la intervenció del Senat, aprovant tant la decisió del Govern d'anar per la via del 155 com les mesures concretes que aquest proposés. Doncs bé, aquesta intervenció del Senat també és excepcional en el conjunt del funcionament de les Corts Generals en el sistema constitucional espanyol, ja que és l'únic cas de "*relación entre el poder central y una CA en el que la intervenció de las Cortes Generales se hace únicamente a través del Senado*",<sup>4</sup> en paraules de Solé Tura i Aparicio Pérez. La segona cautela a la qual fèiem referència és la del requeriment previ al President de la CA, que, en cas de ser atès, aturarà l'execució estatal.

En sentit invers, es podria entendre l'ampliació dels supòsits de fet, durant els debats parlamentaris, al cas que una CA actuï de forma que atempti greument contra l'interès general d'Espanya. No obstant això, tal com hem avançat anteriorment, creiem que més que una ampliació dels supòsits de fet, el que es fa és especificar un cas concret d'incompliment de les obligacions constitucionals o àdhuc reforçar aquest supòsit i amb uns termes que encara destaquen més el caràcter excepcional del precepte. Així, la referència no tan sols és a un interès general que normalment serà tingut en compte per la CA, com hem anat repetint, sinó a l'atemptat greu a aquest interès.

És a partir d'aquestes raons que afirmem el caràcter excepcional de l'article 155. També la doctrina li atribueix aquest caràcter

4. J. SOLÉ TURA i M. A. APARICIO PÉREZ (1984, p. 276).



ter, amb una unanimitat gairebé absoluta. E. Aja i altres<sup>5</sup> defensen el caràcter excepcional o extraordinari "*porque supone una invasión o intromisión grave del poder central en el ámbito propio de la autonomía de las CCAA*". Per a O. Alzaga,<sup>6</sup> es tracta "*de un mecanismo de uso excepcional y no cotidiano*". E. Argullol<sup>7</sup> entén que en el cas de l'article 155 estem davant de "*los recursos extraordinarios que permanecen en manos del Estado para asegurar el funcionamiento de las instituciones*". A. Bayona<sup>8</sup> el qualifica de "*figura de carácter excepcional y extraordinario para supuestos de especial gravedad en el funcionamiento de las instituciones*". J. L. Cascajo<sup>9</sup> parla de "*control verdaderamente excepcional*". P. Cruz Villalón<sup>10</sup> el considera "*el artículo más explosivo de la Constitución*": creu que estableix, en les relacions Estat-CCAA, una "*cláusula de plenos poderes*" i afirma que, pel que fa a la nostra Constitució, "*soberano es quien decide acerca del artículo 155*", "*pero que estas manifestaciones de soberanía son más un sintoma de ruina que no un instrumento de salvación del Estado*". R. Entrena Cuesta<sup>11</sup> qualifica la situació que aborda l'article 155 d'"*absolutamente excepcional*". Per a J. Leguina,<sup>12</sup> "*dado el carácter excepcional de este tipo de control, el citado precepto exige la concurrencia de varios requisitos objetivos y formales*". F. Moderne i P. Bon<sup>13</sup> també es refereixen al caràcter excepcional de l'article 155: "*Le gouvernement tient de l'article 155 de la Constitution un droit de contrôle exceptionnel*". "L'apel·lació a la prudència i a l'excepcionalitat resulta en tot cas necessària" a parer d'I. Molas.<sup>14</sup> R. Punset,<sup>15</sup> per la seva banda, entén que "*en el artículo 155 CE se encierra un peligro potencial para las CCAA*". "*Lo que el precepto quiere significar —segons G. Trujillo<sup>16</sup>— es que la ejecución forzosa sólo in-*

5. E. AJA i altres (1985, p. 471).
6. O. ALZAGA VILLAAMIL (1978, p. 892).
7. E. ARGULLOL MURGADAS (1979 a, p. 245).
8. A. BAYONA ROCAMORA (1984, p. 38).
9. J. L. CASCAJO CASTRO (1984 b, p. 144).
10. P. CRUZ VILLALÓN (1981 a, p. 716).
11. R. ENTRENA CUESTA (1980, p. 1663).
12. J. LEGUINA VILLA (1980, p. 795).
13. F. MODERNE i P. BON (1981, p. 153).
14. I. MOLAS (1980, p. 46).
15. R. PUNSET BLANCO (1985, p. 79).
16. G. TRUJILLO (1979, p. 330).

*tervenga en supuestos realmente excepcionales.*" Per a L. Vandelli,<sup>17</sup> "se trata de una hipótesis excepcional, rodeada de concretas caute-las". Finalment, C. Viver Pi-Sunyer<sup>18</sup> es refereix al precepte en qüestió com "el perillós article 155 del text constitucional".

Tan sols recollim aquí les opinions d'alguns autors. La referència al caràcter excepcional, però, és constant en totes aquelles obres que, encara que sigui de manera marginal, tracten l'article 155.<sup>19</sup> També apareix en els recursos d'inconstitucionalitat presentats pel Govern basc,<sup>20</sup> pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya<sup>21</sup> i per cinquanta diputats de les Corts Generals,<sup>22</sup> contra el Projecte de Llei Orgànica d'Harmonització del Procés Autonòmic (d'ara endavant PLOHAPA). Concretament, en la discussió de l'article 7.2, paràgraf segon<sup>23</sup> (declarat inconstitucional), que habilitava el Govern a procedir en els termes que preveu l'article 155, quan les autoritats de les CCAA desatenguessin els requeriments o neguessin les informacions requerides per aquell, en relació amb l'execució de la legislació estatal.

Per a l'Advocat de l'Estat,<sup>24</sup> en canvi: "No puede argüirse que el Gobierno debe (recurrir judicialmente) en vez de utilizar el (excepcional) procedimiento del artículo 155 de la CE. Ni este artículo es una norma excepcional, ni cabe gravar al Gobierno con la extraordinaria carga de recurrir judicialmente, acto por acto, para corregir conductas generales de incumplimiento, ni, en fin, el recurso jurisdiccional cabe en los casos de inactividad material (aparte el caso de los artículos 71 i 72 de la LOTC)."

17. L. VANDELLI (1982, p. 331).

18. C. VIVER I PI-SUNYER (1980, p. 157).

19. R. ACOSTA ESPAÑA (1981, p. 38); E. ALVAREZ CONDE (1983, p. 499); J. L. CASCAJO CASTRO (1984 a, p. 92); J. DE ESTEBAN i L. LÓPEZ GUERRA (1980, p. 406); J. L. GONZÁLEZ ENCINAR (1985, p. 148); J. GONZÁLEZ RIVAS (1984, p. 1489); R. MARTÍN MATEO (1984, p. 309); MENDIZÁBAL ALLENDE (1979, p. 1468); G. PECES BARBA (1981, p. 200); P. SANTOLAYA MACHETTI (1984, p. 500) i L. TOLIVAR ALAS (1981, p. 85).

20. Sentència del TC 76/1983, de 5 d'agost. Antecedent: p. 38 del suplement del núm. 197 del BOE, de 18 d'agost de 1983.

21. Sentència cit., p. 39.

22. Sentència cit., p. 41.

23. El text del PLOHAPA es pot trobar al DSC núm. 235 III, de 7 de juliol de 1982, sèrie A, ps. 1818 i ss.

24. Sentència cit., p. 42.

El fonament d'aquesta posició cal cercar-lo en el llibre *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, d'E. García de Enterría.<sup>25</sup> Tot i que la posició inicial d'aquest destacat jurista restringia l'aplicació de l'article 155 a "*casos auténticamente excepcionales*",<sup>26</sup> en l'obra acabada de citar intenta "*desdramatizar*" l'article i justificar la seva aplicació normal i ordinària com a instrument normal i ordinari de la supervisió estatal.<sup>27</sup>

El caràcter no excepcional constitueix, doncs, la premissa necessària que permet a E. García de Enterría utilitzar l'article 155 com a excusa que justifiqui aquest poder estatal de supervisió no previst de manera explícita per la Constitució. Tesi, com hem vist, recollida en el PLOHAPA i rebutjada pel TC.<sup>28</sup> A l'argumentació del TC i a l'explicació crítica d'aquesta teoria, hi dedicarem un apartat del proper capítol, al qual ara ens remetem.

Una vegada explicat el caràcter excepcional de l'article 155, cal que fem referència a les conseqüències que deriven d'aquesta característica.

— Primera. La interpretació restrictiva dels seus motius materials. Aquesta conseqüència jurídica està d'acord amb les regles del Codi civil segons les quals (art. 4.2) les lleis excepcionals no s'aplicaran a supòsits distints dels que expressament comprenen. És a dir, l'operació de subsumció d'un supòsit de fet en l'article 155 (per altra banda força genèric) no podrà realitzar-se de manera forçada i caldrà rebutjar les apel·lacions a "la natura de les coses" o a "les competències estatals implícites".

— Segona. El Govern, abans d'anar a la via de l'article 155, i sempre que altres mecanismes permetin la resolució del problema plantejat, haurà de recórrer a ells. És a dir, caldrà esgotar el sistema constitucional de controls ordinaris abans de passar a les mesures coercitives de l'execució estatal. Així, si per exemple és su-

25. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983).

26. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1980, p. 312).

27. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 171). Tan sols hem trobat un altre autor que rebutgi el caràcter jurídico-excepcional de l'article 155. J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1224) entén que "*no es aius singularen asentado en principios contradictorios con los generales, no es siquiera una norma sobre una situación fáctica-mente excepcional*".

28. Sentència cit., de 5 d'agost de 1983.

ficient el mecanisme previst en l'article 161.2, el Govern no tindrà la possibilitat d'optar entre aquesta via i la de l'article 155, ja que aquell és el mitjà ordinari i aquest l'excepcional. Cada institució té la seva funció i la nostra labor, en interpretar la Constitució, és determinar-la. No podem arribar a la conclusió, per tal com seria irracional, que existeixen dos camins alternatius, i ambdós igual de bons, per arribar a la solució d'un cas concret.

Del que acabem de dir es desprèn el caràcter d'última *ratio* o de clàusula de tancament de l'article 155, jurídicament fonamentat en l'excepcionalitat del supòsit i en la racionalitat d'un sistema constitucional integrat. No es tracta, doncs, d'una regla prudencial política, d'una obligació metajurídica basada en el "*deber ser*".<sup>29</sup> Per aquesta raó, la decisió governamental d'anar per la via de l'article 155, quan existeixen altres títols específics previstos en la Constitució per atacar el supòsit concret, serà recurrent davant el TC.

29. F. SANTAOLALLA (1984, p. 176) i E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en un tercer article (1984, p. 141), qualifiquen l'article 155 de "garantia última". E. LINDE (1981, p. 137) parla de "clàusula de tancament", mentre que J. M. RODRÍGUEZ OLIVER (1981, p. 2320) utilitza els termes "última ratio". F. DÍAZ DE LIANO, per la seva banda (1980, p. 84), entén que l'aplicació de l'article 155 suposa una actuació in *extremis* del Govern, en supòsits d'especial gravetat. Altres autors, com M. MARTÍNEZ SOSPEDRA (1980, p. 96) i J. PORRES AZCONA (1983, p. 71), es refereixen a la necessitat d'esgotar el sistema de controls ordinaris abans d'anar a l'article 155.

En contra, E. AJA i altres (1985, p. 472), que atribueixen a l'article 155, a part del caràcter extraordinari, la condició d'autònom, "*porque la facultad de actuar los poderes excepcionales del artículo 155 CE no se vincula jurídicamente a ningún otro medio de control o de resolución de conflictos*".

Si bé és cert que l'article 155 apareix a la Constitució com un bolet, fruit d'importar l'execució federal del Dret alemany, cal integrar aquesta institució en el sistema constitucional espanyol, i determinar la seva funció en relació amb les figures que li són afins. Per aquesta raó, no podem estar d'acord amb la condició d'autònom, per altra banda difícil de comptabilitzar amb el caràcter extraordinari.

També és contrari al caràcter d'última *ratio* J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1225), per a qui "*el mandato de emplear la coerción estatal del artículo 155 de la Constitución como "última ratio" puede expresar una regla prudencial política, pero no una exigencia jurídica precisa (...). Si se dan los presupuestos materiales para el empleo de la compulsión estatal del artículo 155 de la Constitución, el Gobierno no tiene el deber jurídico de agotar previamente otras vías de solución.*"

Com ja hem indicat, creiem que amb l'expressada doctrina s'incorre en un error: admetre diverses alternatives per a la solució d'un supòsit, deixant-ne l'elecció a la discrecionalitat del Govern.

Aquest ja va rebutjar el recurs a un mecanisme excepcional quan n'existeix un d'ordinari practicable, amb motiu de la sentència sobre el PLOHAPA.<sup>30</sup>

*"Desde esta perspectiva, el artículo 150.3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas."*

Més endavant, insistia:

*"Es preciso examinar si existe un título competencial específico que permita al legislador estatal dictar las normas contenidas en el Proyecto relativas a esas materias, con el pretendido valor de imponerse a todas las Comunidades Autónomas; solamente en el caso de que el Estado no disponga de dicho título, o éste sea insuficiente, podrá dictar las mencionadas normas, si se dan los supuestos previstos en el artículo 150.3 de la Constitución, cuyo examen habrá que efectuar en cada caso."*

La posició del TC, per tant, corrobora el que hem dit sobre les conseqüències que es deriven del caràcter excepcional del precepte: caldrà reservar l'article 155 com a mecanisme subsidiari i, a més, caldrà fer-ne una interpretació restrictiva. Finalment, com a corollari de tot el que acabem d'exposar, l'article 155 podria romandre inaplicat. Recordem que el seu model, l'article 37 de la I.FB, encara no s'ha estrenat. En aquest sentit, O. Alzaga<sup>31</sup> és partidari que *"su uso se lleve a cabo con exquisito tacto"*, de manera excepcional i no quotidiana. G. Peces Barba<sup>32</sup> recomana prudència en la seva utilització i F. Santaolalla<sup>33</sup> creu *"previsible y deseable un*

30. Sentència cit. de 5 d'agost de 1983. Sobre el caràcter excepcional del 150.3, *vid.* J. VERNET I LLOBET (1984, ps. 59-72).

31. O. ALZAGA (1978, p. 892).

32. G. PECES BARBA (1981, p. 200).

33. F. SANTAOLALLA (1984, p. 352).

*uso limitadísimo de este tipo de intervenciones*". Amb més contundència s'expressa P. Cruz Villalón,<sup>34</sup> per a qui "el arte estriba en saber no usarlo". S. Muñoz Machado<sup>35</sup> fa referència a l'article 37 de la LFB com a "precepto de crisis que en la práctica de los federalismos suele dormir un sueño pacífico en el texto de la Constitución". Finalment, R. Martín Mateo<sup>36</sup> no creu que "estas medidas de extrema contundencia y que suponen la liquidación, al menos transitoria, del régimen de autonomía para una determinada comunidad lleguen a aplicarse".

La no utilització de l'article 155 no exclou la seva utilitat com a control preventiu. Aquesta hauria de ser la seva principal funció.

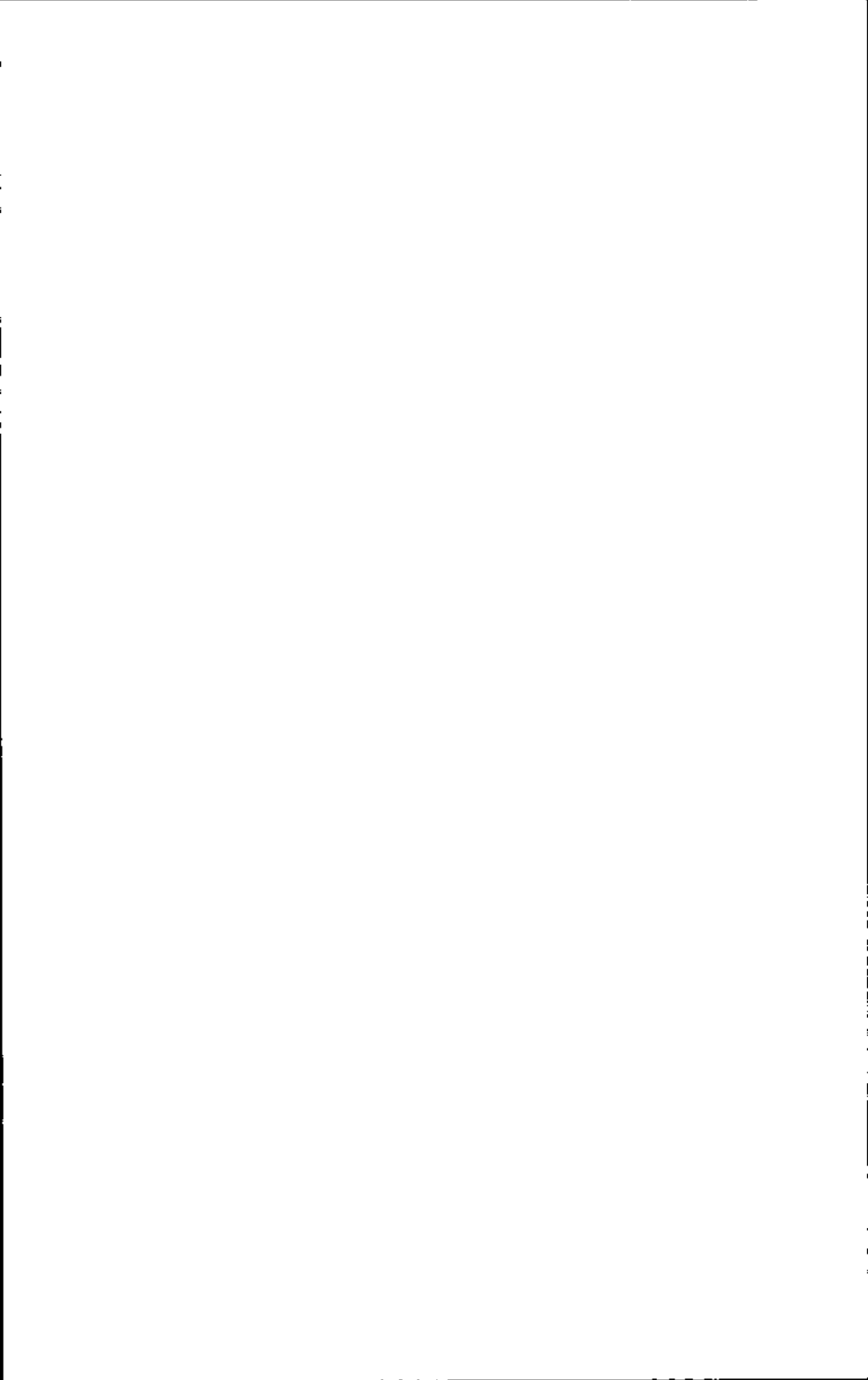
34. P. CRUZ VILLALÓN (1981 a, p. 716).

35. S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 455).

36. R. MARTÍN MATEO (1984, p. 310).

## CAPÍTOL CINQUÈ

### Els pressupòsits materials





Per a l'examen específic de l'article 155 hem distingit entre pressupòsits materials i formals. En aquest capítol analitzarem els primers, continguts en la primera part del primer paràgraf de l'article 155.

"Si una CA no complia les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposaven, o actuava de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya."

Posteriorment, veurem el requeriment previ al President de la CA i l'aprovació del Senat, requisits formals exigits per l'article 155.

## I. UNA COMUNITAT AUTÒNOMA, SUBJECTE PASSIU DE L'ARTICLE 155

Cal que a continuació ens fixem en el subjecte que incompleix les obligacions constitucionals o legals o que actua de forma greument atemptatòria contra l'interès general.

D'acord amb l'article 155, aquest ha de ser "*una Comunitat Autònoma*", és a dir, un dels ens que preveu l'article 137 de la CE ("*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las CCAA que se constituyan*") i que es formen com a conseqüència que les nacionalitats, les regions o altres territoris amb característiques especials exerceixen el dret a l'autonomia que reconeix i garanteix la Constitució (arts. 2, 143 i 144).<sup>1</sup>

1. Sobre la introducció del concepte de CA, per tots, J. LEGUINA VILLA (1980, p. 751). Sobre els subjectes de l'autonomia, entre altres, J. A. GONZÁLEZ CASANOVA (1979, p. 128).

D'això es desprèn la següent observació: no es podrà aplicar l'article 155 a municipis i províncies. Tampoc no s'hauria pogut aplicar als ens pre-autonòmics, quan aquests existien. Com hem indicat anteriorment, els reials decrets-lleis que els van crear sotmetien aquests ens a una mesura encara més radical: llur dissolució per raons de seguretat de l'Estat, mentre que la Llei Reguladora de les Bases de Règim Local, en el seu article 61.1, ja preveu específicament el supòsit en què una corporació local tingui una "*gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales*" i la mesura que podrà adoptar el Govern. El subjecte passiu de l'article 155 és, doncs, una CA.

Com sabem, la CA requereix persones físiques, que constituïran l'element subjectiu dels seus òrgans, per manifestar la seva voluntat. Doncs bé, quan les persones que integren els òrgans superiors de la CA incorrin en una actuació constitutiva del supòsit de fet de l'article 155, és a dir, incompleixin les obligacions constitucionals o legals o atemptin greument contra l'interès general d'Espanya, aquesta actuació serà imputada a la CA, en virtut precisament de la relació orgànica i de l'assumpció de l'element personal en el si de la CA.<sup>2</sup>

Caldrà que es tracti d'òrgans superiors de la CA, ja que d'ells depèn la voluntat final d'aquesta. Així, l'actuació d'un òrgan inferior o subordinat sempre podrà ser rectificada pel seu superior, i, quan no ho sigui, entendrem que aquest l'assumeix com a pròpia.<sup>3</sup>

Ens queda per determinar quins són els òrgans superiors de la CA i, entre ells, quins la podran vincular a efectes de l'article 155. D'acord amb l'article 152 CE —en principi només per a les CCAA que van seguir la via de l'article 151 però després estès a la resta—, l'organització institucional autonòmica es basarà en una Assemblea

2. Per aplicació de la teoria dels òrgans. *Vid.* R. ENTRENA CUESTA (1980, p. 45). Per altra banda, J. M. MARTÍN OVIEDO (1980, p. 311) identifica autoritats de les CCAA amb òrgans, i E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1980, p. 311) trasllada la teoria de la personalitat jurídica de l'Administració de l'Estat a l'àmbit de les CCAA.

3. En aquest sentit, *vid.* la tesi sobre Dret constitucional alemany d'E. ALBERTÍ ROVIRA (1985, p. 245) i els escrits de J. GARCÍA TORRES (1984, p. 250), que recull la tesi d'EVERS (*op. cit.* a la nota núm. 23 del capítol II) i d'E. LINDE PANIAGUA (1981, p. 124).

Legislativa, un Consell de Govern, un President (al qual correspon la direcció del Consell de Govern, la suprema representació de la CA i la de l'Estat dins d'aquesta) i un Tribunal Superior de Justícia que culminarà l'organització judicial dins l'àmbit territorial de la CA.

Creiem que cal limitar l'abast de l'article 155 a l'activitat del Parlament, del President i del Consell de Govern autonòmic.

L'exclusió dels òrgans judicials respon a dues consideracions. En primer lloc, la necessitat de respectar la independència del Poder Judicial en l'Administració de Justícia.<sup>4</sup> Segonament, al fet que la vulneració de les obligacions que podrien assumir les CCAA en matèria d'Administració judicial (és a dir, gestió dels mitjans necessaris perquè pugui funcionar l'Administració de Justícia a la CA) seria en tot cas imputable als òrgans executius o legislatius de la CA, però no al mateix Tribunal Superior de Justícia. Fonamentalment, però, perquè aquest Tribunal no és un òrgan de la CA.

Quant al Parlament, sí que ens cal considerar la possibilitat d'una conducta reconduïble a l'article 155. En aquest sentit, no ofereix dubtes la que va tenir el Parlament català amb motiu dels fets del 6 d'octubre de 1934.

Més problemàtics seran els supòsits en què el Parlament exerceix o deixa d'exercir les funcions que li són pròpies, significativament la funció legislativa, incorrent en el supòsit de fet de l'article 155, ja que aleshores hauríem de tenir en compte la possibilitat d'un recurs d'inconstitucionalitat —arts. 153 a) i 161 a) de la CE—, o fins i tot l'aplicació supletòria del Dret estatal —art. 149,3 *in fine* de la CE.

En el cas extraordinari i infreqüent d'haver de recórrer a l'article 155, el motiu probablement residiria, més que en l'activitat de l'Assemblea Legislativa autonòmica, en la del President i del Consell de Govern que aquell dirigeix o la d'aquestes institucions executives amb el suport de la legislativa, donada la preponderància del Govern,<sup>5</sup> emfasitzada encara més quan aquest disposa de majoria absoluta en el Parlament.

Finalment, creiem que s'ha de negar la consideració d'òrgan superior de la CA, als efectes de l'article 155, als Consellers del seu

4. Argument utilitzat per la doctrina alemanya d'acord amb les obres citades en la nota anterior.

5. *Vid.* J. SOLÉ TURA (1985, p. 289).

Govern, ja que la crisi institucional oberta per l'activitat d'un Conseller podria ser immediatament resolta pel President de la CA, de qui depèn tant la seva designació com la seva substitució.

La doctrina ha seguit, en aquest punt, la interpretació que la doctrina alemanya<sup>6</sup> havia fet de les paraules "Si un Land..." amb què comença l'article 37 de la LFB. Això l'ha portat a destacar la necessitat d'imputar l'incompliment de les obligacions o l'actuació greument atemptatòria contra l'interès general a la CA com a tal, és a dir, com a unitat, i, per tant, de respectar els seus mecanismes interns de correcció. En aquest sentit, E. Aja i altres<sup>7</sup> afirmen que l'incompliment ha de ser imputat "*a la CA como tal, como unidad, y no simplemente a alguno de sus órganos, pues la CA, como unidad estatal, dispone de mecanismos internos de corrección, que podrá aplicar ante las eventuales desviaciones de sus órganos. Sólo, pues, en el caso de que el incumplimiento no pueda o no quiera ser corregido internamente estaremos propiamente ante una voluntad imputable a la CA como tal y, por tanto, ante el presupuesto material fáctico de actuación de los poderes excepcionales del artículo 155 CE*". E. García de Enterría,<sup>8</sup> per a qui l'article 155 justifica un poder estatal de vigilància sobre l'execució autonòmica de les lleis estatals, entén que "*el requerimiento ha de dirigirse precisamente al Presidente de la CA, sin duda para salvar la independencia del aparato administrativo de ésta y para indicar que el objeto de la supervisión es la CA como tal, en su conjunto, en respeto de su autonomía de organización interna*". M. Bassols Coma<sup>9</sup> coincideix a dir que "*el responsable juridico-político es la CA como institución o persona jurídica*".

## II. L'INCOMPLIMENT DE LES OBLIGACIONS CONSTITUCIONALS LEGALS

Acabem d'assenyalar el subjecte ("una Comunitat Autònoma") contra el qual es podrà aplicar l'execució estatal. El proper pas con-

6. Exemples clars en són les dues darreres obres citades en la nota núm. 3, i també les que citem a continuació.

7. E. AJA i altres (1985, p. 473).

8. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 174). En termes semblants s'expressa el mateix autor a (1984, p. 131).

9. M. BASSOLS COMA (1984, p. 208).

sisteix a determinar quina activitat d'aquest subjecte és subsumible en el primer paràgraf de l'article 155 i, per tant, pot donar lloc a la seva aplicació. És a dir, quin és el sentit de "No complia les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposaven o actuava de manera que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya."

En principi, la conjunció coordinant disjuntiva "o" ens separa les dues frases. Per això, les examinarem per separat. Començarem per la primera: "No complia les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposaven."

