

■ Prólogo

Cuando se escriben estas líneas de presentación de la monografía *Gobierno, Senado y Tribunal Constitucional ante la coerción estatal. El procedimiento del artículo 155 de la Constitución Española*, de la que es autor José Carlos Nieto Jiménez, han transcurrido poco más de dos años de los graves hechos con los que culminó el proceso independentista en Cataluña a finales de 2017, entre cuyos principales hitos cabe recordar ahora la aprobación por el Parlament de las llamadas «leyes de desconexión» el 6 y el 7 de septiembre, la celebración del referéndum ilegal del 1 de octubre y la posterior declaración unilateral de independencia del 27 de ese mismo mes.

El paso del tiempo ha ido poniendo de manifiesto los importantes errores de cálculo político en los que, al menos aparentemente, incurrieron sus protagonistas. No pocos de los más relevantes surgieron como consecuencia de una idea equivocada —interesada o no— acerca de los condicionantes que el ordenamiento jurídico iba a tener sobre el desenvolvimiento del *procés*.

En el plano exterior, los dos errores más sobresalientes se relacionaron con la autodeterminación y con el derecho de la Unión Europea, sustentando por una parte la creencia de que la causa independentista iba a suscitar un gran apoyo en la opinión pública internacional al justificarse en el ejercicio del derecho de autodeterminación tal y como se encuentra reconocido en los tratados; y, por otra parte, dando pábulo al convencimiento de que una eventual independencia de Ca-

taluña sería favorablemente recibida por las instituciones de la Unión y no tendría consecuencias para su continuidad como nuevo Estado miembro. En el plano interno, pueden señalarse también otros dos importantes errores de apreciación jurídica: el primero, no prever que los actos de los líderes independentistas terminarían siendo juzgados por la jurisdicción penal, como efectivamente lo fueron en el Tribunal Supremo, cuya sentencia del 14 de octubre de 2019 los condenó a las severas penas de prisión previstas para el delito de sedición, a las que se sumaron las condenas por malversación y desobediencia. El segundo gran error fue, a mi juicio, creer que la coerción estatal prevista por el artículo 155 de la Constitución no sería finalmente activada o que, en el caso de serlo, no serviría para conseguir el propósito allí establecido, exigiendo a la Generalitat el cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales.

En este último punto el error arranca, probablemente, de confundir el sentido del diagnóstico con el que la doctrina constitucional española había venido caracterizando el procedimiento de la coerción estatal. Es cierto que el artículo 155 fue calificado desde el primer momento como una disposición constitucional pensada para no ser nunca aplicada. Pero se quería decir con ello que se confiaba en su carácter disuasorio, es decir, en que su mera presencia en la Constitución serviría para impedir que se dieran los hechos que podrían llegar a justificar su aplicación: que una Comunidad Autónoma atentara gravemente contra los intereses generales de España o incumpliera las obligaciones que imponen la Constitución o las leyes. No, como al parecer se interpretó por los líderes del *procés*, que, si se llegaba a dar el caso, el procedimiento allí previsto no iba a terminar, como efectivamente ocurrió, poniéndose en marcha.

El hecho es que la coerción estatal regulada en esa disposición constitucional no se había aplicado hasta entonces a lo largo de casi cuarenta años de vigencia de nuestro régimen constitucional. Sea ello debido a las dificultades de su puesta en práctica o más bien, como aquí se sugiere, a la inexistencia de un supuesto de hecho que llegara a justificarla, lo cierto es que su inaplicación había traído consigo una generalizada desatención doctrinal, con pocas aunque muy solventes excepciones, que sólo ha comenzado a remediarse a partir de su primera activación, el mismo día de la proclamación de la República Catalana por el Parlament.

La monografía que tengo el honor de prologar es un ejemplo del interés que la aplicación práctica de la coerción estatal ha suscitado en una nueva generación de constitucionalistas españoles, la que se ha encontrado con el despliegue del *procés* al mismo tiempo que se ha iniciado en la investigación en nuestra disciplina. El análisis, en tiempo real, de la aplicación por vez primera de este mecanismo tiene también sus riesgos. Frente al escaso atractivo que la coerción estatal tuvo para los estudiosos durante las cuatro décadas anteriores, la entrada en escena del artículo 155 de la Constitución ha sido a partir de entonces objeto de una destacada atención por la doctrina, que sigue en buena medida vigente al hilo de la trepidante actualidad política que aún alimenta el independentismo en Cataluña. En el debate político, un día se rodea el uso que se hizo del mismo en 2017 de una fuerte sospecha de autoritarismo y al siguiente se transita hasta el extremo opuesto, clamando por su nueva aplicación como única receta constitucional para terminar no ya con el secesionismo unilateral practicado en su día por las instituciones autonómicas, sino con el propio movimiento independentista y con los partidos que encauzan esa ideología.

