

LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 89/2019, DE 2 DE JULIO, Y 90/2019, DE 2 DE JULIO. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMS. 5884-2017 Y 143-2018. (BOE NÚM. 192 DE 12 DE AGOSTO DE 2019)

APPLICATION OF SECTION 155 OF THE CONSTITUTION TO THE SELF-GOVERNING COMMUNITY OF CATALONIA. COMMENTARY ON THE CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGMENTS 89/2019 AND 90/2019, OF JULY 2, CONCERNING THE APPEALS OF UNCONSTITUTIONALITY NUMS. 5884-2017 AND 143-2018. (BOE NUM. 192, OF AUGUST 12, 2019)

Manuel CAVERO GÓMEZ
Letrado de las Cortes Generales
Letrado Mayor del Senado
<https://orcid.org/0000-0001-7020-1404>

RESUMEN

En sendos recursos de inconstitucionalidad contra el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno de la nación al amparo del artículo 155 de la Constitución, promovidos por un grupo parlamentario y por el Parlamento de Cataluña, el Tribunal Constitucional acuerda desestimarlos en su práctica totalidad, con la excepción de una previsión sobre la publicación en los diarios oficiales de la comunidad autónoma de ciertos actos y disposiciones, y en consecuencia confirma la plena adecuación constitucional tanto del procedimiento seguido como de las medidas acordadas.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, recurso de inconstitucionalidad, comunidad autónoma, Gobierno, Senado, autorización, control parlamentario.

Artículos clave: art. 155 CE; art. 27.2 b) LOTC; art. 189 Reglamento del Senado.

ABSTRACT

On two unconstitutionality appeals against the Resolution of the Plenary of the Senate, dated October 27, 2017, adopting the measures required by the Government under section 155 of the Spanish Constitution, the Constitutional Court decides to dismiss both, except one provision on the publication in the official diaries of the Self-governing Community, and subsequently declare the full compliance with the Constitution of both the proceedings followed and the measures adopted.

Keywords: Constitutional Court, Unconstitutionality Appeal, Self-governing Community, Government, Senate, Authorization, parliamentary oversight.

Key Articles: art. 155 of the Spanish Constitution; art. 27.2 b) Constitutional Court Institutional Act, art. 189 Senate Standing Orders.

I. ANTECEDENTES

Las sentencias 89/2019 y 90/2019 tienen su origen en la impugnación por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados y por la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña, respectivamente, del Acuerdo del Pleno del Senado del día 27 de octubre de 2017 por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del artículo 155 de la Constitución.

En esa fecha, como es sabido, se produjo por primera vez desde la vigencia de la Constitución de 1978, la aplicación de su artículo 155. Los acontecimientos ocurridos en la comunidad autónoma de Cataluña en los meses previos y, singularmente, en los días 6 y 7 de septiembre y 1 de octubre de 2017, condujeron al Gobierno a plantear al Senado la autorización de la intervención que está prevista en el mencionado precepto.

Aunque se trata de dos sentencias distintas, que tienen origen en dos impugnaciones de sujetos diferentes, los motivos de impugnación alegados en los recursos son muy similares y las conclusiones del Tribunal Constitucional se plasman en dos sentencias paralelas: de hecho la segunda (90/2019), como advierte expresamente en su F.J. 3, se remite de modo sistemático a la primera (89/2019). Por ello se impone un examen conjunto de las mismas.

II. COMENTARIO

1. El objeto de ambos recursos de inconstitucionalidad es el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 mediante el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del artículo 155 de la Constitución. En el del Parlamento de Cataluña se incluyen en el objeto, además, las disposiciones dictadas a continuación, en desarrollo o como complemento de las medidas aprobadas por el Senado.

Las impugnaciones se refieren tanto a aspectos del procedimiento empleado por el Gobierno y por el Senado como a aspectos materiales o sustantivos de la intervención que, a criterio de los recurrentes, excederían de lo permitido por el artículo 155 de la Constitución.