### 1. *El marc autonòmic: límits i obligacions de les Comunitats Autònomes*

Les CCAA estan subjectes, com qualsevol altre òrgan de l'Estat, als principis generals que conté el Títol preliminar de la CE. L'article 9.1, plasmació de l'Estat de Dret, les sotmet, com també sotmet tots els ciutadans i la resta de poders públics, la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic.<sup>10</sup>

La Constitució, bàsicament en l'article 2 i en el Títol VIII, estableix una sèrie de principis que constitueixen veritables límits-obligacions generals per a les CCAA. Cal, però, que distingim.

L'article 2 estableix els tres principis fonamentals en els quals es basa l'organització territorial de l'Estat:

- Unitat de la nació espanyola.
- Autonomia de les nacionalitats i de les regions que la integren.
- Solidaritat entre totes elles.

#### a) Els principis d'unitat i d'autonomia

Unitat i autonomia són principis complementaris i que cal entendre cadascun en funció de l'altre. En expressió gràfica, diríem que un és el negatiu de l'altre. La unitat en la qual es fonamenta la Constitució determina el marc en el qual s'haurà d'exercir l'autonomia, i en aquest sentit limita l'activitat de les CCAA. Com ha dit el TC:<sup>11</sup>

10. A. GUAITA MARTORELL (1979 a, p. 1212) i (1979 b, p. 618) emfasitza la vinculació entre els articles 9.1 i 155.

11. Sentència del TC 4/1981, de 2 de febrer, f. 3. Suplement del núm. 47 del BOE, de 24 de febrer de 1981.

*“Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun ese poder tiene límites—, y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.”*

Les CCAA no tenen, per tant, un dret a l'autodeterminació constituent. Tenen un dret a l'autonomia, que no és sobirania, que es tradueix en l'atribució d'una sèrie de poders que no podran utilitzar contra la unitat de l'Estat.

#### b) El principi de solidaritat

El principi de solidaritat, també reconegut i garantit de manera genèrica per l'article 2, té una vessant econòmica clara que es concreta en les previsions constitucionals dels articles 138.1, sobre política econòmica de l'Estat, i 158.2, que preveu la creació d'un Fons de Compensació Interterritorial.

També es pot relacionar amb les prohibicions dels articles 139.2 (no obstaculització de les llibertats d'establiment i circulació) i 157.2 (no adopció de mesures tributàries sobre béns situats fora de la CA o que obstaculitzin la lliure circulació de mercaderies o serveis (que no és més que una concreció de la prohibició anterior)). Això, ja que ambdós contempen conductes clarament insolidàries.

Per altra banda, la doctrina<sup>12</sup> ha destacat una altra possible vessant d'aquest principi que consistiria en l'obligació que imposa, tant a l'Estat com a les CCAA, d'observar un comportament lleial *“aceptando las reglas del sistema y procurando su conservación”*.<sup>13</sup> En altres paraules, tenir en compte els interessos de la resta de CCAA i del conjunt de l'Estat. Des d'aquest punt de vista, el principi de solidaritat compliria la mateixa funció que el principi de la *Bundestreue* (fidelitat federal) compleix en el sistema de la RFA.<sup>14</sup>

12. Per tots, S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 184) i E. AJA i altres (1985, p. 85).

13. S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 185).

14. En aquest sentit, E. ALBERTÍ ROVIRA (1983, p. 120). Sobre el principi de la *Bundestreue* (fidelitat federal) en el sistema constitucional alemany, *vid.* el capítol VII de la tesi d'aquest mateix autor (1985, p. 281).

Juntament amb els principis fonamentals d'unitat, autonomia i solidaritat establerts a l'article 2, la Constitució preveu, en el seu Títol VIII, els principis que ens permetran acabar de fixar el marc autonòmic.

c) El principi d'igualtat

La igualtat que l'article 1.1 de la CE eleva al rang de valor superior de l'ordenament jurídic suposa:

1. Que les diferències entre els Estatuts de les diverses CCAA no puguin implicar en cap cas privilegis econòmics o socials (article 138.2). Ens interessa constatar aquí l'existència d'aquesta obligació sense entrar a considerar si es pot parlar, com han fet alguns autors,<sup>15</sup> d'igualtat entre totes les CCAA, en principi difícil de comptabilitzar amb la diversitat que el principi d'autonomia suposa.

2. Que tots els espanyols tinguin els mateixos drets i les mateixes obligacions en qualsevol part del territori de l'Estat (article 139.1). És a dir, igualtat entre tots els ciutadans.

d) El principi del territori

L'autonomia de les CCAA, d'acord amb l'article 137, té una base territorial: "L'Estat s'organitza, territorialment, en municipis, en províncies i en les CCAA que es constitueixin." Partint d'aquest precepte, el TC ha qualificat les CCAA de "*Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política*".<sup>16</sup>

El territori limita, doncs, l'autonomia, encara que no d'una manera absoluta, ja que, com ha posat de relleu la doctrina,<sup>17</sup> algunes resolucions autonòmiques podran ser vàlides i eficaces fora de la CA que les hagi dictat.

e) La prohibició de federació de CCAA

Aquest principi el recull l'article 145.1: "En cap cas s'admetrà la federació de CCAA."

15. Per tots, J. LEGUINA (1980, p. 756).

16. Sentència del TC 25/1981, de 14 de juliol, f. 3. Suplement del núm. 193 del BOE, de 13 d'agost de 1981.

17. S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 199).

Aquests són els principis constitucionals que la doctrina ha considerat, unes vegades com a límits-obligacions generals a l'autonomia, tal com hem fet nosaltres, i altres vegades com a límits a la potestat legislativa de les CCAA.<sup>18</sup>

Volem, però, fer referència a dues altres obligacions que la CE imposa a les CCAA i que després haurem de considerar en relació amb l'article 155.

1. Les obligacions derivades del límit de la competència material. Com sabem, els Estatuts d'Autonomia han establert, en funció de la distribució de competències operada per la Constitució, les matèries i les competències que cada CA assumeix. És delimita així l'àmbit material, el camp d'actuació, en el qual les CCAA podran, i en alguns casos hauran de, exercir llurs poders. Efectivament, si en termes generals la CA té l'obligació de no superar el límit competencial, pot ser que, respecte a determinades competències assumides, tingui l'obligació positiva d'exercir-les.

2. L'obligació de complir les sentències del TC. D'acord amb l'article 164.1 de la CE, les sentències del TC tenen el valor de cosa jutjada a partir de l'endemà d'haver estat publicades i, llevat d'aquelles que es limiten a l'estimació subjectiva d'un dret, tenen plens efectes davant de tothom. D'una manera més concreta, l'article 87.1 de la LOTC disposa: "*Todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el TC resuelva.*"

La font d'obligacions per a les CCAA no es redueix a la Constitució. També els n'imposarà la resta de l'ordenament jurídic. Les obligacions legals a les quals es troben subjectes són moltes. No creiem necessari fer-ne una llista exhaustiva, per altra banda difícilment factible. Sobretot si tenim en compte que obligacions legals ho són tant les imposades per una llei formal com les que estableixen els reglaments, ja que, en definitiva, allò determinant serà l'existència d'un deure jurídic.

Per fer front a l'incompliment de les obligacions comunitàries

18. El tema dels límits generals a l'autonomia ha estat àmpliament tractat per la doctrina. Podem citar, per exemple, T. R. FERNÁNDEZ (1979 c, p. 18), J. LEGUINA (1980, ps. 756-762), I. MOLAS (1980, p. 30), S. MUÑOZ MACHADO (1982, ps. 182-199), J. A. ALONSO (1984, p. 41). Des de la perspectiva de la potestat legislativa de les CCAA, s'han ocupat d'aquest tema, E. ARGULLOL MURGADAS (1979 a, p. 236) i MUÑOZ MACHADO (1979, *in totum*).



esmentades i, en definitiva, per fer efectiva la submissió de tots a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic, la CE preveu una sèrie de mecanismes que distingim per llur caràcter: ordinari o excepcional.

## 2. La reacció estatal a l'incompliment de les obligacions comunitàries pels mitjans de control ordinaris: delimitació negativa

En l'anàlisi jurídica de l'article 155 partim del seu caràcter excepcional. Ja hem indicat les conseqüències que deriven d'aquesta característica:

- La interpretació restrictiva dels seus pressupòsits materials.
- La reserva del mecanisme de l'execució estatal per a aquells casos en què el compliment de les obligacions a les quals estan subjectes les CCAA no es pugui garantir pels mitjans de control ordinaris.

Això ens obre el camí de la delimitació negativa. És a dir, la determinació dels supòsits d'incompliment de les obligacions comunitàries que queden fora de l'àmbit de l'article 155, pel fet d'haver-hi un mecanisme constitucional no excepcional que els preveu i resol de manera menys traumàtica.

1. Quan la conducta autonòmica incomplidora estigui continguda en una disposició normativa amb força de llei.

En aquest cas, el Govern disposa del recurs d'inconstitucionalitat davant el TC —arts. 153 a) i 161.1 a) de la CE. Bassols Coma ha plantejat la hipòtesi d'un incompliment de les obligacions constitucionals o legals resultant no d'una activitat aïllada, sinó de tot un conjunt legislatiu "*cuya impugnación individualizada resulte en extremo difícil o ineficaz*".<sup>19</sup> Dubtem que això arribi a passar, sobretot si tenim en compte que la LOTC estén els efectes suspensius de l'article 161.2 als recursos d'inconstitucionalitat contra lleis autonòmiques (art. 30 de la LOTC).

2. Quan, tractant-se de reglaments o actes administratius autonòmics, el Govern disposa del recurs contencioso-administratiu (article 153 c) de la CE) o de la impugnació del 161.2 de la CE.

19. M. BASSOLS COMA (1984, p. 208, nota núm. 40).

Vegem ara, amb més detall, aquesta impugnació especial que, pels seus efectes suspensius i immediats, ens pot servir en força casos d'incompliment d'obligacions comunitàries, per acció, sobretot. L'article 161.2 diu:

"El Govern podrà impugnar davant el Tribunal Constitucional les disposicions i resolucions adoptades pels òrgans de les Comunitats Autònomes. La impugnació provocarà la suspensió de la disposició o de la resolució recorreguda, però el Tribunal, en el seu cas, haurà de ratificar-la o aixecar-la en un termini no superior als cinc mesos."

La LOTC, en el seu Títol V (arts. 76 i 77), ha desenvolupat aquesta impugnació, referida a disposicions sense força de llei i resolucions de les CCAA, mentre que el TC,<sup>20</sup> per la seva banda, ha precisat la necessitat que es tracti de disposicions viciades d'inconstitucionalitat.

*"Este TC debe señalar que su competencia se circunscribe al examen de la constitucionalidad y no de la legalidad, y habiéndose alegado motivos de mera ilegalidad, no procede entrar en el examen de los mismos, pues al efecto la vía procedente sería la judicial ordinaria y, dentro de ésta, la contencioso-administrativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 153 c)."*

Així, només si una disposició sense força de llei o una resolució d'una CA implica el no compliment d'obligacions constitucionals, no legals, també podrà ser impugnada pel Govern, per la via de l'article 161.2.

3. Quan les obligacions coercibles derivin d'una llei orgànica de delegació o transferència.

L'article 150.2 diu:

"L'Estat podrà transferir o delegar a les Comunitats Autònomes, mitjançant una llei orgànica, facultats corresponents a una matèria de titularitat estatal que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o de delegació. La llei preveurà en cada cas la

20. Sentència del TC 54/1982, de 26 de juliol. Suplement del núm. 197 del BOE, de 18 d'agost de 1982.

transferència corresponent de mitjans financers i també les formes de control que l'Estat es reservi.”

En el supòsit que una CA incompleixi les obligacions que li imposen aquest tipus de lleis, no caldrà recórrer a la via de l'article 155 ja que l'Estat central, independentment de les formes de control que es reservi, sempre tindrà la possibilitat d'anul·lar la delegació o transferència efectuada, dictant una nova llei orgànica (la qual cosa no és estrictament control d'acord amb el concepte adoptat en la Introducció).

L'article 153 b) atribueix al Govern el control de “l'exercici de funcions delegades a què es refereix l'apartat 2 de l'article 150”. Això vol dir que, en cas de delegació, no de transferència, el Govern serà l'encarregat de seguir la gestió de les funcions delegades i, arribat el cas, comunicar a les Corts l'incompliment de les obligacions assumides per part de la CA en qüestió. No s'habilita, però, el Govern per adoptar mesures concretes de reacció a l'incompliment i menys per intervenir en l'àmbit autonòmic, en els termes de l'article 155 que, com dèiem, no podria ser aplicat en aquests casos.

4. L'article 155 tampoc no ha de servir per a la resolució de conflictes de competència entre l'Estat i les CCAA o d'aquestes entre elles, que l'article 161.1 atribueix al TC. El conflicte de competència pot ser positiu o negatiu.

El conflicte positiu es produeix, segons l'article 62 de la LOTC:

*“Cuando el Gobierno considere que una disposición o resolución de una CA no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes Orgánicas correspondientes.”*

Cas clar d'incompliment per part d'una CA de la seva obligació constitucional de respectar els seus límits competencials. Doncs bé, en aquest supòsit, el Govern podrà:

*“Formalizar directamente ante el TC, en el plazo de dos meses, el conflicto de competencia, o hacer uso del previo requerimiento regulado en el artículo siguiente, todo ello sin perjuicio de que el Gobierno pueda invocar el artículo 161.2 de la Constitución con los efectos correspondientes.”*

Com veiem, la LOTC també estén la possibilitat d'impugnació per la via del 161.2 als conflictes de competència.

El conflicte negatiu pot ser instat per un particular o pel Govern. Segons l'article 71.1 de la LOTC, el Govern el podrà plantejar:

*"Cuando, habiendo requerido al órgano ejecutivo superior de una CA para que ejercite las atribuciones propias de la competencia que a la Comunidad confieran sus propios estatutos o una Ley Orgánica de delegación o transferencia, sea desatendido su requerimiento por declararse incompetente el órgano requerido."*

S'entendrà que es declara incompetent per la simple inactivitat en el termini que el Govern fixi, sempre superior a un mes (art. 71.2 de la LOTC).

En aquest supòsit, el Govern podrà plantejar conflicte negatiu davant el TC mitjançant escrit en el qual indicarà:

*"Los preceptos constitucionales, estatutarios o legales que a su juicio obligan a la CA a ejercer sus atribuciones"* (art. 72.1 de la LOTC).

La conducta omissiva d'una CA que suposi incompliment de l'obligació constitucional d'exercir les seves competències s'haurà de plantejar, per tant, davant el TC per la via del conflicte negatiu. El problema, en tot cas, es pot plantejar quan la CA afirmi la seva competència però es negui al seu exercici. Aleshores, no serien aplicables els articles 71 i 72 de la LOTC i, amb matisacions que més endavant introduïrem, s'hauria de recórrer a l'article 155 com a clàusula-tanca de garantia del compliment de les esmentades obligacions.

5. La tècnica de l'execució estatal també cedirà en aquells casos en què es pugui aplicar supletòriament Dret estatal.

L'article 149.3 *in fine* diu:

"En qualsevol cas, el Dret estatal serà supletori del Dret de les CCAA."

21. Sobre la regla de supletorietat, *vid.*, per exemple, I. DE OTTO (1981, ps. 72 i 73).

Així, si una CA no s'ocupa de les matèries de la seva competència (incompliment per omissió, concretament no normació) caldrà, abans de recórrer a la intervenció de l'article 155, contemplar la possibilitat d'aplicar el Dret estatal que, en principi, pel fet de tractar-se de matèries que no són de la seva competència, havia de romandre vàlid, però no vigent.<sup>21</sup>

El problema es pot plantejar quan no existeix una regulació estatal. De qualsevol manera, podria ser establerta *ex novo* per l'Estat central perquè s'apliqués mentre la CA corresponent no complís amb la seva obligació de dictar dret.

### 3. La reacció estatal a l'incompliment de les obligacions comunitàries per la via excepcional de l'article 155

Abans d'entrar a considerar alguns supòsits concrets d'incompliment de les obligacions comunitàries subsumibles en l'article 155, voldríem fer una sèrie de consideracions prèvies sobre la determinació legal de les obligacions, llurs tipus i les característiques de llur incompliment.

#### 3.1. Consideracions prèvies

Les obligacions, l'incompliment de les quals per part de les CCAA donarà lloc a l'aplicació de l'article 155, vindran determinades per la llei, ja sigui la Constitució ("super-lllei") o "les altres lleis". Caldrà, doncs, saber en cada cas concret si la CA té un veritable deure jurídic públic. En qualsevol cas, s'hauria de tractar d'un deure jurídic, ja que no serà suficient un deure moral ni tampoc els advertiments a tall de consell o recomanació.<sup>22</sup>

Hem d'excloure del camp d'aplicació de l'article 155 totes aquelles obligacions de les CCAA que no deriven de l'estructuració de l'Estat en CCAA. Pensem per exemple en les obligacions de Dret privat o àdhuc de Dret públic, el compliment de les quals pot ser exigít per les vies civil o contencioso-administrativa ordinàries. El nostre objecte d'estudi es redueix, per tant, a les obligacions l'exi-

22. En aquest sentit, E. LINDE (1981, p. 124) i J. GARCÍA TORRES (1984, p. 256), per a qui "el requisito de que las obligaciones resulten impuestas excluye del ámbito del artículo 155 los meros uconsilian o recomendaciones, aunque tengan la figura de enunciados legales".

gència de les quals esdevé indispensable perquè l'Estat de les Autonomies pugui funcionar.

No es tracta d'obligacions de les CCAA respecte a l'Estat central, malgrat que sigui aquest l'encarregat de vetllar per llur compliment. Ja hem dit que les CCAA són el resultat d'exercir el dret a l'autonomia que la CE reconeix i garanteix a les nacionalitats i regions que integren l'Estat (art. 2). Deriven, tenen llur fonament i llur base en la Constitució i és aquesta la que determina llur marc d'actuació, estableix els límits i imposa les obligacions generals a les quals restaran subjectes.

La imposició d'obligacions a les CCAA difereix, doncs, notablement, de la contractació d'obligacions per part dels Estats a través dels Tractats Internacionals o àdhuc de la que té lloc en l'Estat federal, l'articulació interna del qual es basa en els conceptes de sobirania (no autonomia) i de pacte.<sup>23</sup> Les obligacions de les CCAA seran, en tot cas, respecte a l'Estat en sentit ampli i en últim terme respecte al poble. La garantia de llur compliment corre, però, a càrrec, com hem dit, de l'Estat central, que queda col·locat així en una posició de superioritat.

L'incompliment al qual es refereix l'article 155 podrà ser per acció o per omisió.<sup>24</sup> En qualsevol cas, però, greu i efectiu o real. No serà suficient la presumpció o perill que es produeixi.<sup>25</sup> La doctrina comuna alemanya<sup>26</sup> admet l'incompliment parcial. Com a tal podríem qualificar l'activitat autonòmica, clarament insuficient, per exemple, en l'exercici de les competències pròpies. També ha destacat el caràcter objectiu de l'incompliment. Això és, la no exigència d'elements subjectius: dol o culpa.<sup>27</sup>

### 3.2. Supòsits

Una vegada delimitades les obligacions i llurs fonts (aspecte que completarem amb el comentari de la referència a les "altres

23. I. DE OTTO (1981, p. 59).

24. Nota en la qual coincideixen la major part d'autors que han estudiat l'article 155. Per citar-ne alguns: E. AJA i altres (1985, p. 473), R. ENTRENA CUESTA (1980, p. 1663), E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 139), J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1262) i E. LINDE (1981, p. 125).

25. Per tots, J. LEGUINA VILLA (1980, p. 795).

26. Doctrina comuna alemanya, que recullen E. LINDE (1981, p. 125) i J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1262).

27. E. ALBERTÍ ROVIRA (1985, p. 246).

lleis”) i vist el negatiu de l'article 155, és a dir, aquells mecanismes que evitaran de recórrer a aquest precepte i a través dels quals resoldrem la pràctica totalitat de problemes que pugui plantejar l'activitat autonòmica en supòsits de normalitat constitucional, cal que ens preguntem quan aplicarem l'article 155. En la nostra opinió, l'execució estatal tan sols serà aplicable en casos molt excepcionals, com ara els que a continuació desenvolupem.

### 3.2.1. L'atemptat contra la unitat de l'Estat

Si ens preguntem per què s'introdueix l'article 155 a la CE, la nostra primera resposta serà probablement per mantenir la unitat del sistema polític constitucional en situacions de greu crisi provocades per la conducta d'una CA.

En aquest sentit, només cal recordar la intervenció del ponent Pérez Llorca en el debat de la Comissió del Congrés. El 155 venia “a solucionar casos hipotètics que nadie desea que se produzcan y que probablemente no se producirán, pero que la historia conoce que se han producido”,<sup>28</sup> en una clara al·lusió als fets del 6 d'octubre de 1934.

El primer supòsit de fet a considerar, i per algun autor l'únic,<sup>29</sup> és, doncs, un hipotètic moviment de ruptura amb l'ordenament constitucional que tingués lloc en una CA, dirigit pels seus òrgans superiors (President, Consell de Govern i/o Parlament), ja fos per establir una República federal, com fou el cas del 6 d'octubre, per assolir la independència o per qualsevol altre motiu. Això suposaria l'incompliment de l'obligació de respectar la unitat d'Espanya, fonament de la Constitució, i habilitaria el Govern a procedir per la via de l'article 155.

En el supòsit que el moviment insurreccional es redueix a l'activitat de les autoritats de la CA, serien suficients la intervenció de les forces i cossos de seguretat de l'Estat, en primera instància, i l'adopció de les mesures previstes a l'article 155, en un moment posterior. La intervenció de les forces i cossos de seguretat de l'Estat en les CCAA que han assumit competències d'ordre públic (Ca-

28. DSC núm. 91, de 16 de juny de 1978, p. 3416.

29. J. PORRES AZCONA (1983, p. 72): “Y como manifestación del incumplimiento sólo cabe, a mi entender, atentar contra la unidad del Estado (art. 2) de forma directa.”

talunya i País Basc) no planteja problemes, ja que està d'acord amb llurs Estatuts d'Autonomia (arts. 14 de l'EAC i 17 de l'EAPB).<sup>30</sup>

Cal, però, considerar la possibilitat d'un alçament armat que gaudís del suport d'una part significativa de la població i que desembocqués en una autèntica rebel·lió violenta.<sup>31</sup> En aquest cas, donada la gravetat de la situació podrien coincidir en el temps i en l'espai l'adopció de les mesures coercitives de l'article 155 i la declaració d'un dels estats excepcionals que preveu la CE a l'article 116. Això ens porta a plantejar la relació d'aquests instituts amb el precepte objecte del nostre estudi.

L'article 116 de la CE enumera els tres estats excepcionals possibles (alarma, excepció i setge) i regula alguns aspectes de llur declaració. Ha estat, però, la Llei Orgànica dels Estats d'Alarma, Excepció i Setge (d'ara endavant LODES),<sup>32</sup> a la qual remetia el primer paràgraf de l'article 116, la que ha precisat les situacions d'emergència amb les quals cal relacionar cada un dels estats.<sup>33</sup>

Així, l'estat d'alarma es reserva per a catàstrofes naturals, accidents de gran magnitud, crisis sanitàries, situacions de desavituament de productes de primera necessitat o de paralització en la prestació de serveis públics essencials;<sup>34</sup> l'estat d'excepció, per a greus alteracions de l'ordre públic,<sup>35</sup> i l'estat de setge, per a casos extrems d'insurreccions o actes de força contra la sobirania o independència d'Espanya, la seva integritat territorial o l'ordenament constitucional, que no es puguin resoldre per altres mitjans.<sup>36</sup>

30. L'article 14 de l'EAC habilita les forces i els cossos de seguretat de l'Estat a intervenir en funcions atribuïdes a la policia de la Generalitat, per pròpia iniciativa, quan considerin greument compromès l'interès general de l'Estat, amb l'aprovació de la Junta de Seguretat, o en supòsits d'especial urgència, sota la responsabilitat exclusiva del Govern. L'article 17 de l'EAPB, menys clar, diu aproximadament el mateix.

31. Hipòtesi que es contempla *sensu contrario* en la intervenció de ROIG I BERGUEDA a *Discussions...* (1935, p. 44).

32. LO 4/81, d'1 de juny. BOE núm. 134, de 5 de juny de 1981.

33. La llei segueix una concepció pluralista segons P. CRUZ VILLALÓN (1984, p. 51) i no una concepció gradualista "en virtud de la qual los distintos estados serian expresión de distintos tipos de respuesta a un mismo tipo de emergencia (seguridad del Estado) según la gravedad de la misma".

34. Article 4 de la LODES.

35. Article 13 de la LODES.

36. Article 32 de la LODES.



Com veiem, tot i coincidir en el caràcter excepcional, cal distingir entre les institucions de l'article 116 de la CE i les de l'article 155. Les diferències són clares si ens fixem en llur àmbit d'aplicació (una CA, art. 155, i general, art. 116), el procediment o llurs efectes. Llurs pressupòsits són també, en principi, diversos.

Existeix, però, com apuntàvem en relació amb el supòsit d'insurrecció violenta d'una CA, la possibilitat de superposar els dos tipus de mesures. Alguns autors<sup>37</sup> s'han mostrat contraris a aquesta solució, ja que consideren que l'operativitat de l'article 116 comença precisament allà on acaba la de l'article 155. És a dir, ambdós preceptes són incompatibles i caldrà aplicar-ne un o altre en funció de la gravetat del cas. Si aquesta és extrema, el Congrés haurà de declarar l'estat de setge de manera directa i immediata, ja que l'aplicació de l'article 155 tindria el caràcter d'*iter inutilis*. Aquesta interpretació és contrària al caràcter de *lex specialis* de l'article 155 respecte a l'article 116 i al mateix article 116, que en el seu paràgraf cinquè estableix: "Durant la vigència d'aquests estats no podrà interrompre's el funcionament de les Cambres ni el dels altres poders constitucionals". Entre aquests poders constitucionals cal incloure les institucions del Govern i del Parlament de les CCAA.<sup>38</sup> La interrupció de llur funcionament i la intervenció de l'Estat central en l'àmbit autònom s'haurà de plantejar, per tant, en el marc de l'article 155. Entre els autors que amb més profunditat han estudiat el Dret excepcional, P. Cruz Villalón creu que no s'ha d'excloure "*una coincidència temporal y territorial de las medidas derivadas del artículo 155 con los estados excepcionales*".<sup>39</sup> J. M. Serrano Alberca, per la seva banda, entén que "*la situación prevista en el artículo 155 podría dar lugar, además de a medidas que en este artículo se prevén, a la declaración de alguna de las situaciones excepcionales*".<sup>40</sup>

37. E. LINDE (1981, p. 138), R. MATEU-ROS (1979, p. 1405), R. MARTÍN MATEO (1984, p. 310) i J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1229).

38. En aquest sentit, P. CRUZ VILLALÓN (1981 b, p. 113): "*No debe haber duda de que entre los poderes constitucionales del Estado quedan comprendidas las instituciones —Gobierno y Parlamento— de las CCAA del Estado.*"

39. P. CRUZ VILLALÓN (1984, p. 61).

40. J. M. SERRANO ALBERCA (1980, p. 1167).

### 3.2.2. El desconeixement dels drets fonamentals

Els drets i els deures fonamentals establerts en el Títol I de la CE vinculen tots els poders públics, centrals i autonòmics. Cadascun, en el seu àmbit de competència, té el deure de "promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives, remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social" (art. 9.2).

Això en el marc de la Constitució d'Espanya en un Estat social i democràtic de Dret (art. 1.1), en el qual ciutadans i poders públics resten subjectes a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic (art. 9.1).

La Constitució, per tant, imposa a les CCAA l'obligació, no tan sols de respectar els drets i deures fonamentals dels ciutadans, sinó d'adoptar, en relació amb aquests, una actitud activa de vetlla, garantia i àdhuc promoció. L'lur incompliment sistemàtic (repetim-ho una vegada més, sempre que no fos impugnable per un mitjà de control ordinari) justificaria el recurs a l'article 155.