Este libro ha sabido mantenerse por encima de esas enconadas disputas políticas, evitando que su cercanía temporal empañe el riguroso análisis jurídico constitucional del que se hace gala a lo largo de sus páginas. Ayuda a este propósito que se trate de una obra que, como acertadamente se expresa en su título, se dedica al procedimiento del artículo 155. Uno de sus mayores logros es, creo, el muy acertado deslinde que el autor propone entre las funciones que ejercen los distintos actores constitucionales que toman parte en el mismo: el doble papel de iniciativa e implementación de las «medidas necesarias» que compete al Gobierno; el sentido de la aprobación (que no autorización) de las mismas que la Constitución atribuye al Senado; y, por último, los contornos del control que sobre ello puede desplegar el Tribunal Constitucional.

Se trata, sin embargo, de un análisis procedimental que no elude las cuestiones sustantivas que siempre se encuentran al lado —o detrás— de todo procedimiento. Evocando, *mutatis mutandis*, la polémica sobre el carácter formal o material de la garantía del debido proceso que contienen la V y la XIV Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos (la conocida cuestión del llamado *substantive due*

process), creo que una buena aproximación a lo que se aborda en el libro es, precisamente, describir su objeto como el estudio del «debido proceso» del artículo 155 de la Constitución Española, tomando para ello como referencia el único caso en el que hasta ahora se ha llegado a aplicar. Arriesgo poco al afirmar que cualquiera que emprenda su lectura con la misma intención con la que fue escrito, desentrañará el sentido jurídico del procedimiento constitucionalmente establecido para poner en marcha la coerción estatal sobre una Comunidad Autónoma, llegará como yo a la conclusión de que su autor sale airoso de ese empeño.

Que, con aportaciones como esta, el procedimiento regulado en el artículo 155 de la Constitución comience a enriquecerse con elementos de destacable solvencia doctrinal, permite apuntar también a otra consecuencia política de primer orden para la futura evolución de la cuestión secesionista en nuestro país: la solidez dogmática que este y otros estudios aportan al instituto de la coerción estatal contribuye a afianzar la idea de que este mecanismo, tal como está previsto en la Constitución, podría llegar a desplegarse de manera efectiva en el futuro si las circunstancias lo vuelven a exigir.

No quiere decirse con ello, obviamente, que la coerción estatal pueda ser erigida en remedio contra el nacionalismo independentista por aquellos que se oponen al mismo. Es evidente que la cuestión territorial, de la que el independentismo puede considerarse una manifestación extrema, no se resuelve solo con mecanismos de coerción como el que aquí se estudia. No sólo ello, sino que la libre manifestación del movimiento independentista, en Cataluña como en cualquier otro lugar de España, su concurrencia a las elecciones y, dado el caso, su asunción de responsabilidades de gobierno, deben seguir siendo respetadas, como hasta ahora, como manifestación del principio democrático que fundamenta la Constitución y del pluralismo político que esta consagra como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, nada de lo anterior impide llegar a la conclusión de que la puesta en práctica del mecanismo de la coerción estatal, tal como se ha establecido en nuestra Constitución, ha superado satisfactoriamente el test de constitucionalidad y el de su eficacia en la práctica, y podría volver a ser aplicado si las circunstancias lo requieren.

Al mismo tiempo, no cabe tampoco desconocer que persisten ahora pocas dudas sobre su efecto disuasorio, lo que muy probablemente reduzca de manera notable los riesgos de que deba aplicarse de nuevo en el futuro.

Aunque su mejor presentación es la lectura de su obra, no quiero terminar este prólogo sin dedicar algunas palabras al autor. José Carlos Nieto Jiménez es un joven jurista, Máster en Derecho Constitucional por esa excelente simiente de constitucionalistas que desde hace ya años es el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España, la misma casa que ahora da generosa acogida a la versión corregida, aumentada y actualizada de lo que en su día fue su Trabajo Fin de Máster. Tengo la fortuna de que me haya elegido para dirigir su investigación doctoral en nuestra disciplina, tarea que acaba de iniciar en el área de derecho constitucional de la Universidad de Málaga. Estoy convencido de que no transcurrirá mucho tiempo sin que nuevas aportaciones tuyas sigan contribuyendo a profundizar en el estudio del derecho constitucional de los años venideros. Sirvan estas líneas no sólo para presentar su primera monografía, sino para darle la bienvenida a la que se augura como una fructífera y prolongada conversación.

Granada, enero de 2020

ÁNGEL RODRÍGUEZ
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Málaga
Consejero Consultivo de Andalucía