2. Todas las partes entienden, y el Tribunal lo confirma, que el recurso de inconstitucionalidad es la vía procesal adecuada para enjuiciar la constitucionalidad de la aplicación del precepto. El Alto Tribunal ya se había pronunciado favorablemente en un supuesto que guarda similitudes: el control de constitucionalidad de la declaración del estado de alarma (ATC 142/2017). El fundamento de este criterio radica en que la aplicación del artículo 155 de la Constitución supone la inaplicación excepcional de las normas estatutarias y legales y su desplazamiento temporal por las reglas que el Senado determine a propuesta del Gobierno. El acuerdo del Senado tiene, así, fuerza de ley, lo que legitima el empleo del recurso de inconstitucionalidad.

Tampoco se objeta por ninguna de las partes la legitimación de la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña para interponer el recurso.

3. Previamente al análisis de los concretos motivos de impugnación, el Tribunal realiza una serie de precisiones sobre la naturaleza del procedimiento del artículo 155 que se hallan condensadas en el F.J. 4 de la STC 90/2019:

- el artículo 155 implica un *control extraordinario* de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas, que habilita la *coerción directa* en supuestos de incumplimientos constitucionales especialmente graves, y que debe emplearse como *último recurso*. Pero, aunque se trate de control extraordinario, se halla, a su vez, sometido a límites.

- es un control no competencial, sino fundado en el uso extraordinario de la coerción estatal, que habilita la *injerencia en la autonomía de las comunidades autónomas*. Autonomía que, de este modo, resulta temporalmente constreñida en mayor o menor grado.

- el supuesto de hecho para la aplicación debe ser de extraordinaria gravedad. El Tribunal señala que las dos conductas a las que se refiere el precepto (incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales, por un lado, y atentado grave contra el interés general de España, por otro) pueden darse, como en este caso, en un mismo supuesto de aplicación.

- *el artículo 155 no es un fin en sí mismo sino un instrumento para garantizar la validez y eficacia de la Constitución*. Su finalidad es *restablecer el orden constitucional*, lo que implica restablecer el

normal funcionamiento institucional de la comunidad autónoma intervenida. Las medidas necesarias citadas en el precepto deben responder a esta finalidad.

- la aplicación del precepto ha de ser temporal. No cabe, ni directamente, ni de forma indirecta, suspender la autonomía indefinidamente ni, mucho menos, *la supresión institucional de la comunidad autónoma*, o la limitación o excepción de los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

- solo se puede aplicar como *último recurso, cuando las vías generales o comunes de control, jurisdiccional o no, hayan resultado insuficientes* o se aprecie indubitadamente que lo van a ser.

- el término de su aplicación debe estar determinado o ser determinable, sin perjuicio de su eventual prórroga o de la modificación de las medidas, previa solicitud del Gobierno y con la autorización del Senado.

4. Procede a continuación examinar los vicios de procedimiento alegados y las respuestas dadas por las sentencias.

La impugnación del procedimiento versa sobre tres cuestiones: (1) la apreciación por el Gobierno y, a renglón seguido, por el Senado, de que el requerimiento al presidente de la comunidad autónoma había sido desatendido; (2) la falta de coherencia entre lo requerido inicialmente por el Gobierno y lo que el propio Gobierno planteó al Senado; y (3) el rechazo del Senado a que el representante designado por el presidente de la comunidad autónoma pudiera intervenir en la sesión de la Comisión conjunta que se había creado en la Cámara territorial.

En relación con la primera cuestión ha de destacarse que los recurrentes no desmienten los hechos que provocan el requerimiento y que se hallan descritos minuciosamente tanto en este como en la propia sentencia. Lo que afirman es que dicho requerimiento no fue desatendido.

Por el contrario, el Tribunal entiende que el requerimiento se hizo y que fue desatendido. Lo esencial es que el presidente de la comunidad autónoma de Cataluña, en respuesta al requerimiento expreso del Gobierno, no llevó a cabo la revocación, por sí mismo o a su orden, de la declaración de independencia a fin de restaurar el orden constitucional y estatutario, ni ordenó el cese de todas las ac-

tuaciones del denominado proceso constituyente catalán como Estado independiente del resto de España. La respuesta del presidente de la comunidad autónoma, según el Tribunal, incluyó consideraciones ajenas al sentido del requerimiento. En cuanto a tales consideraciones, cabe destacar que el Tribunal afirma que la aplicación del artículo 155 no queda condicionada al intento de conciliación entre la comunidad autónoma y el Estado.