En aquest sentit s'ha expressat el TC en la seva sentència 25/81, de 14 de juliol,<sup>41</sup> sobre el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Parlament basc contra la llei orgànica sobre els supòsits previstos en l'article 55.2 de la CE. La sentència justifica la reserva que la CE fa a les Corts Generals de tot allò que es refereix al desenvolupament dels drets fonamentals, i de les llibertats públiques, en el doble caràcter dels drets fonamentals.

*"En primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos (...), pero al propio tiempo son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo".<sup>42</sup>*

En aquest segon aspecte, els drets fonamentals donen el seu contingut a l'ordenament.

*"En esta función, los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado. Puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un "status" jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y*

41. Sentència del TC 25/1981, de 14 de juliol. Suplement del núm. 193 del BOE, de 13 d'agost de 1981.

42. Sentència cit. f. 5.

son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las CCAA, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el artículo 155 de la Constitución, compete al Estado.”<sup>43</sup>

Ès a dir, l'Estat ha de garantir els drets fonamentals com a element bàsic i unificador del sistema polític, en relació amb la conducta de les CCAA. Per això, si és necessari, procedirà per la via de l'article 155.

Com ha estat destacat, si bé és important que la CE enuncii un ampli nombre de drets i llibertats en el Títol I, allò decisiu són els mecanismes de garantia perquè aquests drets es puguin efectivament exercir. També, respecte a una hipotètica actuació de les CCAA que, els desconegués.

### 3.2.3. L'inexercici de competències

La Constitució fa la distribució de competències i els Estatuts d'Autonomia estableixen les que cada CA assumeix. És concreta així l'àmbit de poder en el qual la Comunitat podrà autogovernar-se.

L'autogovern suposa capacitat de direcció política, és a dir, d'elecció entre les possibles polítiques concretes (en el sentit de *policy making*) a aplicar.<sup>44</sup> Normalment, això es realitzarà a través de l'exercici de les potestats legislatives o de governament de què disposi la CA.

Suposem que una CA decideix, en relació amb una determinada competència que ha assumit a través del seu Estatut d'Autonomia, que la millor política a seguir consisteix a no exercir-la. Per exemple, una CA que té competències en cultura, però que per evitar qualsevol tipus de dirigisme cultural opta per no intervenir en l'activitat cultural que es desenvolupa en la Comunitat. En principi, la no intervenció en un determinat àmbit competencial assumit per la CA és una manifestació més de l'autonomia política i de l'autogovern.

L'admissibilitat d'una conducta omissiva d'aquest tipus depèn, però, en últim extrem, de l'existència de preceptes constitucionals, estatutaris o legals que obliguin la CA a exercir positivament les

43. Sentència cit. f. 5.

44. En aquest sentit, J. A. GONZÁLEZ CASANOVA (1980 b, p. 5).

seves atribucions. Si el Govern entén que una CA està obligada en aquests termes, podrà, davant la conducta omissiva d'aquella, requerir el seu President perquè exerceixi les atribucions pròpies de la competència que té assumida (art. 71.1 de la LOTC). En el cas que el President de la CA es declari competent i mantingui la seva negativa a exercir les competències en qüestió, caldrà, tal com havíem avançat, considerar l'aplicació de l'article 155. Si, en canvi, el President de la CA es declara incompetent (el que voldria dir que la inactivitat no era fruit d'una política d'actuació, sinó de considerar que la CA no havia assumit aquella competència), aleshores el Govern hauria de plantejar un conflicte negatiu de competències (art. 71 de la LOTC).

Si, finalment, el requeriment del Govern no obté resposta, aquest podrà plantejar conflicte negatiu de competències o procedir per la via de l'article 155, segons els casos.

Al nostre entendre, el recurs a l'execució estatal només seria possible si la conducta omissiva de la CA hagués provocat un problema:

- Primer, *grau*. Aquest requisit, tot i la seva indeterminació, haurà de ser interpretat en funció dels resultats de la conducta de la CA.
- Segon, *urgent*. Caldrà que es tracti d'un problema la solució del qual no admeti retard.
- Tercer, *que afecti la posició jurídica general dels ciutadans de la CA*. No es podria, per tant, fonamentar en l'incompliment vers un ciutadà individual que hauria de recórrer als Tribunals ordinaris.<sup>45</sup>

Posem per exemple una CA que assumeix competències en matèria de Sanitat i Seguretat Social i que abandona de forma total o àdhuc parcial la prestació dels serveis sanitaris en règim públic de Seguretat Social, fins al punt de no garantir l'assistència primària.

Això suposaria, no tan sols l'incompliment de l'obligació d'exercir les competències en matèria de Sanitat i Seguretat Social, sinó també l'incompliment de l'obligació de respectar el principi d'igual-

45. *Vid.* J. GARCÍA TORRES (1984, ps. 1254 i 1255).

tat ("Tots els espanyols tenen els mateixos drets i les mateixes obligacions en qualsevol part del territori de l'Estat" (art. 139.1)).

En aquest supòsit *extrem*, la necessitat *urgent* de prestar uns serveis essencials *per part de la Comunitat* justificaria la intervenció de l'Estat ex-article 155.

Pensem que ens estem referint a una situació veritablement extraordinària, que hem d'incloure en el nostre model teòric, però que probablement no es plantejarà mai. La nostra hipòtesi suposa una CA absolutament negligent que deixés de tenir cura dels serveis essencials per a la Comunitat. Cal excloure, per tant, el recurs de l'article 155 sobre la base de diferències de com s'ha de portar la gestió d'un servei, la disminució de l'eficàcia en la seva prestació o els desequilibris financers per posar alguns exemples.

### 3.2.4. La desobediència a les sentències del Tribunal Constitucional

En parlar de les obligacions constitucionals a les quals es troben subjectes les CCAA havíem fet referència a l'obligació de complir les sentències del TC que fonamentàvem en l'article 164.1 de la CE i en l'article 87.1 de la LOTC, ja que l'article 118 de la CE —que imposa a tothom "l'obligació de complir les sentències i les altres resolucions fermes dels Jutges i dels Tribunals i de prestar la col·laboració que aquests requereixin en el curs del procés i en l'execució d'allò que hagi estat resolt"— s'ha d'entendre referit als jutges i als tribunals del Poder Judicial.

L'incompliment d'aquesta obligació podrà donar lloc a l'aplicació de l'article 155. En qualsevol cas, però, cal també fer-ne una interpretació restrictiva i reservar el recurs a un mecanisme excepcional per a supòsits també excepcionals.

En general, seran suficients les mesures del tipus de les que s'utilitzen per aconseguir el compliment de les sentències dictades en els processos administratius. En aquesta línia, l'article 95.4 de la LOTC habilita el TC a imposar multes coercitives a tots aquells que incompleixin els requeriments del Tribunal. Segons González Pérez: "*el hecho de que se prevea esta posibilidad no quiere decir que le esté vedado al TC la adopción de otras medidas directas. Por el contrario, en ejercicio de las potestades que tiene atribuidas como órgano jurisdiccional podrá ordenar a los órganos en cada caso competentes la realización de cuantos actos y actuaciones materiales fuesen necesarios para que lo dispuesto en la sentencia sea cumpli-*

do".<sup>46</sup> S'aconseguirà, així, garantir el compliment, sobretot, de les resolucions dels recursos d'emparament. Un altre tipus de sentència, les dictades en els procediments d'inconstitucionalitat, no presenta problemes, ja que l'efectivitat del veredicté s'aconseguirà amb la declaració de nul·litat de la norma impugnada. El mateix podríem dir de les sentències en els conflictes positius de competències. En canvi, sí que poden presentar problemes aquelles que recaiguin en un conflicte negatiu i obliguin una CA a exercir la competència discutida en un determinat termini. Per González Pérez,<sup>47</sup> llur incompliment facultarà el TC per adoptar les mesures de l'article 95.4 de la LOTC, a les quals ja ens hem referit, "*sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad a que hubiere lugar*", com diu aquest mateix article. És a dir, el TC podrà prendre les mesures executives que estimi necessàries perquè es compleixi la seva sentència. Si, malgrat això, la CA mantingués la seva conducta omissiva i de desobediència respecte al nostre més alt Tribunal, el Govern podria, aleshores, intervenir ex-article 155, encara que, com veurem més endavant, sempre de manera transitòria, proporcionada i adequada al cas concret.

#### 4. *L'execució autonòmica de la legislació de l'Estat i l'article 155*

##### 4.1. Plantejament

Com sabem, les CCAA han assumit, en virtut de l'article 149.1 i a través dels Estatuts d'Autonomia, competències d'execució de la legislació de l'Estat.

A partir d'aquí, s'ha plantejat el problema de la relació entre l'Estat i les CCAA quan es produeix l'esmentada distribució de funcions. En aquest context, a nosaltres ens interessa examinar la possibilitat d'aplicar l'article 155 en el supòsit d'incompliment per part de les CCAA de llur deure de vinculació a la llei estatal, quan en tenen encomanada l'execució.

Per altra banda, alguns Estatuts d'Autonomia preveuen una "Alta inspecció" de l'Estat en relació amb l'execució autonòmica

46. GONZÁLEZ PÉREZ (1980, p. 225).

47. GONZÁLEZ PÉREZ (1980, p. 354).

de la legislació d'aquest en determinades matèries.<sup>48</sup> Cal doncs, també, considerar l'abast d'aquesta facultat estatal i si comprèn l'aplicació de l'article 155.

#### 4.2. Interpretació doctrinal

L'article 155 comença a ser tractat amb una certa profunditat per la doctrina, amb les teories que hi veuen un títol constitucional en el qual es pot justificar, a favor de l'Estat, unes facultats genèriques de vigilància o supervisió sobre l'execució autonòmica de la seva legislació. Fins llavors, tan sols havia estat objecte de referències puntuals en obres de comentari de la CE o sobre el control de l'activitat de les CCAA. En les properes pàgines farem una exposició d'aquestes teories que després va recollir l'article 7 del PLOHAPA i va rebutjar el TC en la seva sentència 76/83, de 5 d'agost.<sup>49</sup>

Per a E. García de Enterría,<sup>50</sup> l'Estat disposa de poders de supervisió, inspecció o vigilància sobre l'activitat executiva acomplerta per les CCAA respecte a la legislació o la normació procedent del mateix Estat. En defensa d'aquesta tesi aporta uns arguments generals i uns altres d'específics. Vegem-ne primer els generals.

1. El desenvolupament de la tècnica del "federalisme d'execució" en els tres federalismes germànics europeus (Suïssa, Àustria i RFA), "que se ha concretado en una institució de primer orden, la llamada «Bundesaufsicht», supervisión o inspección federal".<sup>51</sup>

2. El concepte d'execució: "Ejecutar es llevar la legislación a sus consecuencias prácticas, «en línea directa de continuación» —para decirlo en los términos clásicos de Otto Mayer— con la Ley, de la cual no puede apartarse o separarse (...). Ésa inseparabilidad impide al Estado desentenderse del proceso de ejecución de sus propias

48. L'EAC, en Sanitat i Seguretat Social (art. 17.4), Educació (art. 15) i Relacions Laborals (art. 11.2).

49. Sentència del TC 76/1983, de 5 d'agost. Suplement del núm. 197 del BOE, de 18 d'agost de 1983.

50. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 84).

51. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 84).

52. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 101).

*normas y ese interés necesario ha de articularse obligadamente como un cierto poder de supervisión*".<sup>52</sup>

3. Els principis constitucionals de l'Estat social de Dret i d'igualtat. Aquesta serà "*puesta directamente en cuestión si hubiere que respetar una total autonomía interpretativa de dichas Comunidades en la ejecución de la Ley estatal*".<sup>53</sup>

Com a arguments específics en els quals principalment basa la seva tesi, proposa l'article 149.1 i l'article 155 de la CE. Basant-se en el primer, que com sabem atribueix a l'Estat, de manera exclusiva, "la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals", E. García de Enterría creu que l'Estat ha de garantir "*la posición de destinatario igual de la legislación estatal en cuanto ésta sea ejecutada por las Administraciones autónomas*".<sup>54</sup> En relació amb el segon, considera "*evidente que, para llegar a poner eventualmente en práctica los requerimientos, primero, y las medidas coercitivas, después, que el artículo 155 prevé (...), el Gobierno necesita vigilar, inspeccionar, conocer si, en efecto, tales obligaciones son o no atendidas*". En definitiva, "*el poder de ejecución estatal presupone, pues, un poder previo de inspección o supervisión*".<sup>55</sup>

Més endavant, distingeix entre les fases d'informació i correcció en el poder de supervisió (de la mateixa manera que alguns distingeixen entre judici i mesura en la funció de control). D'acord amb aquest esquema, l'Estat tindria la facultat d'informar-se de l'actuació executiva de la legislació estatal que compleixen les CCAA, i, en el supòsit d'incompliment per part d'aquestes de llur deure de vinculació a la llei estatal, estaria legitimat per procedir per la via de l'article 155. Segons E. García de Enterría, "*la aplicación del artículo 155 como instrumento último de la fase final o correctiva de la supervisión estatal no es ni siquiera demasiado problemática*".<sup>56</sup>

Tota aquesta teoria parteix de considerar l'article 155 com un

53. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 106).

54. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 109).

55. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 111).

56. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 173).



mecanisme normal i ordinari. Es rebutja, per tant, el seu caràcter excepcional i es pretén desdramatitzar-lo".<sup>57</sup>

En termes semblants s'han expressat A. Jiménez Blanco,<sup>58</sup> R. Martín Mateo<sup>59</sup> i S. Muñoz Machado. Aquest últim autor entén que els poders estatals de vigilància sobre l'exercici de les competències executives estan implícits en el sistema, ja que, "*sin su reconocimiento no podrían ejercerse razonablemente los poderes que reconoce al Estado el artículo 155 de la Constitución*".<sup>60</sup> Manté, però, el caràcter excepcional de l'execució estatal, potser perquè, com ha dit en un altre lloc, "*las funciones estatales de supervisión y vigilancia no tienen ordinariamente carácter coactivo*".<sup>61</sup>

Al nostre entendre, els autors als quals ens acabem de referir, en intentar justificar el poder de supervisió de l'Estat sobre l'execució autonòmica de les seves normes en l'article 155, estan forçant la doctrina de les competències implícites, possibilitat que hem rebutjat anteriorment en virtut del caràcter excepcional d'aquest article. No és cert que la no consideració dels poders estatals de vigilància converteixi l'article 155 en una força cega o impedeixi la seva aplicació raonable, com han dit E. García de Enterría i S. Muñoz Machado respectivament.<sup>62</sup> Ans al contrari. L'aplicació de l'article 155 com a instrument últim de la fase correctiva de la supervisió estatal és el que no ens sembla racional en el context de la CE. Creiem amb P. Cruz Villalón que cal excloure "*la propugnada bifuncionalidad o funcionalidad alternativa del precepto (...) innecesaria, sobre todo, generadora de tensiones suplementarias*".<sup>63</sup>

Per altra banda, sense ànim d'entrar en la discussió sobre si l'Estat té o no té un poder de supervisió (ja que el que ens importa ara no és tant l'existència d'aquest poder com la seva fonamentació en l'article 155 pel que suposa d'ampliació dels seus supòsits de fet), cal tenir en compte que la CE, a diferència por exemple de l'alemanya, no preveu d'una manera explícita el poder de

57. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 171).

58. A. JIMÉNEZ BLANCO (1985, p. 211).

59. R. MARTÍN MATEO (1984, p. 306).

60. S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 455).

61. S. MUÑOZ MACHADO (1984, p. 52).

62. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 113) i S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 455).

63. P. CRUZ VILLALÓN (1983, p. 313).

supervisió. No tenim uns articles com els 84 i 85 de la LFB, que distingeixen dos tipus d'execució (l'execució de lleis federals per part dels Länder, com una competència pròpia o com una competència comissionada per part de la Federació) i els corresponents poders estatals d'intervenció.

Això fa que s'hagi de recórrer a l'article 155 i que s'hagi de reinterpretar per adequar-lo a una funció que interessa introduir, però que en principi li és totalment aliena. Operació que no és la primera vegada que es fa. Segons E. Albertí Rovira,<sup>64</sup> Frowein a la RFA va intentar fonamentar l'existència del que anomenava inspecció federal autònoma en l'article 37 de la LFB (equivalent, com sabem, al nostre article 155), per bé que aquesta tesi fou rebutjada per la mateixa Cort Constitucional Federal.

#### 4.3. Interpretació jurisprudencial

La impugnació de l'article 7 del PLOHAPA ens ha permès de conèixer la posició del TC entorn del problema de la relació entre l'Estat i les CCAA quan es produeix la dissociació entre legislació-Estat i execució-CCAA.

Vegem què deia l'article 7 del PLOHAPA<sup>65</sup> i per què el TC, en la seva sentència 76/1983, de 5 d'agost,<sup>66</sup> en va declarar inconstitucionals el paràgraf primer i la segona part del paràgraf segon:

*"1. En los supuestos en que a las Comunidades Autónomas sólo les corresponda la ejecución de la legislación del Estado, éstas deberán sujetarse a las normas reglamentarias que las autoridades estatales dicten, en su caso, en desarrollo de aquélla, sin perjuicio de la facultad de organizar libremente sus propios servicios.*

*»2. El Gobierno velará por la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable y podrá formular los requerimientos procedentes, a fin de subsanar las diferencias en su caso advertidas.*

64. E. ALBERTÍ ROVIRA (1985, p. 234). L'obra de FROWEIN és citada a la nota núm. 63 del capítol VI (J. A. FROWEIN: *Die selbständige Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz*, Bonn, 1961).

65. El text del PLOHAPA es pot trobar al DSC, núm. 235 III, de 7 de juliol de 1982, sèrie A, ps. 1818 i ss.

66. Sentència cit. Totes les citacions que es fan a continuació són del f.7 d'aquesta sentència.

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

En relació amb el paràgraf primer, el TC entén que, "en la medida en que en él se determina con carácter general el alcance de la potestad de ejecución de las CCAA, incide en el sistema de distribución competencial".

Anem, però, al paràgraf segon, en què es reconeixia al Govern el poder de supervisió i la possibilitat de procedir per la via de l'article 155.

"Es cierto que la uniformidad constitucionalmente pretendida en los supuestos en que corresponda al Estado la normación sustantiva legal y reglamentaria, y a las Comunidades Autónomas sólo la mera ejecución, quedaría desvirtuada —como sostiene el Abogado del Estado— si el Estado no tuviera la potestad o el derecho de velar para que no se produzcan diferencias en la ejecución o aplicación del bloque normativo (...). Pero —continúa— al fijar el contenido y alcance de dicha función es preciso tener presente que la autonomía exige en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello, el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (sentencia 4/1981, de 2 de febrero, y 6/1982, de 22 de febrero)."

Es reconeix a l'Estat una facultat genèrica de vigilància.<sup>67</sup> El Govern podrà, doncs, inspeccionar l'aplicació de la normativa esta-

67. Així ho han vist també E. AJA i altres (1985, p. 169) i F. MODERNE i P. BON (1984, p. 206). "La formulation la plus nette de la légitimité du pouvoir de contrôle portant sur l'exécution par les Communautés Autonomes des normes édictées par l'Etat, se trouve dans la décision n.º 78 (sic) 1983 du 5 août 1983." La LPA recull aquest poder estatal, en el seu article 3: "El Gobierno velará por

tal per part de les CCAA i, en el cas d'advertir deficiències, formular requeriments que el TC matisa que no tindran caràcter vinculant.

*"La facultad de requerir no puede considerarse atribuida al Gobierno únicamente en los supuestos previstos en el artículo 155.1 de la Constitución y a los solos efectos de éste. El requerimiento constituye un trámite previo posible —y en ocasiones necesario— siempre que el Gobierno tenga reconocida alguna facultad de reacción ante órganos jurisdiccionales."*

En el supòsit que els requeriments siguin desatesos, el Govern no podrà recórrer a l'article 155, sinó que haurà d'impugnar l'actuació autonòmica amb la qual no estigui conforme a través dels "mecanismos constitucionales previstos", és a dir, a través dels mitjans de control ordinari.

*"El párrafo segundo de este apartado 2, sin embargo, resulta inconstitucional, ya que (...) el contenido de dicho párrafo encierra una redefinición de los supuestos a los que es aplicable el artículo 155 de la Constitución (...). No corresponde al legislador estatal fijar en abstracto el alcance de dichos supuestos, como sucede en el presente caso al incluir en ellos, con carácter general, aquellos en que los requerimientos sean desatendidos o las informaciones reiteradamente negadas."*

El TC entén que l'article 7.2.2. és una norma interpretativa i que, en dictar-la, el legislador, poder constituït, s'ha situat en el pla del poder constituent, d'acord amb els termes del f. 4 c) de la mateixa sentència. Per això, la declara inconstitucional.<sup>68</sup>

Ens queda el tema de l'Alta inspecció de l'Estat que alguns Estatuts d'Autonomia introdueixen en relació amb l'execució autonòmica de la seva legislació en les matèries de Sanitat, Seguretat Social, Educació i Relacions Laborals.

---

*la observancia por las CCAA de la normativa estatal aplicable y podrá formular los requerimientos procedentes, a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas."*

68. Un comentari al f. 4 de la sentència 76/83, de 5 d'agost, ja citada, es troba a J. SOLÉ TURA (1983, p. 19).

D'acord amb la jurisprudència del TC,<sup>69</sup> l'Alta inspecció consistirà a vigilar o fiscalitzar l'execució per part de les CCAA de la legislació de l'Estat i, en el supòsit que l'execució se separi de la legislació, a emetre un informe que serà comunicat a l'òrgan governamental competent perquè aquest "*remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución y las Leyes*".<sup>70</sup> Com veiem, tampoc l'Alta inspecció no comprèn mesures de reacció a l'incompliment de les CCAA. Aquestes, arribat el cas, seran adoptades pels òrgans estatals competents, que hauran de recórrer al sistema de controls judicials ordinaris. En aquest sentit, la sentència 42/1983, de 20 de maig,<sup>71</sup> recorda l'article 153 de la CE, tot i no excloure l'aplicació de l'article 155. Aquesta sentència fou pronunciada com a conseqüència del conflicte positiu de competència promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya en relació amb determinats preceptes del RD 2824/1981, de 27 de novembre, sobre coordinació i planificació sanitària.<sup>72</sup> L'article 4.5 d'aquest reial decret habilitava les autoritats de l'Estat a requerir formalment els òrgans competents de la CA perquè corregissin la infracció de les lleis de l'Estat detectada per l'Alta inspecció. Doncs bé, la sentència entén que "*el requerimiento deberá hacerlo la autoridad estatal competente según la actuación que con posterioridad se pretenda llevar a cabo dentro de las permitidas constitucionalmente, que no se circunscriben a las previstas en el artículo 155, siendo de recordar aquí el artículo 153 de la Constitución*".

En qualsevol cas, dels pronunciaments del TC es dedueix una inequívoca intenció de canalitzar els conflictes per les vies no excepcionals i reservar l'article 155 per a casos extrems (com el d'inexercici greu de competències al qual ens hem referit) i no per a problemes d'adequació entre la legislació estatal i l'execució autonòmica.

69. Un resum d'aquesta ha estat realitzat per C. VILA MIRANDA (1984, ps. 180-182).

70. Sentència del TC 6/1982, de 22 de febrer, f. 9. Suplement del núm. 69 del BOE, de 22 de març de 1982.

71. Sentència del TC 42/1983, de 20 de maig, f. 5. Suplement del núm. 144 del BOE, de 17 de juny de 1983.

72. *Repertorio de Legislación Aranzadi*, núm. 2896, p. 4402.

### 5. La referència a les "altres lleis"

Les obligacions de les CCAA a les quals fa referència l'article 155 seran imposades per "la Constitució o altres lleis". Cal que ara determinem què s'ha d'entendre per "altres lleis". Fixem-nos que es diu "altres" perquè la Constitució també és una llei: la primera llei i llei de rang suprem, cosa que es tradueix en una major vinculació que hem de tenir en compte als efectes de l'article 155. En qualsevol cas, però, es pot donar la possibilitat que les obligacions siguin imposades per "altres lleis". Quines?

La doctrina no ens ajuda gaire, ja que, en general, renuncia a investigar aquesta qüestió tot destacant els problemes que presenta.<sup>73</sup> El mateix podríem dir dels debats parlamentaris, durant els quals tan sols van ser presentades dues esmenes dels Grups Comunista i Basc, que proposaven que allà on deia "altres lleis" digués "una llei orgànica".<sup>74</sup> Per al Grup Comunista, "*la referència a una Ley Orgánica tiene por objeto hacer de especial rigurosidad y consenso las normas que impongan obligaciones al territorio autónomo, que no puede ser considerado como un órgano administrativo*", mentre que per al Grup Parlamentari Basc, "*dado el rango de Ley Orgánica que se otorga a la ley aprobatoria de los Estatutos de los territorios autónomos en esta Constitución, es más ajustado a derecho el que se especifique el carácter orgánico de la ley que pueda imponer obligaciones a un territorio autónomo*". És a dir, el Grup Comunista basava la seva motivació en la necessitat de restringir les lleis que puguin imposar obligacions a les CCAA.

73. Vid. E. ALVAREZ CONDE (1980 b, p. 242), per a qui el problema resideix en el fet que "*los estatutos de autonomía tienen la consideración de leyes orgánicas, siendo en consecuencia difícilmente aceptable el hecho de que una simple ley ordinaria pueda contravenir lo dispuesto por una ley orgánica.*"

Per a J. DE ESTEBAN (1980, p. 406) "*surgen algunas dudas en el caso de la referencia a "otras leyes", puesto que al no especificarse el tipo de leyes, no queda claro si se refiere a las leyes en general o solamente a las leyes de armonización, leyes orgánicas o leyes marco, que son las únicas que podrán primar sobre el contenido de sus respectivos Estatutos*". Declaració sorprenent, ja que desconeix el caràcter jeràrquicament superior dels Estatuts d'Autonomia, el conjunt dels quals només podrà ser modificat a través del procés de reforma que aquests contemplan. Finalment, M. MARTÍNEZ SOSPEDRA (1980, p. 76) considera que "altres lleis" ha de ser entès com a lleis dictades en compliment de la CE.

74. Text i motivacions de les dues esmenes es troben a *Constitución Española. Trabajos parlamentarios* (1980, ps. 364 i 430).

En canvi, el Grup Basc creia que la referència a una llei orgànica era, des d'un punt de vista jurídic, més correcta, ja que els Estatuts d'Autonomia són lleis orgàniques.

Al nostre entendre, el caràcter excepcional de l'article 155 ens obliga a fer una interpretació restrictiva de l'expressió "altres lleis", finalment no modificada en no prosperar les esmenes comunista i basca. Com recordarem, el caràcter excepcional de l'article 155 es fonamentava, entre altres raons, en la referència a l'interès general que conté el primer paràgraf d'aquest precepte: "o actuava de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya". Sense perjudici que aquest tema sigui tractat més endavant, creiem que aquest supòsit no és diferent de l'incompliment de les obligacions constitucionals o legals, d'acord amb el que insistentment van plantejar el diputat Letamendia Belzunce i el senador Audet Puntcernau durant els debats parlamentaris.<sup>75</sup> És més, malgrat que pugui semblar agosarat i ja es veurà que no ho és tant, la voluntat del constituent en introduir aquesta segona clàusula fou, en la nostra opinió, la de reforçar el supòsit únic que es contempla. És a dir, quan contemplem l'incompliment de les obligacions legals, haurem de tenir en compte si l'actuació de la CA suposa un atemptat greu a l'interès general. Aquest concepte esdevé, per aquesta raó, clau.

L'interès general és un concepte jurídic indeterminat<sup>76</sup> que ha de ser concretat en el marc de la Constitució. (Repetim una vegada més que aquest tema serà tractat amb més profunditat.) La Constitució, com ha dit S. Muñoz Machado,<sup>77</sup> ens dona una pauta interpretativa en desglossar-lo en una sèrie de principis (unitat, solidaritat, igualtat, etc.), la vulneració dels quals podrà ser detectada amb més facilitat.

Cal que ara ens preguntem en quins casos l'incompliment de les lleis implicarà la vulneració dels principis constitucionals en els quals es concreta l'interès general. Creiem que això només succeirà quan s'incompleixin les lleis que componen el bloc de la constitucionalitat.

El problema, per tant, es trasllada a la determinació d'aquestes lleis. L'article 28 de la LOTC inclou dins el bloc de la constitu-

75. *Vid.* el capítol II d'aquest mateix estudi.

76. Per tots, SAINZ MORENO (1976, p. 316).

77. S. MUÑOZ MACHADO (1979, ps. 83 i 84).

nalitat, "además de los conceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes CCAA o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas".

Com ha dit J. Solé Tura,<sup>78</sup> T. R. Fernández ha fet una interpretació excessivament extensiva d'aquest precepte que el duu a considerar que en el bloc de la constitucionalitat s'inclouen tot tipus de normes amb rang de llei.

Per a aquell autor, el bloc de la constitucionalitat es componria de "la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las leyes generales que afecten a determinadas competencias".<sup>80</sup> És a dir, només algunes lleis generals de l'Estat, a part de la Constitució i els Estatuts d'Autonomia, podran incidir en la delimitació de competències Estat-CCAA o en la regulació o harmonització de llur exercici. La precisió d'aquestes lleis ha estat realitzada, a la llum de la jurisprudència constitucional, per S. Muñoz Machado.<sup>81</sup> Vegem les que inclou aquest autor.

— Primer, les lleis estatals a les quals la Constitució o els Estatuts d'Autonomia remeten perquè precisin el repartiment competencial. Per exemple, l'article 149.1.29 de la CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de seguretat pública "sense perjudici que les CCAA puguin crear policies en la forma que els respectius estatuts estableixin dins el marc del que disposi una Llei Orgànica". És a dir, el contingut de la competència autonòmica en matèria de policia dependrà, en últim terme, de la llei orgànica estatal.

— Segon, les lleis de bases estatals, en la mesura que l'amplitud d'allò no bàsic, que és el que correspondrà a les CCAA, dependrà del que l'Estat entengui per bàsic.

— Tercer, les lleis marc (art. 150.1), les lleis orgàniques de delegació o transferència (art. 150.2) i les lleis d'harmonització (art. 150.3), ja que implicaran una modificació de les competències

78. J. SOLÉ TURA (1983, p. 46, nota núm. 9).

79. T. R. FERNÁNDEZ (1981, p. 106).

80. J. SOLÉ TURA (1983, p. 31).

81. S. MUÑOZ MACHADO (1982, ps. 347-357).



de les CCAA afectades. Les dues primeres les incrementaran, des d'un punt de vista quantitatiu, mentre que les lleis d'harmonització, expressament previstes a l'article 28 de la LOTC, les disminuiran, ara des d'un punt de vista qualitatiu.

Fins aquí la nostra interpretació de les paraules "altres lleis" que conté el primer paràgraf de l'article 155.

Aquesta interpretació podria ser contestada sobre la base del concepte de legislació que ha establert el TC en les seves sentències de 5 de novembre de 1981, de 4 de maig de 1982 i de 14 de juny de 1982.<sup>82</sup> Per al TC, el concepte de legislació inclou lleis i reglaments executius, és a dir, reglaments *secundum legem* que distingeix dels reglaments d'organització.

*"La distinción entre Ley y Reglamento acentúa los perfiles en el terreno de eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia, que es la que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación laboral, pues desde esta perspectiva, si no siempre, es evidente que en muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la Ley y el Reglamento, dependiendo el ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos de la mayor o menor amplitud de la habilitación implícitamente concedida para su desarrollo reglamentario (...).*

*»Este aspecto de colaboración entre la Ley y el Reglamento en la ordenación de una materia, sin embargo, sólo adquiere verdadera virtualidad en relación con aquellos reglamentos en los que se acentúa la idea de ejecución o desarrollo de la Ley."*

Més endavant, en relació amb els reglaments d'organització, estableix: *"Hay que admitir que los mismos no aparecen necesariamente como complementarios de la Ley".*<sup>83</sup>

Partint d'aquest concepte de legislació, que ja ha rebut algunes

82. Sentència del TC 33/81, de 5 de novembre. Suplement del núm. 277 del BOE, de 19 de novembre de 1981. Sentència del TC 18/1982, de 4 de maig. Suplement del núm. 118 del BOE, de 18 de maig de 1982. Sentència del TC 35/1982, de 14 de juny. Suplement del núm. 153 del BOE, de 28 de juny de 1982.

83. Sentència del TC 18/1982, de 4 de maig, ja citada, f. 3 i 4.

crítiques,<sup>84</sup> podríem considerar que les obligacions legals a les quals fa referència l'article 155.1 podrien tenir llur fonament, no tan sols en qualsevol llei, sinó també en els reglaments executius que les desenvolupen.<sup>85</sup> Aquest tipus de raonament no ens sembla admissible, ja que ens portaria a aplicar una institució, per a nosaltres de Dret excepcional, cada vegada que una CA vulnerés una disposició normativa per trivial que aquesta fos. És evident que la voluntat del constituent no era aquesta. No estem discutint que els reglaments executius puguin imposar deures jurídics a les CCAA que, per altra banda, sempre es podrien reduir a un fonament legal, sinó que la garantia de llur compliment i de totes aquelles obligacions establertes en disposicions normatives que no formin part del bloc de la constitucionalitat, es pugui aconseguir a través de l'execució estatal.

Al nostre entendre, no podem fer una interpretació tan extensiva d'aquesta institució. Caldrà, doncs, recórrer als controls judicials ordinaris, significativament al conflicte negatiu de competència, ja que els principals problemes es plantejaran en l'àmbit de l'execució quan una CA mantingui una conducta omissiva.

Mereixen una atenció especial els tractats internacionals, ja que també d'ells poden resultar obligacions per a les CCAA. D'aquest tema, ens n'ocupem tot seguit.

## 6. *Les obligacions derivades dels tractats internacionals i l'article 155*

La major part de les CCAA, a través de llurs Estatuts d'Autonomia, han assumit la competència d'execució dels tractats i convenis internacionals en tot allò que es refereix a matèries de llur competència.<sup>86</sup>

84. E. AJA i altres (1985, p. 140), per a qui "*el constituyente al utilizar el término legislación pensó en la norma con fuerza de ley, oponiendo este término a ejecución en sentido amplio, como desarrollo normativo y aplicación a través de actos*".

85. J. GARCÍA TORRES (1984, ps. 1256 i 1357) fa una interpretació encara més àmplia en no fer distinció entre reglaments executius i reglaments d'organització.

86. *Vid.* els Estatuts d'Autonomia del País Basc (art. 20.3), Catalunya (art. 27.3), Astúries (art. 12.B), Andalusia (art. 23.2), Balears (art. 12.1), Madrid (art. 33.2), Múrcia (art. 12.2), Canàries (art. 37.2), Castella-La Manxa (art. 34), Aragó (art. 40.2), Navarra (art. 58.2) i Castella-Lleó (art. 28.7).

Per altra banda, l'article 93 de la CE atribueix a l'Estat la funció de garantir el compliment dels tractats i resolucions emanades dels organismes internacionals i supranacionals, com és el cas dels tractats fundacionals, els reglaments, les directives i les decisions de les Comunitats Europees.

Concretament, l'article 93 de la CE disposa:

"Mitjançant una llei orgànica es podrà autoritzar la celebració de tractats pels quals s'atribueixi a una organització o a una institució internacional l'exercici de competències derivades de la Constitució. La garantia del compliment d'aquests tractats i de les resolucions emanades dels organismes internacionals o supranacionals titulars de la cessió correspon, segons els casos, a les Corts Generals o al Govern."

Això és perfectament lògic si tenim en compte que l'Estat és l'únic subjecte responsable internacionalment del compliment dels tractats subscrits i no podrà invocar disposicions del seu Dret intern per excusar-se de llur compliment d'acord amb l'article 27 de la Convenció de Viena sobre Dret dels Tractats. El problema es planteja a l'hora de determinar els mecanismes constitucionals a través dels quals les Corts Generals o el Govern podran intervenir quan una CA incompleixi la seva obligació d'aplicar els tractats i les resolucions internacionals. Posem, per exemple, el cas d'una CA que no adopta les normes o les mesures que són necessàries perquè es realitzin els resultats que pretén una directiva de la CEE.

Segons la doctrina majoritària, la solució d'aquest problema requereix l'aplicació de l'article 155. En aquest sentit, E. Aja i altres<sup>87</sup> creuen que "*en cualquier caso (prèviament fan referència a altres mesures de menor intensitat sobre les competències autonòmiques), la técnica verdaderamente importante es el posible recurso a la coacción estatal, a la imposición de una actuación al ente autonómico que incumple sus deberes internacionales. Esta medida, sin duda excepcional, tiene su cobertura en el artículo 155 de la Constitución (...); entendemos que una aplicación (desdramatizada) del mismo (en expresión doctrinal) tiene su perfecto en-*

87. E. AJA i altres (1985, ps. 136 i 137).

caje en el supuesto que ahora nos ocupa". El mateix que, entre altres, creu S. Muñoz Machado,<sup>88</sup> per a qui "el medio coactivo más acomodado al supuesto de abstención de las CCAA" consisteix en "la declaración formal del incumplimiento a que se refiere el artículo 155". En canvi, A. la Pergola<sup>89</sup> entén que és problemàtic "precisar hasta qué punto el artículo 155 de la Constitución pueda acudir en ayuda del Estado y proporcionarle, frente a la inactividad de la región, poderes idóneos para evitar la comisión de un ilícito internacional", ja que "allí donde está en juego la ejecución de los tratados, el sistema constitucional español salvaguarda la autonomía regional mucho mejor que el ordenamiento italiano".

Al nostre entendre, aquesta qüestió no té una resposta clara, concreta i irrefutable. Amb tot, creiem que en la major part dels casos la garantia del compliment dels tractats i de les resolucions internacionals per part de les CCAA es podrà aconseguir aplicant supletòriament Dret estatal (art. 149.3 *in fine*). Fórmula que mitiga el conflicte, és respectuosa amb l'autonomia de les CCAA, en la mesura que la vigència (no la validesa) del Dret estatal únicament es mantindrà mentre la CA afectada romangui inactiva, i v. o. l'EA 32 i 16.1 de la Constitució austríaca. D'acord amb el primer, que ja hem comentat, la Generalitat de Catalunya havia de prendre les mesures necessàries per a l'execució dels tractats i convenis que versessin sobre matèries atribuïdes a la seva competència, i, en cas que no ho fes en el temps oportú, corresponia adoptar aquelles al Govern de la República. Conforme al segon:

"Els Estats estaran obligats a prendre les mesures que siguin necessàries per a l'aplicació de tractats internacionals dins llur respectiva esfera d'actuació autònoma; si un Estat no compleix aquesta obligació en el termini establert, es traslladarà la competència per adoptar les dites mesures, en particular la promulgació de les lleis necessàries, a la Federació. Tota mesura adoptada per la Federació d'acord amb el present precepte, especialment tota llei així promulgada o decret dictat d'aquesta manera, deixarà, no obstant

88. S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 483).

89. A. LA PERGOLA (1985, p. 33). M. PELÁEZ MORÓN (1985, p. 94), per la seva banda, fa referència a les lleis d'harmonització però no a l'article 155.

això, de tenir vigència tan aviat com l'Estat en qüestió hagi pres les mesures necessàries.”

Com fàcilment es pot veure, la tècnica que recullen aquests preceptes (atribució a l'Estat central de poders de substitució de les CCAA) i la que aquí es proposa (aplicació supletòria del Dret estatal) no són exactament el mateix, però és també clar que poden servir per assolir idèntics resultats.

Aprofundint una mica més en la qüestió, fóra bo distingir aquells supòsits en què la CA resti inactiva, d'aquells en què apliqui malament el Dret europeu.

En el primer d'aquests casos, si la conducta autonòmica d'inactivitat es manté davant normes comunitàries directament aplicables, haurem d'admetre que no ens resta altra solució que procedir per la via de l'article 155. Ara bé, si l'incompliment autonòmic consisteix a no adoptar les mesures legislatives o reglamentàries que requereix l'execució dels tractats i dels convenis internacionals o el compliment dels reglaments i directius que deriven dels organismes internacionals o supranacionals, serà suficient aplicar el Dret estatal en substitució del de la CA. Sempre que es tracti d'una matèria en què no totes les CCAA tinguin reconegudes competències, existirà una regulació estatal susceptible d'aplicació supletòria. I quan no sigui així, ens resta la possibilitat de dictar-la *ex novo* i aplicar-la mentre la CA incomplidora mantingui la seva actitud omissiva.

El segon dels problemes que contemplàvem, que una CA apliqui malament el Dret europeu, s'haurà de resoldre davant els tribunals ordinaris que podran apreciar-lo directament o plantejant una qüestió pre-judicial al Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees.

Lògicament, i aquest és un altre tema, la desatenció de les resolucions d'aquest tribunal, independentment de la causa que les motivi, sí que podrà donar lloc a l'aplicació de les mesures compulsives de l'article 155.

### III. LA CLÀUSULA "O ACTUAVA DE FORMA QUE ATEMPTÉS GREUMENT CONTRA L'INTERÈS GENERAL D'ESPANYA"

Aquesta clàusula fou introduïda amb l'Informe de la Ponència anterior al debat en la Comissió del Congrés i ha suposat la inno-

vació més important respecte a l'article 37 de la LFB, que reproduïa fidelment l'aleshores article 144 de l'Avantprojecte.<sup>90</sup>

Com ja sabem, tant el diputat Letamendia Belzunce, en la Comissió del Congrés, com el senador Audet Puntcernau, en el ple del Senat, provocaren la seva discussió en plantejar la impossible diferenciació entre l'incompliment de les obligacions constitucionals o legals i l'actuació greument atemptatòria contra l'interès general.<sup>91</sup> El problema és que cap dels dos parlamentaris no va obtenir una resposta concreta a l'objecció formulada, de manera que es va frustrar una discussió que ens hauria pogut ajudar a esbrinar el sentit de la referència al cas que una CA atempti greument contra l'interès general d'Espanya.

Certament es plantegen alguns problemes interpretatius. Com ha posat de relleu la doctrina, ens trobem amb una expressió "*un tanto vaga*",<sup>92</sup> "*imprecisa*",<sup>93</sup> "*genèrica i indeterminada*",<sup>94</sup> més encara "*al hablar de «atentado grave»*".<sup>95</sup> Per altra banda, hi ha el tema de si amplia la potencialitat de la institució. D'aquestes qüestions ens ocuparem tot seguit.

### 1. *El concepte d'interès general*

El concepte d'interès general d'Espanya que utilitza l'article 155 apareix en relació amb les CCAA en altres articles de la Constitució. A vegades s'expressa amb uns altres termes (interès general simplement, interès nacional, etc.) i pot complir diferents funcions.<sup>96</sup>

90. *Vid.* l'apartat III del capítol II d'aquest mateix estudi.

91. *Vid.* els apartats III i IV del capítol II d'aquest mateix estudi.

92. E. ÀLVAREZ CONDE (1980 b, p. 242).

93. M. GERPE LANDÍN (1979, p. 326).

94. I. MOLAS (1980, p. 45).

95. J. PORRES AZCONA (1983, p. 71).

96. Aquest és un tema que la doctrina ha tractat àmpliament. A. BAYONA I ROCAMORA (1984, ps. 27 i ss.), J. GONZÁLEZ RIVAS (1984, p. 1486) i L. VANDELLI (1982, p. 282) distingeixen una doble dimensió de l'interès general a la Constitució: com a criteri de distribució originària de competències i com a font d'intervencions excepcionals de l'Estat en l'àmbit competencial de les CCAA.

E. ALBERTÍ ROVIRA (1983, p. 112) afegeix un altre supòsit en relacionar l'interès general amb el procés de constitució de les CCAA.

E. ARGULLOL MURGADAS (1979 a, p. 243) fa també referència a l'article 137 de

— A l'article 144 s'utilitza com a criteri de constitució de les CCAA. Les Corts Generals han invocat aquest article en diferents ocasions. Concretament, basant-se en el seu apartat c) (per motius d'interès nacional i per mitjà d'una llei orgànica, les Corts Generals podran substituir la iniciativa de les corporacions locals a què es refereix l'apartat 2 de l'article 143), van decidir, per Llei Orgànica 5/1983, d'1 de març, la incorporació de Segòvia a la CA de Castella-Lleó. Aquesta llei fou objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat per part de 54 senadors que el TC va desestimar en la seva sentència 100/1984, de 8 de novembre.<sup>97</sup>

— L'article 149.1 nùms. 20 i 24 ens determina els casos en què les matèries a les quals es fa referència seran de la competència dels òrgans estatals.

Aquesta mateixa funció compleix, respecte a les CCAA, l'expressió "d'interès per a la CA" en els nùms. 4, 10, 15 i 16 del primer paràgraf de l'article 148.

"Interès general" i "interès per a les CCAA" són, doncs, utilitzats per la Constitució, en els supòsits concrets que acabem de veure, com a criteris de delimitació de competències entre l'Estat i les CCAA.<sup>98</sup>

— Finalment, a l'igual que en l'article 155, en l'article 150.3 ens presenta l'interès general com a pressupòsit i com a finalitat. D'acord amb l'article 150.3 és necessari, per dictar una llei d'harmonització, "que ho demani l'interès general", i en tot cas aquesta

---

la CE, que entén que al·ludeix al concepte d'interès general per delimitar els àmbits d'autonomia de les diferents entitats territorials.

E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1982, p. 77), T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1979 b, p. 24), L. COSCULLUELA MONTANER (1979, p. 565) i J. A. ALONSO DE ANTONIO (1984, p. 42) contemplen, alhora, el concepte d'interès general com a límit a les competències atribuïdes a les CCAA.

97. Sentència del TC 100/1984, de 8 de novembre. Suplement del núm. 285 del BOE, de 28 de novembre de 1984.

98. Fora d'aquests supòsits, la delimitació de competències Estat-CCAA no es pot fer en funció de la idea d'interès respectiu. En contra, *vid.* L. PAREJO ALFONSO (1981, ps. 95 i ss.).

Una anàlisi de la distinció entre els "interessos generals" i els "interessos propis o particulars" en la jurisprudència del TC es pot trobar a J. SOLÉ TURA (1983, ps. 28 i ss.). També J. BERMEJO VERA (1984, ps. 104 i ss.) ha estudiat l'interès general com a paràmetre de la jurisprudència constitucional.

anirà dirigida a reconduir les disposicions normatives de les CCAA cap a criteris d'acord amb l'interès general.<sup>99</sup>

L'article 155 és, doncs, un dels articles en els quals la Constitució utilitza el concepte d'interès general. Però, què cal entendre per interès general? Quin és el sentit de l'expressió "interès general d'Espanya" de l'article 155.1?

L'interès general és un dels anomenats "conceptes jurídics indeterminats". És a dir, un concepte que no ens dona una representació perfecta de la realitat a la qual es refereix. En aquest sentit, podríem dir que és un "mal concepte jurídic", ja que, en no precisar els límits de l'àmbit material que designa, introdueix un element d'incertesa en l'aplicació de les normes jurídiques. En qualsevol cas, però, es refereix a una realitat concreta. Per aquesta raó, com ha dit E. García de Enterría, "*es claro que la aplicación de tales conceptos a la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución: se da o no se da el concepto; (...) la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales sólo permiten una (unidad de solución justa) en cada caso*".<sup>100</sup> Així, l'aplicació del concepte d'interès general d'Espanya per determinar si la conducta d'una CA pot donar lloc a l'aplicació de l'article 155 tindrà una solució: hi haurà o no hi haurà vulneració de l'interès general, però això no dependrà de l'apreciació de l'òrgan polític (el Govern) que inicialment l'apliqui, com sembla indicar P. Cruz Villalón. Per a aquest autor, la referència a l'interès general modifica completament el sentit de l'article 155 respecte al seu model federal alemany i el converteix en una norma de "*plenos poderes*", *Generalklausel*, que dona pas a "*la dictadura constitucional*".<sup>101</sup> Això seria cert si el Govern pogués, en cada cas concret, determinar el que és o demana l'interès general. Ja hem dit, però, que el contingut d'aquest concepte és un i que no es pot deixar a la lliure voluntat de qui té el poder de decisió. Com diu S. 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*".<sup>102</sup>

99. Vid. en aquest sentit J. VERNET I LLOBET (1984, p. 53).

100. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1980, p. 385).

101. P. CRUZ DE VILLALÓN (1981 a, p. 713).

102. S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 457).



Per altra banda, la interpretació que aquí es critica ens duria a legitimar, mentre s'apellés a l'interès general, qualsevol intervenció de l'Estat central en l'àmbit d'autonomia garantit per la Constitució a les CCAA, la qual cosa no té cap sentit ja que, a part de deixar sense efecte tot el sistema de distribució de competències, ja veurem que precisament l'interès general exigeix una utilització mesurada dels mecanismes excepcionals.

El concepte d'interès general planteja, doncs, un problema, no de lliure apreciació, com es podria deduir de les concepcions voluntaristes com l'exposada, sinó d'interpretació jurídica i, per tant, de determinació del seu contingut, com a mínim en els seus aspectes bàsics o, como diria E. Alonso García,<sup>103</sup> en les seves zones de certesa. La Constitució, però, com indica S. Muñoz Machado,<sup>104</sup> ens ofereix una bona guia interpretativa en desglossar el concepte d'interès general en una sèrie de principis que contribueixen a formar-lo (unitat, solidaritat, coordinació, igualtat, planificació...). És, doncs, entre aquests principis constitucionals que cal fixar el concepte d'interès general. En el mateix sentit, E. Aja i F. de Carreras consideren que l'interès general "*no puede tener otros parámetros que los deducibles de la misma Constitución, tanto de valores y principios que la inspiran como del texto en su conjunto*",<sup>105</sup> i assenyalen, entre altres, els valors superiors de l'ordenament jurídic (art. 1), les finalitats establertes en el Preàmbul, els principis generals de l'organització territorial de l'Estat (arts. 137, 138 i 139) i el precepte que fonamenta el dret a l'autonomia (art. 2). Estem altre cop amb els principis d'unitat, autonomia i solidaritat. Pel que fa a aquest darrer, cal admetre que, en tant que element definidor de l'interès general (o el que és el mateix, principi d'obligat compliment per part de les CCAA), el seu incompliment pugui donar lloc a l'aplicació de l'article 155. Així ho ha vist, entre altres, A. Pérez Moreno, que inclou entre les tècniques que han de servir per garantir el principi de solidaritat l'execució estatal. "*Parece conveniente permitir la aplicación del procedimiento descrito en el artículo 144 (es referia a l'Avantprojecte de la Constitució) (...) al cumplimiento de sus deberes (dels Territoris Autònoms) como consecuencia del principio*

103. E. ALONSO GARCÍA (1984, p. 116).

104. S. MUÑOZ MACHADO (1979, p. 83).

105. E. AJA i F. DE CARRERAS (1983, p. 65).

*de solidaridad*".<sup>106</sup> Per altra banda, en la mesura que principi de solidaritat i principi de la *Bundestreue* siguin assimilables, ens valdria el precedent alemany. Segons E. Albertí, la doctrina d'aquest país considera coercible per la via de l'article 37 les obligacions derivades d'aquell principi: "*Pueden entrar en vía de ejecución federal obligaciones de los Länder no escritas, en especial las que se pueden deducir del principio de fidelidad federal (Bundestreue)*".<sup>107</sup>

Finalment, cal que ens preguntem com es garanteix que l'aplicació de l'article 155 no resultarà d'una apreciació lliure del que és o demana l'interès general d'Espanya per part del Govern.

Una primera garantia la constitueix la intervenció del Senat. Aquest, com sabem, ha d'aprovar, per majoria absoluta, la decisió del Govern de procedir per la via de l'article 155. Podrà, així, paralitzar l'execució estatal, sempre que el Govern faci una aplicació incorrecta del concepte d'interès general d'Espanya. En últim terme, però, qui determinarà "l'única solució justa" en cada cas serà el TC, al qual podrà recórrer la CA objecte d'execució. En efecte, correspon al TC, com a intèrpret suprem de la Constitució, determinar el concepte d'interès general d'Espanya i decidir, arribat el cas, si l'actuació d'una CA ha vulnerat o no aquest interès general.

## 2. *La relació entre l'incompliment de les obligacions constitucionals i legals i l'actuació greument atemptatòria contra l'interès general*

Ens queda per determinar la relació de la clàusula que examinem amb l'incompliment de les obligacions constitucionals o legals. És el problema que van plantejar els parlamentaris Letamendia Belzunce i Audet Puntcernau i al qual ens hem referit en reiterades ocasions.

¿Pot una CA complir perfectament les obligacions que la Constitució o les altres lleis li imposen i, això no obstant, atemptar greument a l'interès general d'Espanya, com sembla indicar la conjunció coordinant disjuntiva "o" que separa ambdues proposicions? Com diu R. Entrena Cuesta,<sup>108</sup> si mai això succeís, l'atemptat es

106. A. PÉREZ MORENO (1978, p. 715).

107. E. ALBERTÍ ROVIRA (1985, p. 245).

108. R. ENTRENA CUESTA (1980, p. 1663).

contindria en la llei aplicada, però aleshores el que s'hauria de fer és recórrer aquesta davant el TC.

Llevat d'aquesta possibilitat, una CA no pot, actuant d'acord amb la Constitució o les lleis, atemptar greument contra l'interès general d'Espanya. Les dues proposicions contribueixen, per tant, a definir un mateix supòsit i, en definitiva, l'article 155 no amplia la seva potencialitat respecte al seu model, l'article 37 de la LFB.

Si recordem el que portem dit sobre cada una de les dues proposicions, veurem com no podem arribar a una altra conclusió. Per una banda, hem definit el marc autonòmic, és a dir, les obligacions constitucionals o legals a les quals les CCAA estan subjectes i hem aïllat els supòsits en què el seu incompliment podrà donar lloc a l'aplicació de l'article 155. Per altra banda, hem intentat concretar el concepte d'interès general d'Espanya i hem vist que aquest no és altra cosa que el complex de principis constitucionals o legals que havíem considerat inicialment. Les dues vies ens condueixen al mateix punt. Cal, doncs, inferir que no es tracta de supòsits diferents.

També podríem explicar aquesta identitat centrant tota l'argumentació en el principi de solidaritat. Si efectivament aquest principi, com ha posat de relleu la doctrina a la qual ja ens hem referit oportunament,<sup>109</sup> obliga les CCAA no tan sols a la solidaritat econòmica, sinó també a observar un comportament fidel, aleshores tota actuació contrària a l'interès general d'Espanya constituirà alhora un supòsit d'incompliment de l'obligació constitucional de respectar el principi de solidaritat en el sentit que aquí es proposa, qüestió aquesta que excedeix de l'àmbit d'aquest treball però que d'entrada no és clara, ja que solidaritat no és fidelitat i les exigències que deriven d'un i altre concepte no semblen ser les mateixes.

En qualsevol cas, però, el que ara ens importa és que la clàusula que estem examinant no pot ser interpretada com un supòsit independent de l'incompliment de les obligacions constitucionals o legals. Conclusió que és compartida pels autors que s'han ocupat del tema, entre els quals podríem destacar, com a més representatius, E. Aja i altres (el concepte d'interès general "*viene fijado en gran medida por la propia Constitución, al menos en sus parámetros básicos, de modo que, en general, puede decirse que no hay vulneración del interés general que no constituya al mismo tiempo vulneración de la*

109. *Vid.* la nota núm. 12 d'aquest mateix capítol.