La segunda alegación procedimental de los recurrentes se refiere a la falta de coherencia entre lo requerido inicialmente por el Gobierno a la comunidad autónoma y lo que el propio Gobierno planteó después al Senado. En lo esencial, el Tribunal afirma la necesidad de coherencia entre el requerimiento inicial y el posterior acuerdo del Gobierno sobre las medidas que deben aplicarse y para las que solicita la autorización del Senado. Y afirma que la coherencia se da en el caso presente, sin que sea necesario que el Gobierno advierta a la comunidad autónoma en el propio requerimiento de las medidas que pretende adoptar y respecto de las que con posterioridad solicitará la autorización del Senado.

El tercero de los reproches tenía como objeto la tramitación en el Senado de la solicitud del Gobierno y se refería a dos cuestiones: (1) la admisión por la Mesa del Senado de dicha solicitud hecha al amparo del artículo 155, en la medida en que la Mesa no verificó, según los recurrentes, que se había atendido el requerimiento y (2) el rechazo del Senado a la intervención del representante designado por el presidente de la comunidad autónoma en la sesión de la Comisión conjunta creada al efecto. El Tribunal adelanta que la vulneración del procedimiento podría suponer una declaración de inconstitucionalidad si afectara de modo decisivo a la formación de la voluntad de la Cámara. Sin embargo, a su juicio no se produjo tal vulneración como se expone a continuación.

Cabe señalar que la primera de las dos tachas es resuelta por el Tribunal por elevación, al considerar que, como se trata de un procedimiento “integrado” entre el Gobierno y el Senado, basta con concluir que el requerimiento fue desatendido por el presidente de la comunidad autónoma para validar la actuación de la Mesa del Senado. Quizá hubiera sido conveniente ratificar una –por otra parte– constante jurisprudencia del Tribunal, que limita la potestad

de calificación de la Mesa a la verificación liminar de la adecuación a Derecho de las iniciativas parlamentarias que se le someten, con interdicción de efectuar un juicio político o de oportunidad, para no sustraer a los órganos funcionales (en este caso, Comisión y Pleno) el pleno ejercicio de las competencias, estas sí, de orden político que la Constitución y el Reglamento del Senado les atribuyen. Tal fue la actuación de la Mesa, que verificó que el requerimiento se había producido formalmente en el intercambio de cartas entre el presidente del Gobierno y el de la comunidad autónoma, y también la línea de defensa de los servicios jurídicos de la Cámara territorial al personarse y alegar en los recursos.

En cuanto a la segunda tacha, el Tribunal concluye, en línea con la defensa del Senado, que no hubo vulneración de procedimiento al impedir que el representante del presidente autonómico interviniese ante la Comisión conjunta, tanto porque el propio presidente era consciente de que así podía ocurrir, al designar, alternativamente a su representante, a dos Senadores que sí intervinieron en Comisión (y en Pleno), como por el hecho de que la representación se ceñía a la aportación de alegaciones o documentos, sin que implicase *de iure* la posibilidad de intervenir en la sesión. Por otro lado, el Tribunal destaca que las garantías de la comunidad autónoma y de su máximo representante resultaron ampliadas al abrir los órganos del Senado por vía interpretativa la posibilidad de que el presidente de la comunidad autónoma pudiera intervenir en Comisión y también en Pleno, lo que no ocurrió por propia voluntad del citado presidente. Concluye el Tribunal afirmando que el *Senado dispuso de los elementos de juicio necesarios para la adopción de la decisión y que no hubo merma de las posibilidades de alegación por parte del presidente de la comunidad autónoma*, sino una extensión de las mismas.

5. Rechazados los vicios formales o de procedimiento, el Tribunal Constitucional analiza los argumentos de índole sustantiva o material formulados por los recurrentes. Y el análisis lo hace en dos grandes apartados: el que contiene una interpretación global del artículo 155 y el que lleva a cabo un examen pormenorizado de las concretas medidas incorporadas al acuerdo del Senado.