*propia Constitución y de las leyes que de ella derivan*");<sup>110</sup> J. de Esteban i L. López Guerra (*"parece claro que la intervención del Gobierno se justificaría por la violación notoria de algunos de los principios que analizamos en el momento y que constituyen los límites de actuación de las CCAA"*);<sup>111</sup> E. García de Enterría (*"no es fácil interpretar este supuesto como distinto (tal como parece pretender la preposición "o" en el texto constitucional) del incumplimiento de obligaciones constitucionales"*);<sup>112</sup> i S. Muñoz Machado (*"los atentados al «interés general de España» son atentados directos a la Constitución que pueden concretarse en la violación de algún precepto constitucional"*).<sup>113</sup>

Una vegada establert que la clàusula que ens ocupa no amplia el camp d'aplicació de l'article 155, cal que ens preguntem quin és el seu sentit. Podriem pensar que la seva inclusió en el text constitucional es deu a una relliscada d'aquella *"especie de segunda ponencia de facto y noctámbula"* que, segons O. Alzaga,<sup>114</sup> va funcionar tan bé a les Corts Constituents i que no té més importància. Aquest, però, no és el cas.

Creiem que la referència al cas que una CA actuï "de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya" contribueix a definir el supòsit bàsic d'incompliment de les obligacions constitucionals o legals i, en conseqüència, ens ha de servir com a criteri interpretatiu. Al nostre entendre, el legislador constituent, en incloure aquella referència, va voler explicar aquest incompliment. Si això és cert, la conjunció "o" no denotaria alternativa sinó equivalència i tindria el sentit d'"o sia" que tant el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* com els de Casares i Fabra (aquest en català) contempnen.<sup>115</sup> D'acord amb el que acabem de dir,

110. E. AJA i altres (1985, p. 473).

111. J. DE ESTEBAN i L. LÓPEZ GUERRA (1980, p. 407).

112. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1984, p. 141).

113. S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 457).

114. O. ALZAGA VILLAAMIL (1978, p. 50).

115. *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, Madrid, Espasa Calpe, 1970, p. 930.

J. CASARES, *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 1980, p. 592.

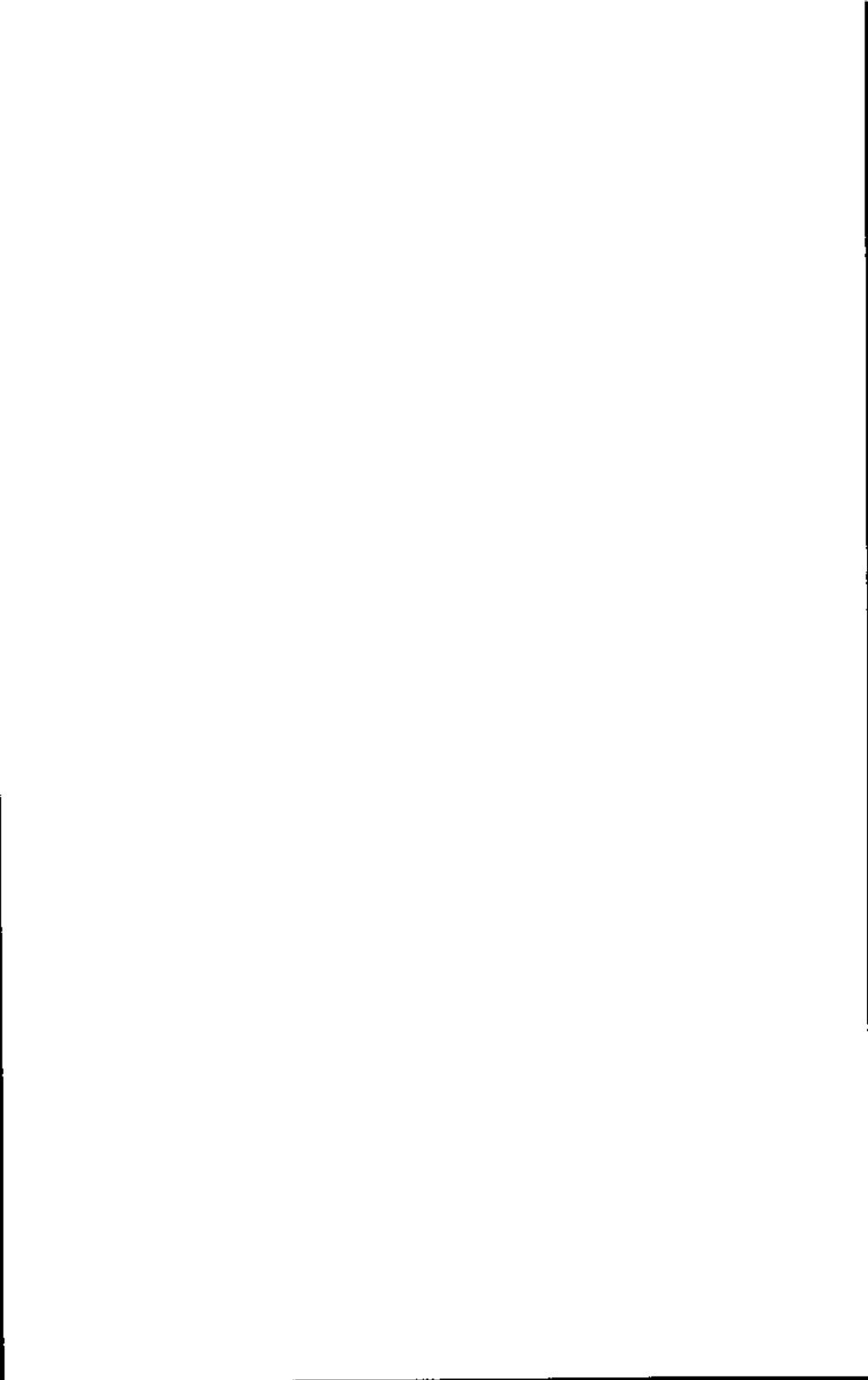
P. FABRA, *Diccionari General de la Llengua Catalana*, Barcelona, Edhasa, 1980, p. 1218.

perquè fos aplicable l'article 155, caldria que una CA no complís les obligacions que la Constitució o les altres lleis li imposen i que això suposés un atemptat greu contra l'interès general d'Espanya. I ens interessa destacar aquí tant el requisit de la *gravetat*, que haurà de ser interpretat en funció de les conseqüències de la conducta de la CA en el funcionament de l'Estat en sentit ample, com el fet que es digui interès general d'Espanya (i no interès general simplement, que és el més normal en el text constitucional), en la nostra opinió, per reforçar la idea d'unitat.

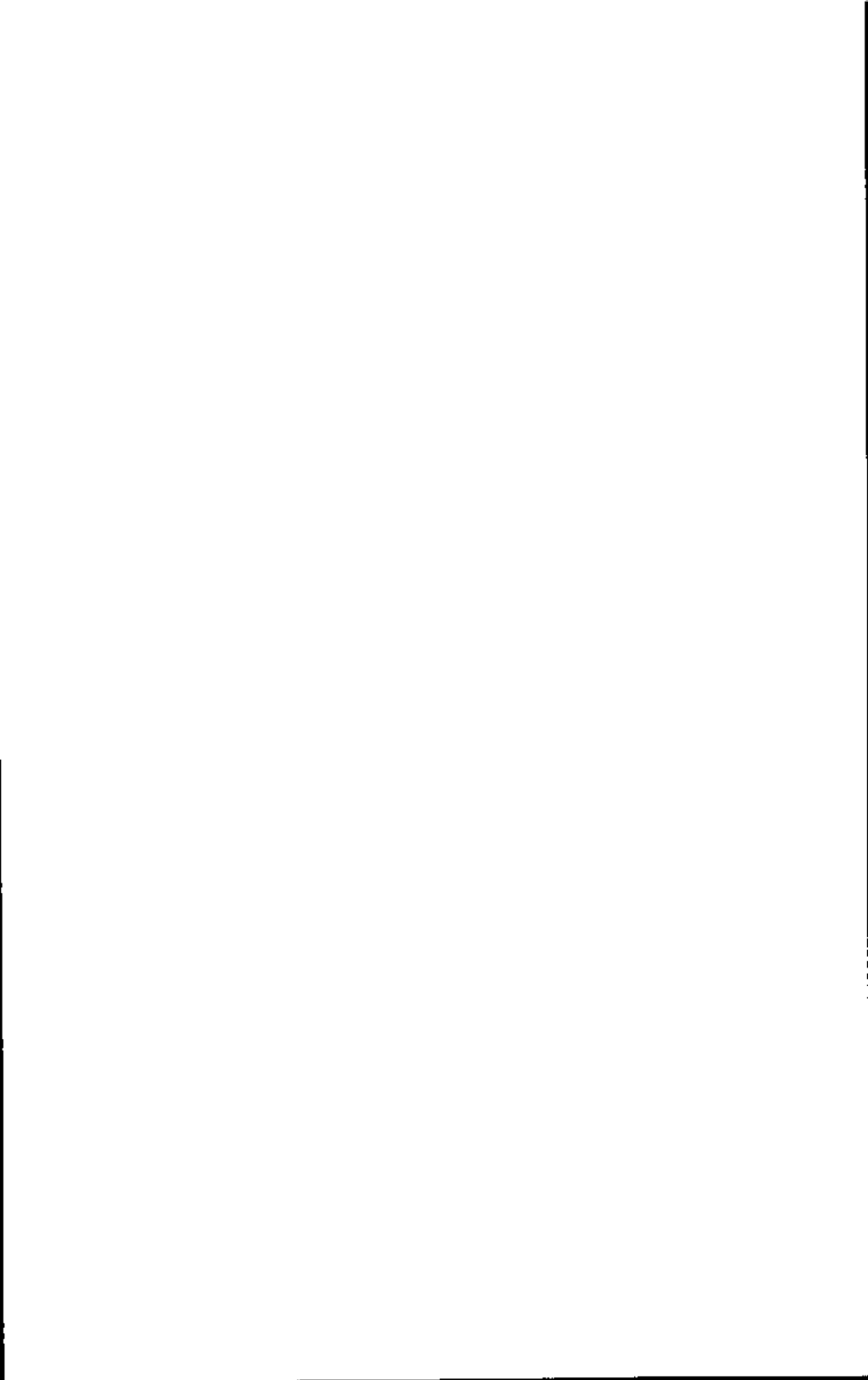
Sembla, doncs, que la clàusula que fins aquí hem estat examinant no tan sols no amplia el camp d'aplicació de l'article 155, sinó que més aviat tendeix a restringir-lo.

Un suport doctrinal a aquesta tesi el podríem trobar en una referència indirecta d'E. García de Enterría: "*Todo esto será oportuno —es refereix al caràcter excepcional de l'article 155— si se conviene previamente en que el precepto sólo se refiere a las situaciones de ruptura, rebelión o intento de separación o secesión (lo que, evidentemente, parece estar en el ánimo de quienes reforzaron deliberadamente el supuesto originario de la Ley Fundamental alemana con el concepto inespecífico de "actuar de forma que atente gravemente al interés general de España")*".<sup>116</sup> El plantejament d'una hipòtesi que després rebutja porta el professor E. García de Enterría a dir que la voluntat constituent, en introduir la clàusula de l'interès general, era la d'afegir una nova circumstància que necessàriament ha de passar per poder procedir per la via de l'article 155. Idea que també té un fonament legal en la Llei de Bases del Règim Local. L'article 61 d'aquesta llei —precepte, com sabem, anàleg al 155 però referit als ens locals—, en definir el supòsit de fet habilitat, vincula clarament les dues circumstàncies: "*En el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales, que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.*"

116. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983. p. 171).



CAPÍTOL SISÈ  
Els pressupòsits formals





Per poder aplicar l'execució estatal, cal que juntament amb els pressupòsits materials estudiats concorrin una sèrie de pressupòsits formals. Aquests són definits en la segona part del primer paràgraf de l'article 155:

"El Govern, després d'un requeriment desatès fet al President de la CA, amb l'aprovació per majoria absoluta del Senat, podrà adoptar les mesures necessàries..."

### I. *Les dues resolucions del Govern*

Parem esment en el fet que és un òrgan de l'Estat central, el Govern, qui podrà adoptar "les mesures necessàries", una vegada acomplerts els requisits formals que s'indiquen.

És lògic que així sigui, ja que ens estem referint al cas que una CA incompleixi les seves obligacions o atempti greument contra l'interès general. En aquest supòsit, quedarà en mans de l'Estat central assegurar el respecte a la Constitució i les lleis i la defensa de l'interès general. Això no vol dir, però, que normalment, com deïem en parlar de l'excepcionalitat de l'article 155, les CCAA siguin alienes a l'interès general. D'acord amb J. Tornos Mas, "*las regiones encierran no tan sólo un poder de autogobierno y ordenación de intereses propios, sino que suponen también una nueva forma de ordenar y conformar los intereses generales del Estado*".<sup>1</sup> La identificació Estat central-interès general no és, doncs, extrapolable més

1. J. TORNOS MAS (1979, p. 227). En el mateix sentit, M. ARAGÓN REYES (1984, p. 45).

enllaç de l'article 155 o de qualsevol altre títol constitucional que l'estableixi de manera expressa.

Així, doncs, un òrgan de l'Estat central, el Govern, entès com a òrgan col·legiat tal com defineix l'article 98 de la CE, serà qui decidirà, arribat el cas, procedir per la via de l'article 155.

Abans, però, haurà de determinar si s'ha produït el supòsit de fet. Per això, el Govern disposa, bàsicament, de la informació que li pugui transmetre el seu delegat a la CA de què es tracti. Certament, aquest pot tenir, en relació amb l'execució estatal, un paper decisiu. No tan sols en la fase inicial de recollida de dades que puguin servir al Govern per prendre la decisió de procedir per la via de l'article 155, sinó també posteriorment com a canal de comunicació entre l'Estat central i la CA afectada, especialment quan es produeixi el requeriment previ al seu President, i, fins i tot, en la fase d'execució de "les mesures necessàries" adoptades pel Govern.<sup>2</sup>

L'informe del Delegat del Govern no és, però, com ha assenyalat J. García Torres,<sup>3</sup> condició d'eficàcia de la decisió del Govern. En efecte, el Govern no podrà adoptar "les mesures necessàries" si no té l'autorització del Senat que, al seu torn, no podrà sol·licitar si no justifica haver realitzat el corresponent requeriment al President de la CA i que aquest l'hagi desatès. En canvi, podrà prescindir de l'esmentat informe del Delegat del Govern, ja que l'article 155.1 no el contempla entre els pressupòsits formals de la institució. El fet que l'article 7.2 b) del RD 2238/80, de 10 d'octubre, el preveïés com una de les atribucions dels Delegats del Govern en les CCAA tampoc no ens ha de fer canviar de parer, i, en qualsevol cas, aquest RD fou derogat per la Llei 17/1983, de 16 de novembre, reguladora de la figura del Delegat del Govern, que tampoc no en fa cap menció.<sup>4</sup>

El coneixement dels fets, ja sigui a través del Delegat del Govern o per qualsevol altre mitjà lícit, permetrà al Govern determinar

2. Sobre el paper del Delegat del Govern en relació amb l'article 155, *vid.* F. DÍAZ DE LIAÑO i A. VALLES COPEIRO (1980, p. 84), GONZÁLEZ HERNANDO (1980, p. 53), A. FERRERO PÉREZ (1980, p. 360), D. CÁMARA DEL PORTILLO (1981, ps. 262 i 264) i E. LINDE PANIAGUA (1979, p. 284).

3. J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1270).

4. El RD 2238/10, de 10 d'octubre, es troba al *Repertorio de Legislación Aranzadi* núm. 2336, p. 3172. La Llei 17/1983, de 16 de novembre, reguladora de la figura del Delegat del Govern es pot trobar en el mateix repertori, en el núm. 2559, p. 4190.

si s'ha produït l'incompliment d'una o diverses obligacions constitucionals o legals (caldrà que la CA tingui un veritable deure jurídic coercible a través de l'article 155) o la conducta greument atemptatòria contra l'interès general d'Espanya (interès general que no podrà ser apreciat lliurement, sinó que haurà de ser deduït dels principis constitucionals als quals més enrera fèiem referència).

En cas afirmatiu, el Govern, "després del requeriment desatès fet al President de la CA, amb l'aprovació per majoria absoluta del Senat, *podrà* adoptar les mesures necessàries...". És a dir, des del moment que es produeixen els pressupòsits materials i formals, el Govern està habilitat, però no obligat, a procedir per la via de l'article 155. Es tracta d'una decisió discrecional. El Govern té llibertat d'elecció entre alternatives igualment vàlides, ja que la decisió es fonamentarà en criteris extrajurídics, bàsicament polítics. Així, el Govern pot decidir, per exemple, intentar la negociació política abans de recórrer a una institució tan dura com l'execució estatal que, en determinats casos, podria fins i tot agreujar el problema que havia de resoldre.<sup>5</sup>

## II. EL REQUERIMENT PREVI DESATÈS FET AL PRESIDENT DE LA COMUNITAT AUTÒNOMA

Com recordarem, aquesta tècnica fou introduïda pel Senat com a conseqüència d'una esmena del grup parlamentari Entesa dels Catalans i constitueix, juntament amb la referència al cas que una CA atempti greument contra l'interès general d'Espanya, l'altra gran innovació de l'article 155 sobre l'article 37 de la LFB.<sup>6</sup>

El sentit del requeriment, d'acord amb el que va dir el senador Benet Morell a la Comissió del Senat, és fer una última advertència a la CA en la persona del seu President. És a dir, el Govern "invita" la CA a rectificar una conducta que estima que vulnera la Constitució o les lleis o atempta greument contra l'interès general. No té caràcter vinculant, ja que no hi ha una relació de jerarquia entre l'Estat central i les CCAA, però sí que té un efecte admonitori, en la mesura que el Govern adverteix a la CA que, en cas de

5. En aquest sentit, S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 457).

6. *Id.* l'apartat VI del capítol II d'aquest mateix estudi.

no reconsiderar la seva posició, n'haurà de suportar les conseqüències, és a dir, les mesures coercitives de l'article 155.<sup>7</sup>

El requeriment previ és ja una immissió en l'àmbit d'autonomia de la CA. Aquesta és una raó suficient per exigir-ne la motivació. El Govern haurà d'expressar les raons que el duen a requerir a la CA que rectifiqui la seva actuació, això és, els fets i els fonaments de Dret, constitucionals o legals, en els quals es basa.<sup>8</sup>

El destinatari del requeriment previ és el President de la CA en tant que n'és el representant suprem (art. 152.1, que han seguit tots els Estatuts d'Autonomia, malgrat que, en principi, fos pensat per a les CCAA que es constituïssin per la via del 151).<sup>9</sup> Sembla lògic que el requeriment s'hagi de dirigir, precisament, a l'òrgan que té la suprema representació de la CA, considerada com a tal, com a unitat política, és a dir, a l'òrgan que per la seva funció representa el subjecte passiu de l'execució estatal. És plantejegen, però, alguns problemes, ja que, com ha posat de relleu C. Viver i Pi-Sunyer, "aquest article sembla considerar el President com a «poder neutre» que té, en determinats moments, capacitat per actuar sobre els òrgans autonòmics".<sup>10</sup> Certament, si el President considerés fonamentat el requeriment del Govern central però aquest fos motivat per l'actuació del Parlament, aquell no podria imposar la rectificació de la conducta autonòmica. En aquest supòsit, el paper del President quedaria reduït al de mer instrument formal de comunicació entre el Govern central i el Parlament de la CA. Només en el supòsit que les actuacions denunciades es deguin al Consell de Govern o a l'Administració autonòmica, tindrà el President de la CA capacitat per acceptar el requeriment i aconseguir que es rectifiqui la posició autonòmica, ja que, com a òrgan jeràrquicament superior, podrà ordenar tota l'activitat executiva o administrativa de la CA.

7. R. TAMAMES (1980, p. 222) parla d'"una especie de apercibimiento de que está actuando al margen de la Constitución".

8. Per a E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 173), el requeriment haurà d'anar, a més, acompanyat d'un dictamen del Consell d'Estat.

9. I no com a representant ordinari de l'Estat a la CA, com es deixa en la justificació de l'esmena de l'Entesa dels Catalans. *Vid. Constitución Española. Trabajos parlamentarios* (1980, p. 2950).

10. C. VIVER I PI SUNYER (1980, p. 157).

Ja hem dit que el requeriment al President de la CA constitueix el pas previ i necessari per poder després sol·licitar al Senat l'aprovació de les mesures coercitives. Concretament, l'article 189.1 del Reglament del Senat exigeix "*la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la CA y la de su incumplimiento por parte de ésta*".

Caldrà, doncs, que el requeriment es faci de manera que quedi constància de la seva realització. En principi, això no té per què plantejar cap problema. El Govern, però, també ha de justificar que la CA ha desatès el seu requeriment. Es poden donar aquí tres possibilitats:

- Que la CA hagi contestat al Govern de manera expressa, indicant les raons en virtut de les quals discrepa del seu requeriment.
- Que la CA no hagi contestat ni hagi rectificat la seva conducta.
- Que la CA hagi plantejat conflicte positiu de competències davant el TC —art. 161 c). Possibilitat que desenvoluparem en el capítol VIII.

En el primer i tercer supòsits, el Govern podrà justificar l'incompliment del seu requeriment sense cap dificultat. En el cas del silenci, en canvi, es planteja el problema del termini transcorregut el qual caldrà considerar que la CA rebutja el requeriment i, en conseqüència, el Govern podrà sol·licitar l'aprovació del Senat. Ni en la Constitució ni en el Reglament del Senat no s'estableix un termini d'espera que hagi d'observar el Govern.

Podríem, a partir de la regulació dels conflictes positius de competències a la LOTC, considerar el termini d'un mes. L'article 63.4 d'aquella llei estableix aquest termini perquè l'òrgan requerit d'incompetència, si estima fonamentat el requeriment, l'atengui o, en cas contrari, el rebutgi. Si no l'atén en el termini d'un mes, s'entén en tot cas rebutjat. Per justificar aquest rebuig, n'hi ha prou, segons l'article 63.5, amb la certificació del compliment infructuós del tràmit.<sup>11</sup> La gravetat i la urgència dels supòsits als

11. Aquesta és la solució a la qual semblen al·ludir tant J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1271) com L. TOLIVAR ALAS (1981, p. 162).

quals creiem que s'aplicarà l'article 155 semblen desaconsellar aquesta solució. Certament, el termini d'un mes, probablement adequat al cas de conflicte de competències, resultaria excessiu en matèria d'execució estatal. Pensem, per exemple, en el cas que es produís un intent de separació per part d'una CA. Si el Govern veiés retardada un mes la seva intervenció, aquesta perdria tota la seva efectivitat.

Al nostre entendre, la no fixació d'un termini respon a la voluntat constituent de flexibilitzar aquesta qüestió. És a dir, el termini haurà de ser determinat en funció de les circumstàncies concretes de cada cas. Aquestes podran fins i tot imposar la tramitació immediata de l'aprovació del Senat, tan bon punt s'hagi produït el requeriment.<sup>12</sup> Lògicament, ha de correspondre al mateix Senat decidir aquestes qüestions. En definitiva, doncs, si aquesta interpretació és correcta, serà la Cambra Alta la que determinarà el termini transcorregut el qual caldrà considerar que la CA rebutja el requeriment del Govern.

La no atenció del requeriment suposa que la CA, com a unitat política, assumeix la conducta denunciada pel Govern. Des del moment que es rebutja la rectificació, l'actuació en principi d'un òrgan és imputada al conjunt, a la CA com a tal que, amb el permís del Senat, podrà ser objecte d'execució estatal. Per aquesta raó, E. Aja i altres consideren que *"sólo a partir de la falta de atenció al requerimiento gubernamental (...) existe incumplimiento de la CA como tal y, por tanto, presupuesto material para la puesta en marcha del mecanismo de los poderes excepcionales de intervención"*.<sup>13</sup>

### III. L'APROVACIÓ PER MAJORIA ABSOLUTA DEL SENAT

Iniciem aquest apartat amb el comentari de l'article 189 del Reglament del Senat, que regula la intervenció d'aquesta Cambra en l'execució estatal. Posteriorment ens ocuparem d'alguns dels problemes que planteja aquesta previsió constitucional.

12. En aquest sentit, R. ENTRENA CUESTA (1980, p. 1664), O. ALZAGA (1978, p. 891), E. ÁLVAREZ CONDE (1980 b, p. 242) i E. AJA i altres (1985, p. 474).

13. E. AJA i altres (1985, p. 474).

## 1. El procediment davant del Senat

Segons l'article 189, paràgraf primer, per sol·licitar l'aprovació del Senat, el Govern haurà de presentar davant el President de la Cambra *"escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la CA y su incumplimiento por parte de ésta"*.

A través d'aquest escrit, el Govern posarà en coneixement del Senat el conflicte existent amb la CA de què es tracti. Haurà d'exposar els fets ocorreguts, per què els considera subsumibles a l'article 155.1, la realització del requeriment al President de la CA y el seu resultat negatiu, i també el contingut i abast de les mesures concretes que pensa adoptar si la Cambra s'avé a donar-li l'autorització que sol·licita. L'escrit haurà d'anar acompanyat de la certificació del tràmit del requeriment previ al President de la CA, qüestió a la qual ja ens hem referit.

La Mesa del Senat passarà escrit i documentació annexa a la Comissió d'Autonomies i d'Organització i Administració Territorial o bé constituirà una Comissió conjunta en els termes de l'article 58 del mateix Reglament (art. 189, paràgraf segon).

La Comissió, *"sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67, requerirá, por medio del Presidente del Senado, al Presidente de la CA 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"* (art. 189, paràgraf tercer).

S'obre així un tràmit d'audiència a la CA, que podrà presentar per escrit les seves alegacions i àdhuc defensar oralment, a través d'un representant, la seva posició en el conflicte.

Un cop acomplert aquest tràmit, la Comissió formularà una proposta raonada sobre si escau o no l'aprovació sol·licitada pel Govern *"con los condicionamientos o modificaciones que en su caso sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas"* (art. 189, paràgraf quart).

És a dir, la Comissió podrà anar més enllà de la simple proposta d'acceptació o denegació de l'aprovació senatorial.

El ple de la Cambra sotmetrà a debat la proposta de la Comissió, amb dos torns a favor i dos en contra, de vint minuts cada un,

més les intervencions dels portaveus dels grups parlamentaris que ho sollicitin pel mateix temps.

Acabat el debat es votarà la proposta presentada, i serà necessari per a l'aprovació de la resolució el vot favorable de la majoria absoluta dels senadors (art. 189, paràgraf cinquè).

Durant aquest debat podran intervenir els senadors que representin la CA en defensa de les seves posicions.

De la regulació del procediment davant del Senat que acabem de comentar es desprèn que aquesta Cambra exercirà un veritable control sobre el Govern.<sup>14</sup>

En primer lloc haurà de determinar, a partir de les alegacions i la documentació que aportin Govern i President de la CA, si efectivament s'han produït els pressupòsits material i formal de l'article 155. La resolució del Senat anirà, doncs, precedida d'una valoració en profunditat del problema existent.

Una vegada constatats l'incompliment d'obligacions constitucionals o legals o la conducta greument atemptatòria contra l'interès general, decidirà si escau o no l'aprovació sol·licitada pel Govern. A l'igual que aquest, el Senat resoldrà discrecionalment, segons criteris d'oportunitat política. Hi ha, per tant, la possibilitat que, tot i donant-se les condicions d'aplicació de l'article 155, el Senat negui la seva aprovació.

El problema que es planteja, tal com ha dit R. Entrena Cuesta,<sup>15</sup> és si es tractarà d'una aprovació genèrica perquè el Govern adopti les mesures necessàries o si aquella s'haurà de referir singularment a cada una de les mesures. Segons el Reglament del Senat, com acabem de veure, el Govern manifestarà en el seu escrit "*el contenido y alcance de las medidas propuestas*" (art. 189.1), mentre que la Comissió, en la seva proposta al ple, indicarà "*si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos y modificaciones que en su caso sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas*" (art. 189.4).

14. Sobre aquest punt, *vid.* F. SANTAOLALLA LÓPEZ (1984, p. 203), per a qui l'autorització del Senat vindrà a "*incidir sobre competencias que corresponden a otros órganos constitucionales, especialmente al Gobierno, con la concurrencia de permitir su ejercicio. Por ello se estará en presencia de actuaciones parlamentarias que, materialmente, pueden ser calificadas como pertenecientes a la función de control*".

15. R. ENTRENA CUESTA (1980, p. 1664).



Interpretem que, en tot cas, el Senat aprovarà mesures concretes a les quals podrà o no referir-se singularment en la seva resolució. En altres paraules, l'aprovació senatorial no suposarà atorgar "plens poders" al Govern perquè intervingui adoptant *a posteriori* les mesures que al seu arbitri siguin necessàries. Per altra banda, el Senat podrà, quan ho estimi oportú ("*en su caso*"), imposar condicions o canvis en relació amb les mesures proposades pel Govern. Així podrà acceptar-ne unes i rebutjar-ne d'altres, proposar-ne de diferents, establir formes de control de l'execució, deures d'informació, límits temporals, etc.

Si en portar a la pràctica les mesures aprovades pel Senat aquestes es revelessin insuficients, el Govern podria sol·licitar l'aprovació de noves mesures.<sup>16</sup> Cal entendre que s'hauria de seguir, altre cop, el procediment establert a l'article 189 del Reglament del Senat, cosa que suposa, com sabem, escoltar la CA afectada i aprovar la resolució final per majoria absoluta.

En sentit invers, el Senat podria, en funció de les circumstàncies de fet o d'una variació en els criteris polítics aplicables, retirar la seva aprovació totalment o parcialment, i deixar sense efecte les mesures governamentals en curs d'aplicació.<sup>17</sup> També en aquest cas caldria, si no l'audiència a la CA que tan sols serviria per donar suport al propòsit senatorial, el vot favorable de la majoria absoluta de la Cambra. Aquests són, al nostre entendre, els aspectes essencials de la intervenció del Senat en l'execució estatal. Cal que ara ens preguntem si aquesta intervenció pot ser entesa com una garantia per a les CCAA.

Abans, però, un incís en el qual volem recollir una encertada precisió de R. Entrena Cuesta.<sup>18</sup> Per a aquest autor, és inapropiat que l'article 155 digui "*aprovació per majoria absoluta del Senat*", ja que, en ser previ a l'activitat a desenvolupar, s'hauria de dir "*autorització*". Certament, el consentiment del Senat és el que permet al Govern iniciar l'execució. No es tracta, doncs, d'una ratificació *a posteriori*.

16. *Vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 186).

17. A l'igual que en el sistema alemany. *Vid.* E. ALBERTÍ ROVIRA (1985, p. 248).

18. R. ENTRENA CUESTA (1980, p. 1664).

## 2. L'aprovació del Senat, garantia per a les Comunitat Autònomes?

El requisit de l'aprovació senatorial està pres directament de l'article 37 de la LFB, que, com sabem, imposa que les mesures del Govern federal siguin aprovades pel Consell Federal o *Bundesrat*. En el sistema constitucional alemany, el Consell Federal es configura com una cambra de representació dels Governos dels Länder i de coordinació entre aquests i la Federació (arts. 50 i 51 de la LFB). Per aquesta raó, l'aprovació de les mesures coercitives de l'article 37 de la LFB per part del Consell Federal suposa una autèntica garantia per als Länder, que podran controlar així l'aplicació de l'execució federal per part del Govern.

Això és el que pretenia la Ponència en redactar l'article 144 de l'Avantprojecte de la CE (actual art. 155) i incloure el requisit de l'aprovació del Senat, que aleshores era coherent amb la concepció federal que es tenia d'aquest com a Cambra de representació dels Territoris Autònoms (en la terminologia del moment) composta exclusivament per representants d'aquests.<sup>19</sup>

Aquell propòsit inicial es va veure frustrat en variar la composició del Senat, que en el text final de la Constitució queda com a Cambra de representació territorial (art. 69.1), però amb una mínima representació de les CCAA (art. 69.5).

Com han dit J. Solé Tura i M. A. Aparicio Pérez, "*al variar sustancialmente la entidad del Senado en relación con el proyecto inicial, y al dejar de ser, en definitiva, la Cámara de las Autonomías, el requisito de la aprobación por mayoría absoluta del Senado no es más que un residuo de la concepción inicial que tiene poco que ver con la pretensión de un cierto control de las CCAA sobre la posible arbitrariedad del Gobierno central*".<sup>20</sup>

En efecte, la garantia per a les CCAA que havia de suposar l'aprovació del Senat gairebé desapareix en prosperar un model de Senat de tipus conservador, basat en la representació provincial, en el qual el pes de les CCAA és molt escàs.<sup>21</sup>

19. *Vid.* l'article 60 de l'Avantprojecte de la CE, BOC, núm. 44, de 5 de gener de 1978.

20. J. SOLÉ TURA i M. A. APARICIO PÉREZ (1984, ps. 276 i 277).

21. La major part dels autors ho veuen així: E. ALVAREZ CONDE (1980 b, p. 242), J. ELIZALDE (1981, p. 197), J. GARCÍA FERNÁNDEZ (1984, p. 142), M. MARTÍNEZ SOSPEDRA (1980 b, p. 453), S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 456), R. PUNSET BLANCO (1985, p. 79), P. SANTOLAYA MACHETTI (1984, p. 500).

Des d'una perspectiva més optimista, podríem pensar, com fan E. Aja i X. Arbós,<sup>22</sup> en la possibilitat que el Senat, per la seva pròpia dinàmica i a causa del diferent caràcter dels senadors que representen les CCAA, s'estructuri entorn d'aquests i esdevingui una veritable Cambra de les Autonomies. No resulta difícil imaginar, segons aquests autors, que, davant d'un conflicte entre el Govern i una CA, els senadors provincials s'alineïn amb llurs col·legues autonòmics. En qualsevol cas, però, *a priori* no podem afirmar que amb l'aprovació de l'article 155 es tingui en compte el parer de les CCAA.

Exclòs el model federal de Senat, sembla que el més lògic hauria estat que el Congrés també intervingués en el control de la utilització per part del Govern de l'article 155.<sup>23</sup>

Com a regla general en el sistema constitucional espanyol, el Senat apareix supeditat al Congrés. No tan sols en matèria de procediment legislatiu, sinó també en el camp de les relacions amb les CCAA que, en principi, li hauria de correspondre pel seu caràcter de Cambra de representació territorial. Si bé en matèria d'acords de cooperació entre CCAA (art. 145.2) i distribució dels recursos del Fons de Compensació Interterritorial (art. 158.2) gaudeix d'un cert privilegi en tenir la iniciativa, en cas de desacord amb el Congrés la decisió final correspon a aquest (art. 74.2). Com veiem, l'article 155 també és excepcional des d'aquest punt de vista. Ja ho dèiem en parlar d'aquesta característica en el capítol IV. De fet, és l'únic cas de relació amb les CCAA en què no intervé el Congrés, segurament per equivocació, com ha dit T. R. Fernández.<sup>24</sup>

---

Altres autors, en canvi, no es plantegen aquest problema, ja que parteixen d'una concepció acrítica del Senat com a cambra de representació territorial pura. *Vid.* MANZELLA (1981, ps. 480 i 517), G. TRUJILLO (1979, p. 330) i L. VANDELLI (1981, p. 88).

A. GUAITA (1979 a, p. 1212, i 1979 b, p. 618) es mostra contrari a la mateixa aprovació del Senat, independentment del caràcter d'aquest. "*¡Todo un ejemplo de solidaridad! La única vez que la Constitución da cierta relevancia al Senado es para que el Gobierno "no se precipite" en defender el interés general de España gravemente amenazado.*"

22. E. AJA i X. ARBÓS (1980, p. 64).

23. *Vid.*, en aquest sentit, P. CRUZ VILLALÓN (1981 a, p. 715).

24. T. R. FERNÁNDEZ (1979 b, p. 354).

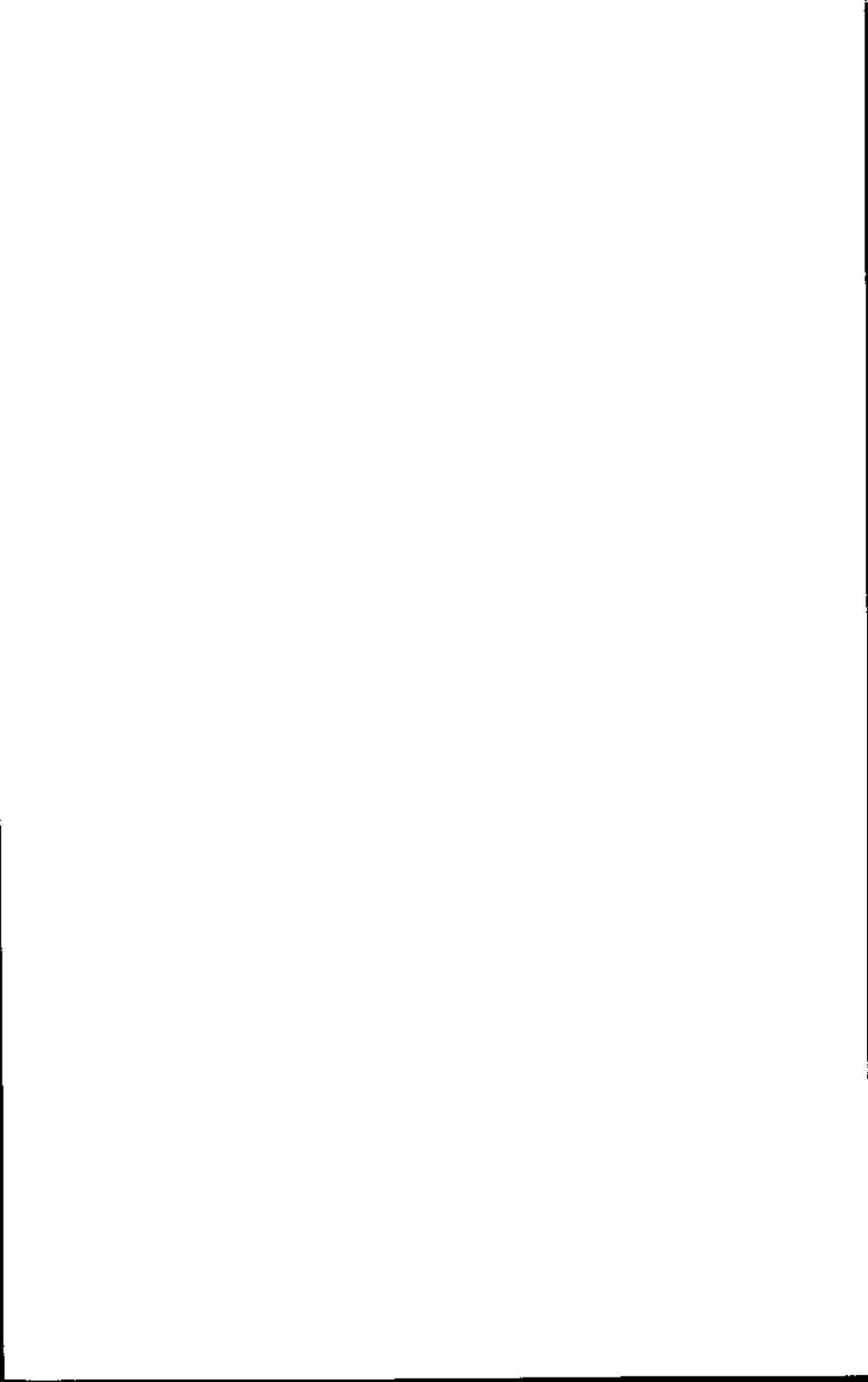
Al nostre entendre, el Congrés, com a Cambra de representació política per excel·lència, no hauria de quedar marginat d'una decisió tan transcendent per al sistema constitucional. Evidentment, l'article 155 no exclou els mecanismes de control polític sobre el Govern de què disposa el Congrés (dret d'informació, art. 109; interpellacions i preguntes, art. 111, o àdhuc moció de censura, article 112), però seria desitjable un control més directe com el que en la regulació actual correspon al Senat.

Per altra banda, és clar que la decisió d'aplicar l'article 155 hauria d'anar envoltada, com a mínim, de les mateixes cauteles que s'exigeixen per apreciar la necessitat de dictar lleis d'harmonització, és a dir, majoria absoluta en cada Cambra (art. 150.3). En aquest sentit s'ha expressat R. Entrena Cuesta, per a qui *"se aprecia una cierta incongruencia en que, mientras el artículo 150.3 exige mayoría absoluta de cada Cámara para que se dicten las leyes de armonización que imponen, en definitiva, una interferencia mediata en el ámbito de competencia de las CCAA, en nuestro caso, en que se abre la puerta a una interferencia inmediata, se exige, tan sólo, la aprobación del Senado"*.<sup>25</sup>

25. R. ENTRENA CUESTA (1980, p. 1664).

## CAPÍTOL SETÈ

### Mesures



En aquest capítol estudiarem les mesures coercitives que pot adoptar el Govern en virtut de l'article 155. Abans que res, però, recordem, com hem fet en començar altres capítols, què diu aquest precepte en relació amb aquest tema.

Una vegada acomplerts els requisits formals (després del requeriment previ desatès fet al President de la CA i l'aprovació per majoria absoluta del Senat), el Govern :

"Podrà adoptar les mesures necessàries per tal d'obligar-la (la CA) al compliment forçós de les dites obligacions o per tal de protegir l'interès general esmentat."

El paràgraf segon de l'article diu :

"Per a l'execució de les mesures previstes a l'apartat anterior, el Govern podrà donar instruccions a totes les autoritats de les CCAA."

## I. CARACTERITZACIÓ GENERAL DE LES MESURES

L'article 155 és especialment gasiu en precisions a l'hora de definir les possibles mesures d'execució estatal. Com ha dit A. Guaita, la Constitució fa servir "*una frase casi enigmática*",<sup>1</sup> o, com diuen F. Moderne i P. Bon, "*la nature des mesures que peut prendre le gouvernement est définie de façon extrêmement large*".<sup>2</sup>

1. A. GUAITA (1979 a, p. 1212).

2. F. MODERNE i P. BON (1981, p. 155). En els primers comentaris de l'Avant-projecte de Constitució ja es va assenyalar la necessitat de fixar amb més detall les conseqüències de la intervenció estatal. *Vid.* A. COLOMER VIADEL (1978, p. 699).

De fet, tan sols es fa referència a un principi general (el principi de necessitat), a l'objectiu o finalitat que han de perseguir les mesures (obligar la CA al compliment forçós de les seves obligacions o protegir l'interès general d'Espanya) i a una tècnica (el poder d'instrucció) que es posa al servei d'aquelles.

En principi, per les característiques generals de la institució i, sobretot, per l'òrgan que les adopta, es tractarà de mesures executives, la qual cosa no exclou la relació normativa, com sembla indicar S. Muñoz Machado.<sup>3</sup>

D'altra banda, el concret objectiu o finalitat perseguit amb l'aplicació de l'article 155 imposa que les mesures siguin també concretes. Ja hem descartat la possibilitat que l'aprovació del Senat suposi atorgar un "xec en blanc" al Govern perquè aquest adopti, en fase d'execució, les mesures que estimi oportunes. Del Reglament del Senat es despenia que aquell presentarà, i, si s'escau, aquesta Cambra aprovarà, mesures concretes, de contingut i abast precisos. Mesures que van dirigides a resoldre el problema específic que ha suscitat la conducta d'una CA i a restablir, amb la major promptitud possible, la normalitat constitucional. Això implica que tinguin també caràcter transitori o provisional. No permanent o indeterminat.<sup>4</sup> No podrà, doncs, per exemple, establir la supressió o la suspensió indefinida del règim autonòmic i llurs efectes cessaran en el moment en què es compleixin els objectius per als quals foren dictades.

L'excepcionalitat d'aquestes mesures imposa que també s'hagin d'ajustar als principis de necessitat, proporcionalitat, adequació al cas concret i menor lesió dels drets autonòmics.<sup>5</sup>

Així, totes aquelles mesures que excedeixin de les estrictament necessàries podran ser considerades inconstitucionals, caldrà que existeixi una relació de proporcionalitat entre les mesures adoptades i el bé constitucional que les fonamenta, i que, en tot cas, permetin resoldre el problema específic que es planteja de la manera més suau possible. (En realitat, els principis d'adequació al cas con-

3. S. MUÑOZ MACHADO (1979, p. 87).

4. Sobre el caràcter concret i transitori de les mesures, *vid.* P. CRUZ VILLALÓN (1984, p. 59).

5. En aquest sentit, P. CRUZ VILLALÓN (1981 b, p. 117), J. LEGUINA (1980, p. 795), MENDIZÁBAL ALLENDE (1979, p. 1468) i R. PUNSET BLANCO (1985, p. 79).



cret i menor lesió dels drets autonòmics es poden considerar implícits en els de necessitat i proporcionalitat.) Som conscients d'estar operant amb conceptes jurídics indeterminats que, com sabem, no podran ser objecte d'una lliure apreciació per part de qui els aplica inicialment. Per aquesta raó, les CCAA podran, quan considerin que això últim ha succeït, impugnar en via constitucional les mesures adoptades pel Govern. El TC decidirà, en cada cas, si aquelles són realment necessàries i proporcionades en virtut de la concreció que faci d'aquests conceptes.

## II. ELS PODERS D'INSTRUCCIÓ I SUBSTITUCIÓ

A l'article 152.2 es presenta el poder d'instrucció com una tècnica que pot emprar el Govern "per a l'execució de les mesures previstes en l'apartat anterior". És distingeix, per tant, entre les "mesures necessàries" i les instruccions, com a mitjà per portar a terme aquelles. Això no impedeix, com ha dit J. García Torres,<sup>6</sup> que la "mesura necessària" siguin precisament les instruccions a les autoritats de la CA afectada. De fet, creiem que aquest ha de ser el principal mecanisme a través del qual ha d'operar l'execució estatal. Així, en virtut de l'article 155.2, "el Govern podrà donar instruccions a totes les autoritats de les CCAA" sobre l'activitat concreta que han de portar a terme per tal de realitzar l'objectiu o finalitat que es predica a l'article 155.1 (compliment de les obligacions i protecció de l'interès general).

Donar instruccions significa donar ordres, impartir directives..., mitjans propis d'una relació jeràrquica. Ens trobem, per tant, en una situació excepcional en les relacions Estat central-CCAA. El Govern, que no és superior jeràrquic dels òrgans de les CCAA, queda col·locat en una posició de supremacia respecte a aquestes, o, el que és el mateix, les CCAA resten subordinades al Govern central.

Cal matisar, però, que no es tracta d'un poder d'instrucció general, sinó limitat a l'àmbit material objecte d'execució estatal. És a dir, només en relació amb aquelles matèries en què s'ha produït l'incompliment d'obligacions o l'atemptat greu contra l'interès general.

6. J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1287).

Notem també que l'article 155.2 fa referència a "totes les autoritats de les Comunitats Autònomes", ambdós termes en plural. Hi ha, per tant, la possibilitat que el Govern requereixi l'auxili de CCAA diferents de l'afectada, per tal d'aplicar mesures d'execució contra aquesta. Un altre tema és el de la posició del Govern respecte a les terceres CCAA intervinents i si aquestes tenen un deure jurídic de col·laborar amb aquell, aspectes en els quals ara no podem entrar.

Dèiem que les instruccions a les autoritats de les CCAA poden constituir en si mateixes la principal mesura que adopti el Govern. Doncs bé, alguns autors només consideren aquesta possibilitat. Per a I. Molas, "aprovada per majoria absoluta una qualificació que ho permeti, el Govern podrà aleshores adoptar les mesures necessàries que estableix el paràgraf segon de l'article 155 (...). És a dir, les autoritats de les CCAA queden subordinades al Govern per al compliment de les accions necessàries per a la garantia dels béns jurídics protegits".<sup>7</sup> Amb més rotunditat, J. M. Rodríguez Oliver afirma: "*El artículo 155 no previene una subrogación por el Gobierno en el papel de las CCAA, 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>8</sup>

La doctrina majoritària considera, en canvi, que l'execució estatal implicarà normalment poders de substitució.<sup>9</sup> És a dir, el Govern substituirà els òrgans superiors de la CA realitzant l'activitat que aquests tenien el deure de complir i no han complert o rectificat una conducta inadmissible des d'un punt de vista constitucional o legal, que aquells han desenvolupat quan els era prohibida. I, per això, podrà no tan sols impartir instruccions a les autoritats i funcionaris autonòmics que tinguin competència en la matèria objecte d'execució (art. 155.2), sinó també actuar directament a través dels mateixos organismes de l'Administració central, de

7. I. MOLAS (1980, p. 46).

8. J. M. RODRÍGUEZ OLIVER (1981, p. 2321).

9. *Vid.*, per exemple. E. AJA i altres (1985, p. 473), R. MARTÍN MATEO (1984, p. 309), S. MUÑOZ MACHADO (1982, p. 457) i L. VANDELLI (1982, p. 331).

l'Administració perifèrica (Delegat del Govern i Governadors Civils) o de Comissaris especials nomenats de forma expressa.<sup>10</sup>

Al nostre entendre, és clar que l'execució estatal implicarà que el Govern assumeix, en relació amb aquelles activitats concretes afectades per l'aplicació de l'execució, un poder que normalment correspondria al Consell de Govern de la CA. Existeix, per tant, substitució d'una instància per l'altra. El Govern central exercirà, malgrat que sigui transitòriament, la direcció político-administrativa d'una parcel·la de competència que, en realitat, correspon a la CA. Des del moment que se li ofereix el poder d'instrucció, això no ofereix dubtes. Més problemes planteja el recurs als mitjans orgànics als quals feiem referència, particularment que el Govern pugui imposar els seus delegats o comissaris en posicions de direcció o control dels departaments de l'Administració autònoma afectats per l'execució estatal, substituint d'aquesta manera els seus titulars ordinaris. Evidentment, caldrà estar d'acord que els principis generals esmentats i significativament el principi de menor lesió dels drets autònoms aconsellaran que siguin els mateixos òrgans de la CA els que compleixin les mesures adoptades pel Govern.

L'activitat desenvolupada en substitució de la CA consistirà fonamentalment en l'emissió d'aquells actes administratius, normatius o no normatius, necessaris per al compliment forçós de les obligacions constitucionals o legals incomplertes o per a la protecció de l'interès general esmentat. No podrà consistir, en canvi, en la producció de lleis imputables a la CA, com sembla indicar la doctrina alemanya.<sup>11</sup> El Govern central no es pot subrogar en la posició del Parlament autòmic. Aquest exerceix la potestat legislativa en representació del poble de la CA, com afirmen la major part dels Estatuts d'Autonomia (per exemple, l'EA Cat., art. 30.1), cosa que en cap cas no podrà fer un òrgan estatal executiu. No tan sols perquè això sigui contrari a la separació de poders Estat-CCAA o a la divisió d'aquests entre l'executiu i el legislatiu en el si de la CA, sinó perquè simplement el Govern central no té aquella

10. En aquest sentit, O. ALZAGA VILLAAMIL (1978, p. 892) i E. ÀLVAREZ CONDE (1983, p. 499). Sobre el Delegat del Govern *vid.* la nota núm. 2 de l'anterior capítol. Pel que fa al nomenament de comissaris especials, aquesta és una mesura d'origen alemany. E. ALBERTÍ ROVIRA (1985, p. 250).

11. *Vid.* J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1284), que cita STERN, EVERS, MAUNZ, etc.

representació i no està, per tant, legitimat per legislar "per compte" de la CA, expressió en si mateixa dissonant.

Tampoc no podrà consistir en la suspensió o anul·lació dels actes o acords presumptament irregulars de la CA que hauran de ser impugnats en la via judicial ordinària o constitucional.<sup>12</sup>

### III. SÓN ADMISSIBLES ALTRES MESURES?

#### 1. La supressió o suspensió indefinida del règim autonòmic.

Ja ens hem manifestat en contra de la possibilitat d'admetre aquest tipus de mesures. Vegem ara les raons en les quals fonamentem aquesta posició.

D'entrada seria clarament inconstitucional la supressió d'una CA. Com hem anat repetint, la CE, en l'article 2, reconeix i garanteix el dret a l'autonomia com a element bàsic i estructurant de l'Estat. No podem justificar en un article del Títol VIII aquelles mesures que suposin, no ja la lesió del dret a l'autonomia, sinó la seva total desaparició. No en va aquest dret és reconegut i garantit en un article del Títol preliminar i gaudeix, per tant, de la rigidesa formal que li atorga l'article 168.1 de la CE.

Segons E. Albertí Rovira, la doctrina alemanya, en relació amb l'article 37 de la LFB, també exclou aquesta possibilitat "*por atentar contra la existencia de los Länder, protegida por la cláusula de intangibilidad del artículo 79.3 GG y el procedimiento especial del artículo 28 GG*".<sup>13</sup> Raonament pràcticament coincident amb el que exposàvem. Pel que fa a la suspensió del règim autonòmic, hem rebutjat que aquesta es pugui establir de forma general i indefinida. Si bé tota aplicació de l'article 155 comportarà la suspensió transitòria d'alguns òrgans de la CA, en la mesura que veuran "congelat" llur poder respecte a matèries concretes de llur competència, seria al nostre entendre inconstitucional la mesura que, com la llei de 2 de gener de 1935, deixés en suspens l'Estatut d'Autonomia d'una CA, "*hasta que las Cortes acuerden el restablecimiento gradual*

12. Semblantment en Dret suís, J. F. AUBERT (1967, p. 305). En contra, L. COSCULLUELA MONTANER (1979, p. 569).

13. E. ALBERTÍ ROVIRA (1985, p. 250).

del régimen autonómico".<sup>14</sup> Com deia el TGC, en la seva sentència de 5 de març de 1936:

*"La suspensión del régimen autonómico establecido en la Ley podría convertirse en medio de derogar prácticamente el Estatuto."*

I més endavant en el veredict:

*"Debe considerarse inconstitucional la Ley de 2 de enero de 1935, ya que, al instituir en sus tres artículos un régimen intermedio entre la autonomía y el derecho común, viola los preceptos constitucionales que garantizan aquélla y que, a su vez, no autorizan el régimen que resulta de la aplicación de la mencionada ley."*<sup>15</sup>

Certament, la suspensió indefinida del règim autonòmic no dista gaire de la supressió pura i simple. Són, doncs, aplicables aquí els mateixos arguments que exposàvem en relació amb aquesta i que, com veiem, segueixen la línia marcada pel TGC. En definitiva, es tracta d'una mesura inconstitucional, ja que no admet la compatibilització amb el principi d'autonomia.

## 2. La dissolució del Parlament i la destitució del Consell de Govern de la Comunitat Autònoma

Sembla clarament inadmissible, tot i la genèrica referència a les "mesures necessàries" que fa l'article 155, que s'adoptin mesures de dissolució dels òrgans autonòmics o de destitució de llurs càrrecs polítics en virtut d'aquest precepte.

Ja amb motiu dels debats parlamentaris, les Corts Constituents es van pronunciar en contra d'aquesta possibilitat en votar en contra un vot particular del grup parlamentari d'AP, la peculiar esmena del diputat Ortí Bordás i també la del senador Ballarín Marcial.<sup>16</sup> És rebutjava d'aquesta manera els models italià i austríac que, com ja hem vist, preveuen aquest tipus de mesures per a situacions similars a les contemplades a l'article 155. Aquest, però, en la

14. *Vid.* l'article primer de la llei en l'apartat II del capítol I d'aquest mateix estudi.

15. Sentència del TGC de 5 de març de 1936. *Gaceta de Madrid*, núm. 68, de 8 de març de 1936, ps. 1941-1943.

16. *Vid.* els apartats I, II i V del capítol II d'aquest mateix estudi.

seva versió definitiva no preveu cap forma de dissolució, la qual cosa és expressiva de la voluntat constituent d'excloure aquesta mesura.

Si ens atenem als principis generals als quals s'hauran d'ajustar les mesures que adopti el Govern, probablement arribarem a la mateixa conclusió. Dificilment podríem justificar, a partir dels criteris de necessitat, proporcionalitat, adequació al cas concret i menor lesió dels drets autonòmics, la mesura que ens ocupa que, en tot cas, suposarà una lesió innecessària i desproporcionada del principi d'autonomia. En aquest sentit, la sentència del TGC de 5 de març de 1936 és també molt clara :

*"La inexcusable necesidad de rescatar los resortes del orden público (...), como en general las razones de tipo político, incluso las que se inspiran en apreciaciones de necesidad, no pueden servir de base para una decisión de este Tribunal si son contradictorias con los preceptos constitucionales."*<sup>17</sup>

Des d'una altra perspectiva, la de la natura dels Parlaments autonòmics, també haurem d'excloure la possibilitat de dissoldre'ls com a mesura d'execució forçosa. Per aproximar-nos a aquest tema complicat i difícil de la natura dels Parlaments autonòmics, partirem d'una distinció que estableix Jellinek entre òrgans immediats i òrgans mediat.<sup>18</sup> Els primers es caracteritzen, segons aquest autor, pel fet de descansar de forma immediata en la Constitució i de ser independents en l'exercici de les seves funcions, en la mesura que no poden estar sotmesos al poder de direcció d'un altre òrgan de la mateixa associació. D'això, se'n desprèn que no puguin desaparèixer, cosa que, s'entén, desorganitzaria completament l'Estat. Els òrgans mediat es defineixen en relació amb els immediats als quals resten subordinats, ja que d'ells depèn tant llur creació com llur extinció. Com sabem, l'article 152.1 imposa als Estatuts aprovats pel procediment establert a l'article 151 que l'organització institucional autonòmica es basi en una Assemblea Legislativa que es configura com a màxim òrgan representatiu del poble de la CA. Per altra banda, aquesta Assemblea desenvoluparà les funcions que li són pròpies de forma totalment autònoma i no requerirà, en cap

17. Sentència cit.

18. JELLINEK (1978, ps. 412-422).

cas, habilitació prèvia per exercir-les en relació amb aquelles matèries que són de la seva competència.

Aplicant la distinció de Jellinek als Parlaments autonòmics, resulta evident llur caràcter immediat i, en conseqüència, que no puguin ser dissolts per un altre òrgan de l'Estat, com ara el Govern central.

Al nostre entendre, doncs, no s'ha d'incloure, entre les possibles causes de dissolució dels Parlaments autonòmics, l'aplicació d'una mesura de les que preveu l'article 155. Aquelles es limitaran, per tant, a l'expiració del mandat legal, a la no investidura en el termini previst, quan els respectius Estatuts d'Autonomia no determinin un altre efecte a aquest supòsit, i a la dissolució del Parlament per part del President de la CA, en aquelles CCAA en què les lleis de desenvolupament de llurs Estatuts ho prevegin.

### 3. *L'incompliment d'obligacions estatals, especialment de tipus financer*

Cal que ara ens preguntem si és admissible l'incompliment d'obligacions estatals (sobretot de tipus financer) respecte a la CA infractora, com a mesura de pressió perquè aquesta modifiqui la seva conducta.

Concretament, la doctrina espanyola de formació alemanya<sup>19</sup> ha plantejat la possibilitat de suspendre les transferències del Fons de Compensació Interterritorial o les participacions en els ingressos de l'Estat, no incloure cap assignació a la CA incomplidora en els Pressupostos Generals de l'Estat, etc.

D'entrada, la major part de les mesures que es proposen només podran ser adoptades amb la participació de les Corts Generals, ja que una altra cosa suposaria una deslegalització de matèries no autoritzada.

Cal també considerar la finalitat de les mesures que preveu l'article 155:

"Per tal d'obligar-la al compliment forçós de les dites obligacions o per tal de protegir l'interès general esmentat."

És a dir, seran inadmissibles aquelles mesures de pressió finan-

19. *Vid.* J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1285).

20. En aquest sentit, E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 185).

cera que no tinguin cap relació amb l'obligació incomplerta o amb la matèria determinant de la intervenció.<sup>20</sup>

Per altra banda, l'aplicació de l'article 155 no pot suposar una lesió desproporcionada del principi d'autonomia en la seva vessant financera (art. 156). No és per exemple admissible la paralització de la vida autonòmica com a conseqüència de mesures del tipus de la no assignació de cap partida a la CA infractora en els Pressupostos Generals de l'Estat. Això aniria, a més, contra els ciutadans de la CA, donat que aquesta és una instància bàsicament prestadora de serveis, quan, com afirma la mateixa doctrina alemanya,<sup>21</sup> l'execució ho és sobre la CA i no sobre els seus ciutadans i les mesures no poden tenir una finalitat repressiva sinó de correcció o rectificació.

Aquests són, al nostre entendre, alguns dels criteris que ens poden ajudar a determinar l'admissibilitat de les mesures de pressió financera, consistents bàsicament en l'incompliment d'obligacions estatals.

Finalment, cal fer referència a una mesura complementària que lògicament haurem d'admetre: la imputació dels costos de l'execució a la CA infractora,<sup>22</sup> llevat del cas, és clar, que aquella sigui declarada inconstitucional. Aleshores, el cost gravaria l'Estat.

#### 4. *El recurs a les forces i cossos de seguretat de l'Estat o a les forces armades*

¿Pot el Govern utilitzar mitjans militars o policíacs com a mesura d'execució contra la CA que incompleixi les seves obligacions o atempti greument contra l'interès general d'Espanya? La resposta a aquesta pregunta ha de ser negativa. L'article 155 no pot justificar la intervenció de l'exèrcit o de la policia en una CA. Aquesta és la interpretació que manté la doctrina comuna alemanya en relació amb l'article 37 de la LFB. Segons E. Albertí Rovira, "*la intervenció del Ejército Federal sólo puede producirse por previsión explícita de la GG (artículo 87 a, 2 GG)*",<sup>23</sup> raó per la qual és inadmissible com a mesura d'execució federal forçosa. El recurs a

21. Vid. E. LINDE (1981, p. 134) o el mateix E. ALBERTÍ ROVIRA (1985, p. 250).

22. Per tots, E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 185).

23. E. ALBERTÍ ROVIRA (1985, p. 251).



l'exèrcit correspon, en el sistema constitucional alemany, a una altra institució: la intervenció federal que, recordem-ho, s'aplicarà en supòsits de greus desordres en un Estat membre i no quan aquest incompleixi les seves obligacions federals.

En el sistema constitucional espanyol, com ha posat de relleu P. Cruz Villalón,<sup>24</sup> el Govern no podrà utilitzar mitjans militars en una CA, fora dels supòsits específics de l'estat de setge (arts. 32 i ss. de la LODES). La declaració d'aquest estat excepcional podrà coincidir amb l'aplicació de les mesures de l'article 155 (més enrere plantejàvem la possibilitat d'un alçament armat que donés suport al President de la CA). No obstant això, la intervenció de l'Exèrcit tindrà la seva justificació en la declaració d'aquell estat i no en l'aplicació d'aquest article.

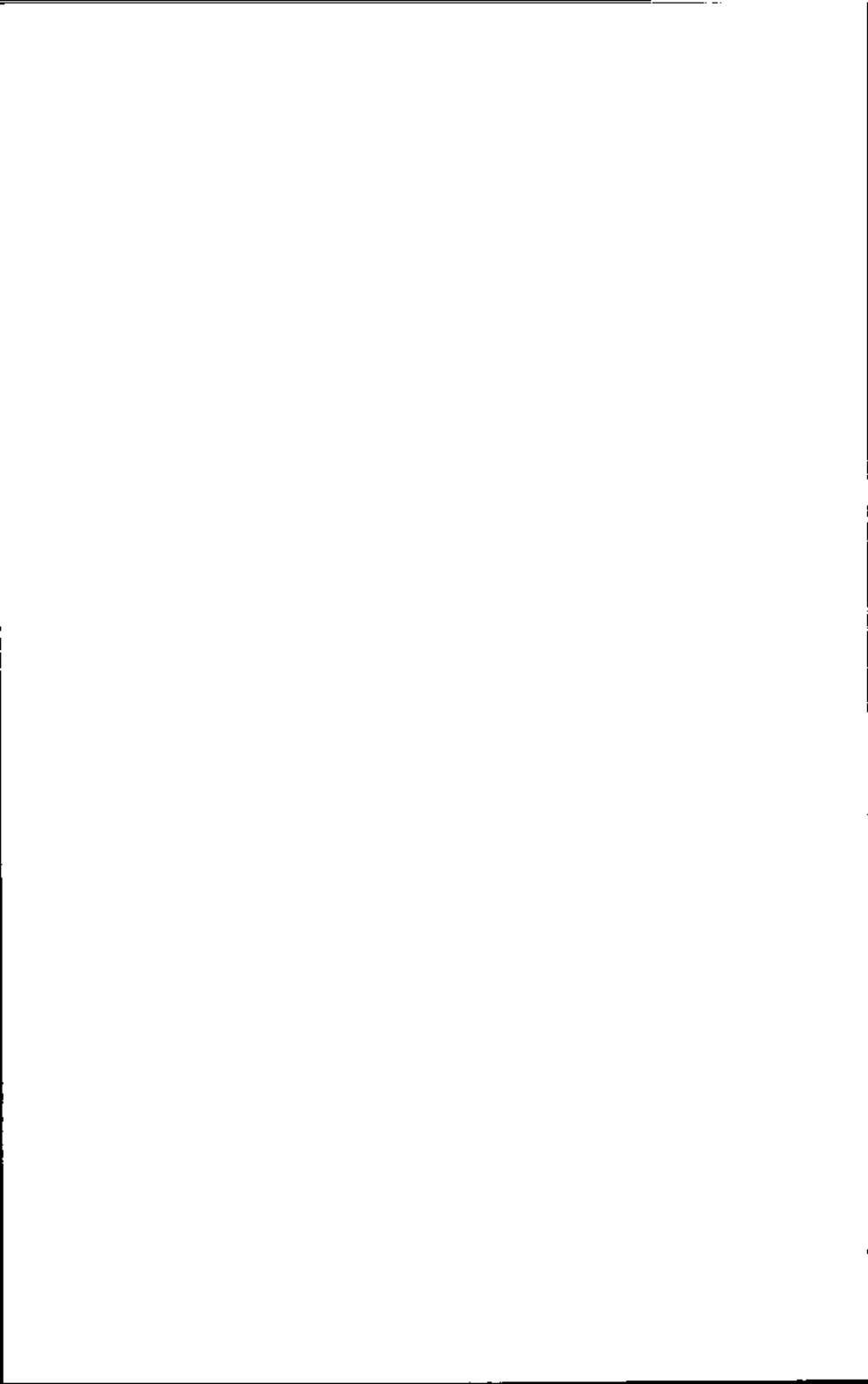
Tampoc no podran ser utilitzades, com a mesura d'execució derivada de l'article 155, les forces i cossos de seguretat de l'Estat. Podriem pensar en el supòsit d'incompliment de l'obligació de mantenir l'ordre públic per part d'aquelles CCAA que han assumit competències en la matèria (Catalunya i País Basc) com a causa material habilitant de la intervenció del Govern per la via de l'article 155, adoptant la mesura que aquí es critica. En aquest cas, però, serien aplicables, abans que l'article 155, els articles 17 i 14 dels Estatuts d'Autonomia basc i català, respectivament, en virtut dels quals les forces i cossos de seguretat de l'Estat podran intervenir en funcions atribuïdes a la policia d'aquestes CCAA quan aquestes ho requereixin o per pròpia iniciativa quan considerin greument compromès l'interès general. La intervenció de les forces i cossos de seguretat de l'Estat en una CA, al marge d'aquests preceptes que la preveuen de forma expressa, no sembla, per tant, admissible.

24. P. CRUZ VILLALÓN (1981 a, p. 715), per a qui "debe entenderse que el equivalente a este instituto (Bundesintervention) en nuestra Constitución no es otro que el estado de sitio (art. 116.4). En otras palabras, que la utilización de las Fuerzas Armadas en una CA sólo puede tener lugar a través de la figura del estado de sitio".



## CAPÍTOL VUITÈ

### El control jurisdiccional de la institució



Finalment, cal fer referència al problema de les vies a través de les quals la CA objecte d'execució podrà portar el conflicte existent amb les institucions centrals davant el TC. Tema particularment important si tenim en compte que la principal garantia de què disposen les CCAA —la intervenció del Senat— ha quedat, en el text final de la CE, considerablement desvirtuada.<sup>1</sup>

Ja va indicar O. Alzaga els problemes que planteja el control de constitucionalitat en relació amb les mesures de l'article 155: "*Habría que ver, llegado el caso, en virtud de cuál de los supuestos que contempla el artículo 161 podría considerarse competente (a posteriori) el TC para conocer y pronunciarse sobre las medidas que se estimasen por los órganos de la comunidad como innecesarias.*"<sup>2</sup>

Recordem que, com a conseqüència de l'aprovació de l'esmena del grup parlamentari de l'Entesa dels Catalans, s'afegí al paràgraf primer de l'article 155 un incís final que deia:

1. Són diversos els autors que destaquen la necessitat de conjuminar el risc d'una extralimitació governamental en l'aplicació de l'article 155 amb la submissió de la institució sota control jurisdiccional. Així, E. ALVAREZ CONDE (1983, p. 499) entén que "*el margen de discrecionalidad que cabe en la apreciación de lo que es atentado grave, de qué se entiende por interés general de España, de la ausencia de plazo en la contestación al requerimiento hecho al Presidente de la CA, etc.*" justifiquen que la decisió del Govern sigui susceptible de recurs davant el TC. En el mateix sentit, J. LEGUINA (1980, p. 796) i L. VANDELLI (1982, p. 332). I. MOLAS (1979, p. 47) es mostra contrari al recurs davant el TC, ja que "*hauria endossat a aquesta institució el control d'oportunitat en darrera instància (pel caràcter eteri de la fórmula "atemptat greu a l'interès general d'Espanya") i hauria contribuït a polititzar molt intensament l'actuació del Tribunal.*"

2. O. ALZAGA VILLAAMIL (1978, p. 892).

*"La decisión del Gobierno podrá ser recurrida por las autoridades de la CA ante el TC."*

Aquesta previsió fou, però, finalment suprimida per la Comissió Mixta Congrés-Senat, sense que sapiguem exactament per què. Probablement va prevaler l'opinió del grup del senador Pérez-Maura Herrera, per a qui aquest incís final tan sols reiterava allò disposat en l'actual article 162.1 de la CE, la qual cosa, com ja hem comentat, no és certa. L'article 162.1 legitima els òrgans col·legiats executius de les CCAA o llurs Assemblees per interposar recurs d'inconstitucionalitat contra lleis i disposicions normatives amb força de llei i no contra decisions del Govern.<sup>3</sup> En aquest error d'interpretació es podria trobar la causa de la supressió de la referència expressa al recurs davant el TC.<sup>4</sup> No obstant això, existeix la possibilitat de plantejar el control de constitucionalitat de l'aplicació de l'article 155, exigència que deriva directament del principi general de legalitat i que a continuació veurem com es pot fer efectiva.<sup>5</sup>

D'entrada, davant el requeriment previ del Govern al President de la CA, aquesta pot plantejar conflicte positiu de competència (art. 161.1 c).<sup>6</sup>

Segons l'article 63.1 de la LOTC:

*"Cuando el órgano ejecutivo superior de una CA considere que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra CA o del Estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito, requerirá a aquélla o a éste para que sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión."*

3. *Vid.*, en relació amb el que acabem de dir, el capítol II d'aquest mateix estudi.

4. En aquest mateix sentit, J. GARCÍA TORRES (1984, p. 1289).

5. No estem d'acord amb J. M. RODRÍGUEZ OLIVER (1981, ps. 2323 i 2324), per a qui l'article 155 constitueix un àmbit exempt del control del TC.

6. Aquesta és una opinió compartida per la major part de la doctrina. *Vid.* R. ENTRENA CUESTA (1980, p. 1665), F. MODERNE i P. BON (1981, p. 155), MENDIZÁBAL ALLENDE (1979, p. 1443), R. MARTÍN MATEO (1984, p. 310), però sobretot E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 177) i R. PUNSET (1985, p. 79). En contra, J. DE ESTEBAN i L. LÓPEZ GUERRA (1980, p. 407).

Vegem ara quins són els termes del conflicte en relació amb el requeriment del Govern.

La CA entén que aquest requeriment suposa una immissió il·legítima de l'Estat en el seu àmbit de competència, ja que no s'ha produït la causa material habilitant. Discuteix, per tant, la fonamentació jurídica del requeriment i, en conseqüència, la competència de l'Estat per advertir-la o, més ben dit, amenaçar-la amb l'aplicació de les mesures coercitives de l'article 155.

L'Estat, en canvi, es considera legitimat per requerir a la CA que rectifiqui la seva conducta, donat que s'ha produït, al seu entendre, incompliment d'obligacions constitucionals o legals o una conducta que atempta greument contra l'interès general. Per això afirma la seva competència en contra de l'opinió de la CA afectada.

El plantejament del conflicte pot tenir conseqüències immediates importants. La CA recurrent pot sol·licitar del TC la suspensió del procediment per l'aprovació, en el Senat, de les mesures coercitives proposades pel Govern (art. 64.3 de la LOTC). En el cas que el TC accedeixi a la petició de la CA o quan el Govern o el Senat decideixin unilateralment esperar la sentència del TC en lloc de continuar amb el procés d'aplicació de l'article 155, el conflicte es resoldrà davant d'aquell tribunal i s'evitarà d'aquesta manera la fase d'execució de les mesures i, per tant, la intervenció directa de l'Estat en l'àmbit de poder de la CA.<sup>7</sup>

L'acte senatorial aprovant la decisió del Govern de procedir per la via de l'article 155 i les mesures concretes d'execució podran ser també objecte de control de constitucionalitat.<sup>8</sup>

En principi és clar que aquest acte pot incórrer tant en inconstitucionalitat material com formal. Des del primer punt de vista, l'autorització del Senat implica un judici de fons sobre la realització del supòsit de fet. El Senat qualifica les circumstàncies reals (l'actuació de la CA) i decideix si són subsumibles en la categoria legal que estableix l'article 155 (vulneració d'obligacions constitucionals o legals o de l'interès general d'Espanya). Aplica, per tant, la Cons-

7. En aquest mateix sentit, E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 179).

8. La major part de la doctrina citada no pren en consideració aquesta possibilitat. Tan sols R. PUNSET (1985, p. 80), E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 179) i J. M. RODRÍGUEZ OLIVER (1981, p. 2325) la contemplen. Mentre que el primer l'admet, aquests darrers l'exclouen.

titució i pot fer-ho d'una forma que el TC *a posteriori* consideri incorrecta. Des del punt de vista formal, l'autorització del Senat ha de seguir un procediment determinat per una sèrie de requisits constitucionals i reglamentaris (audiència a la CA, aprovació per majoria absoluta, etc.) l'incompliment dels quals comporta la seva nul·litat per inconstitucionalitat.

Cal que ara ens preguntem per quina via, entre les que estableix l'article 161.1, podrà la CA afectada impugnar l'acte senatorial.

Difícilment seria susceptible d'un recurs d'empara (art. 161.1 b), ja que, si bé es pot plantejar contra "*las decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos*" (art. 42 de la LOTC), aquestes han de suposar la violació dels drets i llibertats fonamentals reconeguts en els articles 14 a 29 de la CE i no del dret a l'autonomia.<sup>9</sup>

El problema se centra, doncs, entre el conflicte positiu de competència, plantejat en termes anàlegs als que expressàvem més enere, i el recurs d'inconstitucionalitat.

Al nostre entendre, l'aprovació del Senat seria recorrible per aquesta darrera via, donat que es tracta d'un veritable acte amb força de llei. En la mesura que suposa un desenvolupament directe de la Constitució i una modificació evident de l'ordenament jurídic (fins al punt de comportar una variació substancial, malgrat ser transitòria, de l'estructura de l'Estat), té contingut material de llei i entra, per tant, dins la previsió de l'article 161.1, que parla de "lleis i disposicions normatives amb força de llei".<sup>10</sup>

Finalment, hi ha la possibilitat d'impugnar les mesures concretes adoptades pel Govern. En aquest cas, el conflicte positiu de competència no ofereix dubtes, ja que aquelles mesures suposaran una invasió immediata i directa en l'àmbit de competència de la CA. Es podria argumentar en contra que l'article 155 habilita el Govern, precisament i de forma excepcional, per adoptar mesures que suposen una ruptura "*del orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes corres-*

9. En aquest punt sí que coincidim amb J. M. RODRÍGUEZ OLIVER (1981, p. 2323).

10. *Vid.* una argumentació paral·lela d'aquesta a J. SOLÉ TURA i M. A. APARICIO PÉREZ (1984, ps. 83 i ss.) en relació, en aquest cas, amb la natura dels reglaments dels Parlaments.

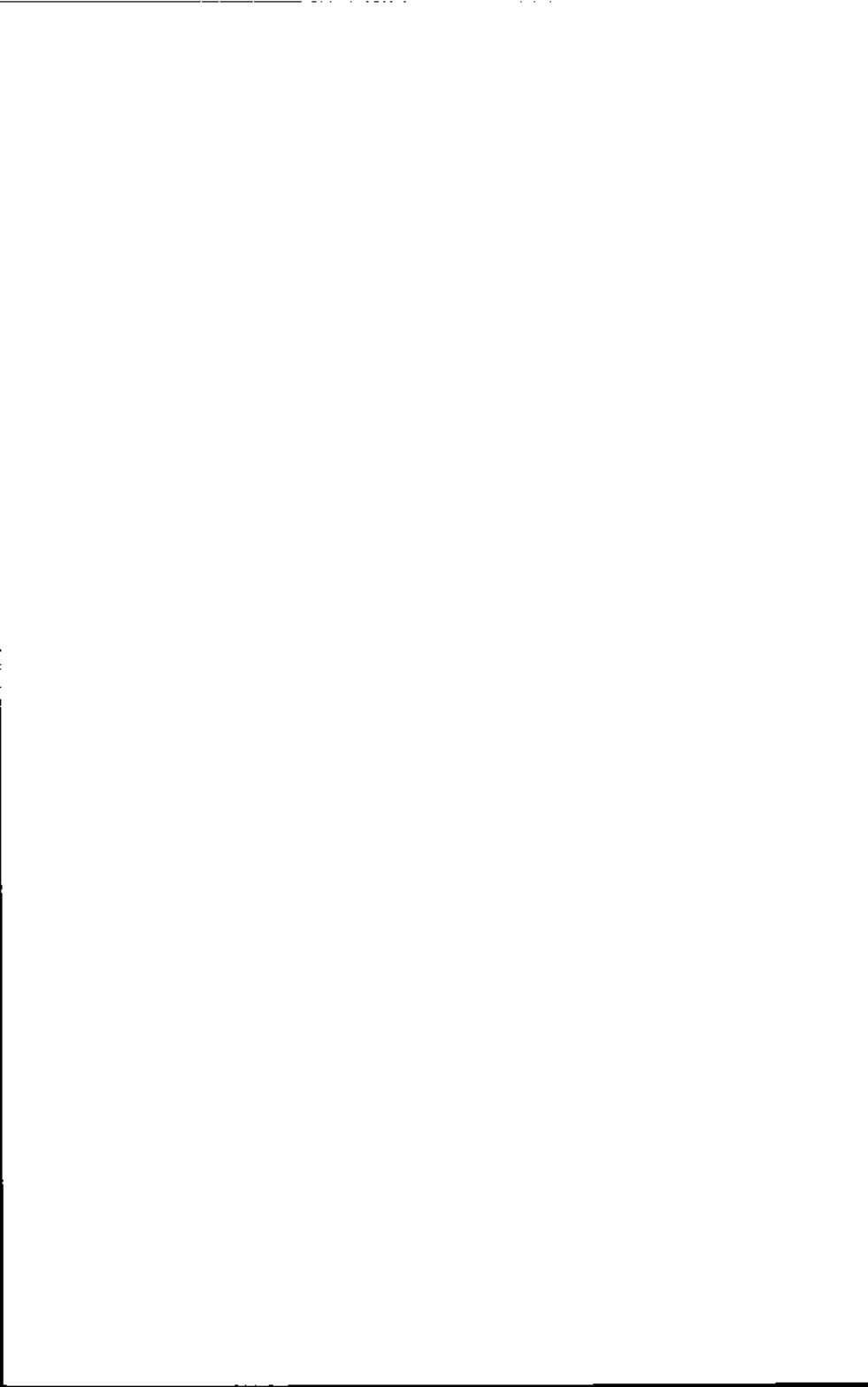


*pondientes*", com diu l'article 63.1 de la LOTC. Certament així és, però dins uns límits. L'article 155 no atribueix a l'Estat un poder absolut sobre les CCAA. Com hem intentat demostrar, el Govern no podrà adoptar qualsevol mesura. La CA objecte d'execució, doncs, pot apreciar inconstitucionalitat en les mesures que li han estat aplicades i, en conseqüència, plantejar la qüestió davant el TC, que decidirà en funció dels principis generals de necessitat, proporcionalitat, adequació al cas concret i menor lesió dels drets autonòmics que, com diu E. García de Enterría, són "*un tanto inespecíficos, pero no obstante efectivos*".<sup>11</sup>

11. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 189).



## CONCLUSIONS



En aquest apartat recollim aquelles conclusions a les quals ens ha portat l'estudi de l'article 155. Conclusions no ha de ser entès aquí com a solucions definitives als molts problemes que hem anat plantejant, sinó com a reflexions finals que deriven de la nostra interpretació d'aquest precepte.

1. L'article 155 constitueix un recurs extraordinari que la Constitució posa en mans del Govern per fer front a situacions de conflicte excepcionalment greu amb una CA. S'assegura així l'existència d'una via constitucional per a la resolució d'aquests supòsits especialment delicats en el funcionament de les institucions.

Tot i que implica una activitat de control prèvia, pel seu caràcter corrector i executiu, l'hem considerat com un instrument de garantia en sentit ampli. Instrument de garantia de la Constitució i de l'interès general que, per tant, haurà de ser compatibilitzat amb el principi d'autonomia. En la mesura que l'Estat podrà intervenir en l'àmbit de poder de la CA infractora, els seus drets autonòmics patiran transitòriament una restricció, per bé que no serà admissible la seva desaparició de forma general i definitiva.

L'article 155 compleix, en el sistema constitucional, una funció específica i determinada tant de prevenció com de reacció a una hipotètica conducta incomplidora per part d'una CA i és, en aquest sentit, coherent amb l'estructura d'un Estat que s'organitza territorialment en CCAA. Els problemes no deriven tant de la seva existència com de les escasses garanties que s'atorguen a les CCAA; s'incrementa d'aquesta manera el perill d'una intervenció estatal dubtosa o sense motius. Caldrà que la jurisprudència constitucional,

avui encara molt minsa, matisi el contingut i l'abast d'aquesta institució.

2. El pressupòsit material arquetípic de l'article 155 es produí a Barcelona el 6 d'octubre de 1934. Davant la manca d'una previsió constitucional, el Govern de la República optà, en aquella ocasió, per la suspensió indefinida de l'Estatut de Catalunya, mesura que posteriorment el Tribunal de Garanties Constitucionals declararia inconstitucional pel fet de ser incompatible amb el principi d'autonomia. La història ens mostra, en aquest cas, el valor que pot tenir l'article 155 per a la resolució de crisis polítiques profundes entre l'Estat i les CCAA, dins el marc constitucional.

3. El procés constituent ve marcat per l'acord inicial d'introduir la institució prevista en l'article 37 de la LFB. Els debats parlamentaris se centraren en les modificacions proposades respecte a aquell model originari. En general, però, no ens permeten conèixer la raó dels canvis operats en l'articulat. Els aspectes més discutits revelen la preocupació, per part de certs diputats i senadors, pel tema de les garanties de les CCAA davant l'aplicació iHegitima de la institució. Sorprenentment, però, la indeterminació de les mesures aplicades no fou objecte d'una especial atenció.

4. L'article 155 suposa la recepció, en el nostre sistema constitucional, d'una institució pròpia del Dret federal. La seva interpretació, però, ha de tenir en compte els trets diferencials de l'Estat autònom. Si bé ens poden ser útils conceptes elaborats per la doctrina federal comuna, cal no incórrer en un trasllat sistemàtic de les solucions proposades per aquesta doctrina. La teoria desenvolupada en els federalismes europeus i americà no ha de tenir un efecte limitador a l'hora d'interpretar l'article 155, que, com a norma constitucional, té caràcter obert.

5. Defensem el caràcter excepcional de l'article 155 prenent com a base un conjunt de raons que hem exposat oportunament. L'excepcionalitat imposa, en primer lloc, exhaurir el sistema constitucional de controls ordinaris abans de passar a la seva aplicació i, en segon lloc, fer una interpretació restrictiva dels seus pressupòsits materials. Sembla, doncs, més que probable una utilització escassa, per no dir nulla, d'aquest precepte.

6. El subjecte passiu de l'article 155 és una CA i no qualsevol altra entitat territorial. Seran imputats a la CA, com a unitat política, els actes dels seus òrgans superiors executius (President i Consell de Govern) o legislatius (Parlament), no rectificats en ús de la seva autonomia d'organització interna. El Tribunal Superior de Justícia de la CA no podrà, en canvi, vincular-la a efectes de l'article 155, fonamentalment perquè no és un òrgan autònom.

7. Cal reservar l'aplicació de l'article 155 per a casos autènticament excepcionals com ara la rebel·lió d'una CA contra l'ordre constitucional, l'actuació de fet contrària als drets fonamentals dels seus ciutadans, el desacatament al TC o l'inexercici summament greu de competències, és a dir, aquells conflictes que no puguin ser resolts per altres vies menys traumàtiques per a les mateixes CCAA i per al funcionament del sistema en el seu conjunt.

No ens sembla defensable la posició que considera l'aplicació de l'article 155 com a instrument últim de la fase correctiva de la supervisió estatal i creiem que la garantia del compliment dels tractats i de les resolucions internacionals per part de les CCAA es pot aconseguir, llevat del cas de normes comunitàries directament aplicables en què caldria recórrer a l'article 155, aplicant supletòriament Dret estatal.

8. La referència al cas que una CA atempti greument contra l'interès general d'Espanya no pot ser interpretada com un supòsit independent de l'incompliment d'obligacions constitucionals o legals, si partim d'un concepte d'interès general que ens ve determinat, en bona part, pels mateixos principis constitucionals bàsics. Creiem que les dues proposicions contribueixen a definir el mateix supòsit, cosa que encara restringeix més el limitat camp d'aplicació de l'article 155. Així, no seran coercibles per aquesta via altres obligacions que les establertes per la Constitució o per les lleis que componen el bloc de la constitucionalitat. La posició que sobre la base dels termes "altres lleis" considera obligacions de compliment forços les derivades de qualsevol llei o reglament confon, al nostre entendre, dues qüestions en principi diferents: el concepte de legislació i la font d'obligacions executables a través de l'article 155.

9. El requeriment previ al President de la CA pot jugar un paper important, sobretot quan la conducta incomplidora provingui del

Consell de Govern o de l'Administració autonòmica, de cara a obtenir una sortida negociada del conflicte plantejat.

10. Donat que el Senat només en una petita part és una Cambra de representació de les CCAA, hauria estat més lògic que el Congrés també intervingués a l'hora d'aprovar la decisió i les mesures adoptades pel Govern. Des del moment que es rebutja el model federal de Senat, l'aprovació d'aquesta Cambra deixa de suposar una garantia (possibilitat de control) per a les CCAA. De fet, amb l'actual composició del Senat és probable que el Govern tingui menys problemes per obtenir l'aprovació per majoria absoluta en aquesta Cambra que no en el Congrés.

11. Les mesures que pot adoptar el Govern seran en tot cas mesures concretes, amb una finalitat correctora de la infracció comesa per la CA objecte d'execució. L'ur admissibilitat vindrà determinada pels principis de necessitat, proporcionalitat material i cronològica, adequació al cas concret i menor lesió dels drets autonòmics.

La principal mesura a adoptar per part del Govern és, al nostre parer, la impartició d'instruccions, en substitució dels òrgans superiors de la CA, als òrgans normalment competents d'aquesta, que amb motiu de l'aplicació de l'article 155 es trobaran provisionalment subordinats al Govern central.

12. La CA objecte d'execució pot recórrer al TC:

- Primer, plantejant un conflicte positiu de competències com a resposta al requeriment previ del Govern al seu President.
- Segon, per la via del recurs d'inconstitucionalitat contra l'acte senatorial d'aprovació de la iniciativa del Govern.
- Tercer, plantejant un conflicte positiu de competències davant les mesures concretes que adopti el Govern.



## BIBLIOGRAFIA



- ACOSTA ESPAÑA, Rafael (1981): *España de las autonomías. Pasado, presente y futuro*, tom II, Madrid, Espasa-Calpe.
- AJA, Eliseo; TORNOS, Joaquín; FONT, Tomás; PERULLES, Juan Manuel, i ALBERTÍ, Enoch (1985): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos.
- AJA, Eliseo, i ARBÓS, Xavier (1980): "El Senado, Cámara posible de las autonomías", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17.
- AJA, Eliseo, i CARRERAS, Francesc de (1983): "Carácter de las leyes de armonización", *Revista de Derecho Político*, núms. 18-19.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (1983): "El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978", *Revista de Derecho Político*, núms. 18-19.
- *Las relaciones cooperativas en el orden federal alemán*, tesi doctoral llegida a la Universitat de Barcelona el setembre de 1985 (text mecanografiat). Recentment ha estat publicada amb el títol *Federalismo y Cooperación*, CEC, 1986.
- ALCALÁ-ZAMORA, Niceto (1981): *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Madrid, Civitas (reimpresió de l'edició de 1936).
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio (1984): "El principio de Solidaridad en el Estado autonómico. Sus manifestaciones jurídicas", *Revista de Derecho Político*, núm. 21.
- ALONSO GARCÍA, Enrique (1984): *La interpretación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique (1980 a): *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editora Nacional.
- (1980 b): "Algunas consideraciones sobre los órganos de las Comunidades Autónomas", *Revista de Derecho Político*, núm. 79.
- (1983): *El régimen político español*, Madrid, Tecnos.

- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar (1978): *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, Ediciones del Foro.
- APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (1984): *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona, Ariel (2.ª edición).
- ARAGÓN REYES, Manuel (1984): "La Jurisprudencia del TC sobre las autonomías regionales", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, tom II.
- ARGULLOL MURGADAS, Enric (1977): *La vía italiana a la autonomía regional*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- (1979 a): "Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", a *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, tom I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (1979 b): "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa*, núm. 182.
- AUBERT, Jean-François (1967): *Traité de Droit constitutionnel suisse*, tom I, Neuchatel, Editions Ides et Calendes.
- BAI CELLS, Albert; ARDIT, Manuel, i SALES, Núria (1980): *Història dels Països Catalans. De 1714 a 1975*, Barcelona, EDHASA.
- BASSOLS COMA, Martín (1984): "Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas", a *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, tom I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- BAYONA I ROCAMORA, Antoni (1984): "Interés, distribución de competencias y armonización en el sistema autonómico español", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, tom I.
- BERMEJO VERA, José (1984): "El «interés general» como parámetro de la jurisprudencia constitucional", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, tom II.
- CÁMARA DEL PORTILLO, Diego (1981): "La figura del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas", *Revista Española de la Vida Local*, núm. 210.
- CASCAJO CASTRO, José Luis (1984 a): "En torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada alta inspección", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, tom II.
- (1984 b): *Diccionario del sistema político español* (dirigit per J. González Encinar), Madrid, Akal.

- COLOMER VIADEL, Antonio (1978): "El control de las regiones autónomas", a *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- CONSTITUCIÓN... (1980): *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, 4 toms, Madrid, Cortes Generales.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (1979): "La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas", a *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, tom I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales. (El mateix article es pot trobar a la *Revista de Administración Pública*, núm. 89).
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1981 a): "La protección extraordinaria del Estado", a *La Constitución española de 1978*, estudi sistemàtic dirigit per A. Predieri i E. García de Enterría, Madrid, Civitas.
- (1981 b): "El nuevo derecho de excepción", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2.
- (1983): "Las articulaciones de un Estado Compuesto", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8.
- (1984): *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, Tecnos.
- DÍAZ DE LIAÑO, F., i VALLES COPEIRO, A. (1980): "Notas para un estatuto del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa*, núm. 187.
- DISCUSSIONS... (1935): *Discussions sobre temes de Dret Públic*, Barcelona, Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya.
- ELIZALDE, José (1981): "El Senado como Cámara de Representación Territorial en el Estado Autonómico. Una perspectiva comparada", *Revista de Política Comparada*, núm. 6.
- ENTRENA CUESTA, Rafael (1980): "El artículo 155", a *Comentarios a la Constitución*, dirigit per Garrido Falla, Madrid, Civitas.
- (1981): *Curso de Derecho Administrativo* (Organización administrativa), tom II, Madrid, Tecnos (7ª. edició).
- ESTEBAN, Jorge de, i LÓPEZ GUERRA, Luis (1980): *El régimen constitucional español*, tom II, Barcelona, Labor.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (1979 a): "Autonomía y sistema de fuentes", a *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, tom II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

- (1979 b): "La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución", a *Lecturas sobre la Constitución española*, tom I, Madrid, UNED.
  - (1979 c): "El problema de los límites de la potestad legislativa regional", *Documentación Administrativa*, núm. 182.
  - (1981): *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas.
- FERRANDO BADÍA, Juan (1980-1981): "Teoría y realidad del Estado autonómico", *Revista de Política Comparada*, núm. 3.
- FERRERO PÉREZ, Afrodísio (1980): "Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas", *Certamen*, núm. 452.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1982): "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5.
- (1983): *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas.
  - (1984): "El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones", a *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, tom I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R (1980): *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas (3ª. edició).
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (1984): "Los grupos territoriales del Senado", *Revista de Derecho Político*, núm. 21.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1953): *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Revista de Occidente.
- GARCÍA TORRES, Jesús (1984): "El artículo 155 de la Constitución española y el Principio Constitucional de Autonomía", a *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, tom II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- GARRIDO FALLA, Fernando, i altres (1980): *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas.
- GERPE LANDÍN, Manuel (1977): *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Barcelona, Edicions 62.
- (1979): "Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978", *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 2.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. (1974): *Federalisme i autonomia a Catalunya (1869-1938)*, Barcelona, Curial.

- (1977): "La Constitución de la II República española y el Estatuto de Cataluña de 1931", *Sistema*, núm. 17-18.
  - (1979): "Los estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno", *Documentación Administrativa*, núm. 182.
  - (1980 a): "El Estado de las Comunidades Autónomas", *Sistema*, núms. 38-39.
  - (1980 b): *Teoría del Estado y Derecho constitucional*, Barcelona, Vicens-Vives.
- GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan (1985): *El Estado unitario-federal*, Madrid, Tecnos.
- GONZÁLEZ HERNANDO (1980): *El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ministerio del Interior.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (1983): *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- GONZÁLEZ PÉREZ (1980): *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Civitas.
- GONZÁLEZ RIVAS, Juan José (1984): "Las Comunidades Autónomas: aspectos jurídico-administrativos", a *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, tom II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- GUAITA MARTORELL, Aurelio (1979 a): "Dualidad de Estatutos autonómicos en la Constitución española", a *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, tom II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (1979 b): "Las regiones españolas, antes y después de la Constitución de 1978", *Revista de Derecho Público*, núms. 76-77.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo (1980): *Autonomía e integración en la II República*, Madrid, Ediciones Encuentro.
- HURTADO, Amadeu (1967): *Quaranta anys d'advocat. Història del meu temps (1931-1936)*, Barcelona, Ariel.
- JACKSON, Gabriel (1976): *La República española y la guerra civil*, Barcelona, Crítica - Grijalbo (2ª. edició).
- JELLINEK (1978): *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, E. Albatros.
- JIMÉNEZ BLANCO, Antonio (1985): *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solida-*

ridad, coordinación, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel (1983): *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos.

KELSEN, Hans (1979): *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional (15ª. edición).

LEGUINA VILLA, Jesús (1980): "Las Comunidades Autónomas", a *La Constitución española de 1978, estudio sistemático*, dirigit per A. Predieri i E. García de Enterría, Madrid, Civitas.

LINDE PANIAGUA, Enrique (1979): "El Delegado del Gobierno", *Documentación Administrativa*, núm. 182.

— (1981): *La coordinación de las Administraciones públicas en la Constitución española de 1978*, Madrid, Ministerio de Justicia.

LOEWENSTEIN, Karl (1976): *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel (2ª. edición).

MANZELLA (1981): "Las Cortes en el sistema constitucional español", a *La Constitución española de 1978, estudio sistemático*, dirigit per A. Predieri i E. García de Enterría, Madrid, Civitas.

MARTÍN MATEO, Ramón (1984): *Manual de Derecho Autonómico*, Madrid, Instituto de Estudios de la Vida Local.

MARTÍN OVIEDO, José María (1980): "El régimen constitucional de las Comunidades Autónomas", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 18.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (1980 a): "Las Comunidades Autónomas. Notas sobre la Constitución española de 1978", a *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, València, Facultat de Dret de la Universitat de València.

— (1980 b): *Aproximación al Derecho constitucional español. La Constitución española de 1978*, València, Fernando Torres editor.

MATEU-ROS CERZEZO, Rafael (1979): "Crisis del Estado y fuentes del Derecho", a *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, tom II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

MENDIZÁBAL ALLENDE (1979): "El control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas", a *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, tom II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.



- MODERNE, F., i BON, P. (1981): *Les autonomies regionales dans la Constitution espagnole*, París, Economica.
- (1984): *La Justice constitutionnelle en Espagne*, París, Economica.
- MOLAS, Isidre (1980): "El control dels òrgans de l'Estat sobre les Comunitats Autònomes", *Administración Pública*, núm. 3.
- MONTERO GIBERT, J. R., i GARCÍA MORILLO, J. (1984): *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos.
- MOUSKHELI, M. (1931): *Teoría jurídica del Estado federal*, Madrid, Aguilar.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (1978): "El Gobierno y la Administración regional", *Documentación Administrativa*, núm. 177.
- (1979): *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas.
- (1981): "La experiencia de los regímenes provisionales de autonomía", Civitas, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28.
- (1982): *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tom I, Madrid, Civitas.
- (1984 a): *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tom II, Madrid, Civitas.
- (1984 b): "Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las administraciones públicas", a *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- OTTO, Ignacio de (1981): "La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2.
- PABÓN (1969): *Cambó (1930-1947)*, tom II, Barcelona, Editorial Alpha.
- PALADIN (1979): *Diritto regionale*, Pàdua, Cedam (3ª edició).
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1981): *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- PECES-BARBA, Gregorio (1981): *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y de Política*, València, Fernando Torres editor.
- PELÁEZ MORÓN, José Manuel (1985): "La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los Tratados Internacionales", *Revista de Derecho Público*, núm. 98.

- PÉREZ MORENO, Alfonso (1978): "Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional", a *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- PERGOLA, Antonio La (1985): "Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 13.
- PORRES AZCONA, Juan (1983): "La decisión sobre poderes excepcionales", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6.
- PORTERO MOLINA, José Antonio (1979): "El Senado en la Constitución española", a *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, editat per M. Ramírez, Saragossa, Pórtico.
- PREDIERI, A.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., i altres: (1981): *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Civitas.
- PUNSET BLANCO, Ramón (1985): "El control jurisdiccional del estatuto y actos parlamentarios", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5.
- RAMOS OLIVEIRA (1979): *La unidad nacional y los nacionalismos españoles*, Mèxic, Grijalbo.
- RAYA MEDINA, Fernando (1984): "Carácter de las relaciones entre Administración del Estado y las Comunidades Autónomas", a *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, tom IV, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- REGÍMENES... (1978): *Regímenes preautonómicos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- RODRÍGUEZ OLIVER, José María (1981): "Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional", a *El Tribunal Constitucional*, tom III, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- SAINZ MORENO (1976): *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*. Madrid, Civitas.
- SALAS HERNÁNDEZ, Javier (1973): "El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones Estado-Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial", a *Descentralización administrativa y organización política*, tom II, Madrid, Editorial Alfaguara.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando (1984): *Derecho parlamentario español*, Madrid, Editora Nacional.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (1984): *Descentralización y cooperación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

- SCHMITT, Carl (1982): *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial.
- SERRANO ALBERCA, José Manuel (1980): "El artículo 116", a *Comentarios a la Constitución*, dirigit per Garrido Falla, Madrid, Civitas.
- SOLÉ TURA, Jordi (1983): "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías", a *Anuari de Dret Polític*, Barcelona, Càtedra de Dret Polític de la Universitat de Barcelona.
- SOLÉ TURA, Jordi, i altres (1985): *El Govern a la Constitució espanyola i als Estatuts d'Autonomia*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- SOLÉ TURA, Jordi, i APARICIO PÉREZ, M. Ángel (1984): *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos.
- SOLOZÁBAL (1980): "Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado", *Sistema*, núms. 38-39.
- SOSA WAGNER, Francisco (1979): "El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española", *Documentación Administrativa*, núm. 182.
- STEIN, Ekkehart (1973): *Derecho político*, Madrid, Aguilar.
- TAMAMES, Ramón (1980): *Introducción a la Constitución española (Textos y comentarios)*, Madrid, Alianza Editorial.
- TOLIVAR ALAS, Leopoldo (1981): *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- TOMÁS VILLARROYA, Joaquín (1968): "El recurso de inconstitucionalidad en el Derecho español (1931-1936)", *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, núm. 11.
- (1979): "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", a *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, tom I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- TORNOS MAS, Joaquín (1979): "La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía", *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 21.
- TORRIGIANI (1972): *Controlli amministrativi statali e regionali*, Milà Giuffrè Editore.
- TRUJILLO, Gumersindo (1979): *Constitución española. Edición comentada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

- VANDELLI, Luciano (1981): "Opciones estatales e instancias regionales: aspectos de las relaciones entre el Estado y las Autonomías en España e Italia", *Revista de Política Comparada*, núm. 4.
- (1982): *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- VARELA, J. (1976): *El problema regional en la Segunda República española*, Madrid, Unión Editorial.
- VERGOTTINI, Giuseppe de (1983): *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa-Calpe.
- VERNET I LLOBET, Jaume (1984): *Concepte i objecte de les lleis d'harmonització*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya.
- VILA MIRANDA, Carmen (1984): "Concreciones sobre la función estatal de alta inspección como «supervisión»", *Revista de Derecho Político*, núm. 21.
- VIVER I PI-SUNYER, Carles (1980): "La figura jurídica del President de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya", *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1.

*Revistes seguides des de 1979*

- Autonomies. Revista catalana de Dret públic.
- Documentación administrativa.
- Revista de la Administración pública.
- Revista de Derecho político de la UNED.
- Revista de Derecho público.
- Revista española de Derecho administrativo (Civitas).
- Revista española de Derecho constitucional.
- Revista de estudios políticos.
- Revista de estudios de la vida local.
- Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- Revista jurídica de Catalunya.
- Revista de política comparada.
- Revista vasca de Administración pública.

Publicacions  
de  
l'Escola d'Administració Pública  
de Catalunya

Col·lecció "ESTUDIS"

1. Josep Sarrion Gualda, *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*, Barcelona 1983, 352 ps., ISBN 84-393-0139-4, 1.000 ptes. Amb un pròleg d'Enric Jardí.
2. Antoni Milian i Massana, *El Tribunal de Cassació de Catalunya i l'organització del contenciós administratiu a la II República*, Barcelona 1983, 280 ps., ISBN 84-393-0170-7, 1.000 ptes., Premi «Pere N. Vives i Cebrià» 1984.
3. Jaume Vernet i Llobet, *Concepte i objecte de les lleis d'harmonització*, Barcelona 1984, iv + 224 ps., ISBN 84-393-0432-3, 1.000 ptes.
4. Carles Duarte i Montserrat, *El vocabulari jurídic del Llibre de les Costums de Tortosa (Ms. 1272)*, Barcelona 1985, 128 ps., ISBN 84-393-0509-5, 700 ptes.
5. José Juan Ferreiro Lapatza, *La hacienda de las Comunidades autónomas en los diecisiete estatutos de autonomía*, Barcelona 1985, x + 358 ps., ISBN 84-393-0596-6, 1.000 ptes.
6. Francesc Lliset i Joaquim Tornos, *La Funció pública de les Comunitats autònomes*, Barcelona 1986, xviii + 294 ps., ISBN 84-393-0631-8, 1.000 ptes.
7. María-Jesús Montoro Chiner, *La Funció pública en el federalisme alemany*, Barcelona 1986, 216 ps., ISBN 84-393-0696-2, 1.000 ptes.
8. Xavier Ballart, *Coerció estatal i autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, 1987, 200 ps., ISBN 84-393-0758-6, 1.000 ptes.

Col·lecció "MATERIALS"

1. *Autonomia i Administració. Actes del Col·loqui Administració i regionalisme, autonomia i federalisme del XVIII Congrés internacional de Ciències administratives*, amb conferències de R. Entrena, Y. Mény, O. Sepe, J. Ll. Sureda, P. Romus, L. E. Schwartz, Barcelona 1983, 160 ps., ISBN 84-393-4147-2, 800 ptes.
2. *Llengua i Administració. Actes del Col·loqui sobre llengua i Administració (Barcelona, octubre de 1983)*, amb conferències de J. M. Puig i Salellas, C. Duarte, E. Oregui, L. Calvo, Ll. B. Polanco, R. Comet, A. Duez, G. Kremnitz, etc., Barcelona 1984, 320 ps., ISBN 84-393-0353-X, 1.000 ptes.
3. *Fundacions privades catalanes*, amb conferències de J. M. Vilaseca, E. Roca, J. Lluch, J. D. Guàrdia, J. Forner, J. Fernández, M. Billoch, Barcelona 1984, 224 ps., ISBN 84-393-0362-9, 800 ptes.
4. *L'establiment del llenguatge administratiu. Actes de les Jornades sobre l'establiment del llenguatge administratiu català (Barcelona, febrer de 1984)*, amb conferències de Ll. B. Polanco, R. Torrents, I. Marí, M. Xirinachs, J. R. Solé, J. Ferrer, Barcelona 1984, 92 ps., ISBN 84-393-0383-1, 400 ptes.
5. *La comarca com a ens territorial - La comarca com ente territorial*, amb conferències de M. S. Giannini, R. Entrena, S. Muñoz Machado, E. Argullol, L. Parejo, R. Martín Mateo, M. Ribas, A. Nieto, Barcelona 1984, vi + 136 ps., ISBN (català) 84-393-0429-3 - ISBN (castellà) 84-393-0430-7, 800 ptes.
6. *La coordinació financiera estatal, autonómica y local*, amb conferències de C. Albiñana, J. M. Tejerizo, J. Martín Queralt, F. Pérez Royo, J. J. Ferreiro, A. de Rovira, Barcelona 1984, 172 ps., ISBN 84-393-0431-0, 800 ptes.
7. *Estudis sobre el projecte de Llei Orgànica del Poder Judicial - Estudios sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial*, amb conferències de J. Arozamena, E. Argullol, F. Salinas, J. Ferret, R. Entrena, J. Tornos, T. Font, T. R. Fernández Rodríguez, Barcelona 1984, 276 ps., ISBN (català) 84-393-0519-2 - ISBN (castellà) 84-393-0523-0, 1.000 ptes.

8. *Tradició i Modernitat en l'establiment del llenguatge administratiu*, amb conferències de R. Comet, T. Cabré, A. Santamarina, E. Casanova, C. Duarte, Barcelona 1986, 144 ps., ISBN 84-393-0657-1, 800 ptes.

#### Col·lecció "MANUALS I FORMULARIS"

1. Jaume Sànchez i Isac, *Formulari de documentació municipal*, Barcelona 1980<sup>1</sup> i 1982<sup>2</sup>, iv + 224 ps., ISBN 84-393-0057-3, exhaurit.
2. Josep-Enric Rebés, Valentí Sallas i Carles Duarte, *Formulari de procediment administratiu*, Barcelona 1982<sup>1</sup>, 1983<sup>2</sup>, 1984<sup>3</sup> i 1987<sup>4</sup>, 180 ps., ISBN 84-393-0738-1, 700 ptes.
3. Luis Chacón Ortega, *Manual de formularis per a ajuntaments*, volum I, Barcelona 1985, 544 ps., ISBN (de tota l'obra) 84-393-0553-2, ISBN (del primer volum) 84-393-0554-0, 3.500 ptes.
4. Luis Chacón Ortega, *Manual de formularis per a ajuntaments*, volum II, Barcelona 1985, 576 ps., ISBN 84-393-0693-3, 3.500 ptes.
5. Francesc Lliset i Borrell, *Manual de Dret local*, Barcelona 1986, vi + 410 ps., ISBN 84-393-0640-7, 1.800 ptes.
6. J. J. Ferreiro Lapatz i E. Simón Acosta (Dir.), *Manual de Dret tributari local*, Barcelona, 1987, 3.000 ptes.

#### PUBLICACIONS PERIÒDIQUES

*Revista de Llengua i Dret*, Barcelona, núm. 1: juny de 1983, 15 x 21 cm, ISSN 0212-5056, 1.800 ptes. anuals, periodicitat semestral.

*Autonomies*. Revista catalana de Dret públic, en coedició amb l'Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, núm. 1: juny de 1985, 17 x 24 cm, 2.700 ptes. anuals, periodicitat quadrimestral, en versió catalana (ISSN 0213-3458) i castellana (ISSN 0213-344X).

#### COL·LABORACIONS

L'Escola d'Administració Pública de Catalunya presta el seu suport i col·laboració a les iniciatives següents:

Butlletí *Llengua i Administració* (Direcció general de Política lingüística), Barcelona, núm. 1: abril de 1982, periodicitat bimestral.

*Introducció al llenguatge jurídic* (Departament de Justícia), Barcelona 1986, 104 ps., ISBN 84-393-0699-7.

Col·lecció "Textos jurídics" (Casa editorial Bosch, S. A.).

*Dret urbanístic*, Barcelona, 1986, 400 ps., ISBN 84-7162-990-9.

*Dret administratiu*, Barcelona, 1986, 760 ps., ISBN 84-7676-000-0.

*Normativa laboral*, Barcelona, 1986, 680 ps., ISBN 84-7676-015-9.

*Dret tributari* (en premsa).



AQUESTA PRIMERA EDICIÓ  
DE  
*Coerció estatal i autonomies*  
S'HA ACABAT D'IMPRIMIR A BARCELONA,  
ALS TALLERS DE GRAFOS S. A.,  
LA SEGONA SETMANA DEL MES DE MARÇ DE 1987,  
ANY DEL 75è. ANIVERSARI DE LA FUNDACIÓ  
DE L'ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA  
DE CATALUNYA