Un excelente compendio del primer apartado se halla en el F.J. 6 de la sentencia 90/2019, conforme al cual:

- el artículo 155.1 es un precepto abierto que no tasa las medidas de coerción estatal que el Gobierno puede proponer y el Senado autorizar. *Tampoco exige que las medidas aprobadas por el Senado sean autoaplicativas*, sino que pueden requerir ulteriores disposiciones y actos de aplicación del Gobierno. Además, esas “medidas” no se confunden con las “instrucciones” a que se refiere el artículo 155.2, que son un *instrumento jerárquico a disposición del Gobierno* para poder ejecutar las medidas necesarias.

- las “*medidas necesarias*” pueden implicar medidas de carácter sustitutivo: el Senado puede apoderar al Gobierno para (1) *subrogarse en actuaciones o funciones de competencia autonómica*, y, también (2), *para ocupar el lugar, previo desplazamiento institucional, de determinados órganos de la comunidad autónoma*. Esto, que no es posible en el marco de las relaciones de competencia entre el Estado y la comunidad autónoma, sí lo es cuando se aplica el artículo 155.

La sustitución puede ser *íntegra*, pero *no concluir con la supresión de la comunidad autónoma*. El Tribunal Constitucional impone al Estado un deber de lealtad para con la comunidad autónoma intervenida cuando desempeña las funciones de sustitución.

Además, el artículo 155 permite limitar la autonomía constitucionalmente garantizada a las comunidades autónomas. Por ello, la validez de las reglas adoptadas al aplicar el artículo 155 no depende de su adecuación al bloque de la constitucionalidad sino solo de su adecuación a dicho precepto.

- *la intervención coercitiva estatal está al servicio de la reconducción de la autonomía al marco constitucional y estatutario*. No cabe derogar el estatuto de autonomía, ni tampoco suspender la autonomía de forma general y permanente. El ordenamiento jurídico autonómico pervive, aunque resulta desplazado de forma temporal y parcial. La intervención solo cabe en relación con los órganos cuya actuación dé lugar al presupuesto de hecho habilitante.

- el Tribunal rechaza que las “medidas necesarias” hayan de ser proporcionadas o graduales, en el sentido de “menos gravosas”. Rechaza efectuar un juicio político que solo corresponde al Gobierno y al Senado: el juicio del máximo intérprete constitucional ha de ser de *razonabilidad* y no de proporcionalidad.

- asimismo, el Tribunal subraya que el Gobierno, al aplicar las medidas autorizadas por el Senado, no actúa en el marco del artículo 97 CE, es decir, como poder ejecutivo, sino en el del 155, como *garante de la integridad de la Constitución y del orden territorial que de ella deriva*. Sin embargo, el Senado no puede habilitar al Gobierno para ejercer cualesquiera potestades, ni de forma ilimitada: el Gobierno actuará conforme al ordenamiento estatal o autonómico o bien al amparo de las reglas que haya fijado el Senado y que impliquen el desplazamiento de aquellos ordenamientos. Tampoco puede el Gobierno ejercer la potestad legislativa ordinaria de las Cortes Generales o del parlamento autonómico. Las decisiones que adopte el Gobierno siempre serán susceptibles del control judicial por la vía que corresponda. Y, con la excepción de la potestad legislativa, el Senado puede habilitar al Gobierno para la adopción de medidas que supongan una *injerencia en los poderes del parlamento autonómico*.

6. Dentro de este marco sustantivo, y en segundo lugar, el Tribunal descarta la inconstitucionalidad de cada una de las concretas medidas impugnadas, contenidas en el acuerdo del Senado, con una excepción que luego se dirá:

- en primer lugar, el Alto Tribunal enjuicia las medidas relativas al cese del presidente, vicepresidente y consejeros del gobierno autonómico y su sustitución por los órganos que se creen o las autoridades que se designen al efecto, así como la atribución al presidente del Gobierno de España de la potestad de disolver anticipadamente el parlamento autonómico y de convocar elecciones autonómicas, que según los recurrentes desbordan el marco del artículo 155, son desproporcionadas, vulneran la garantía constitucional de la autonomía y el modelo parlamentario de gobierno, y conculcan los derechos fundamentales de los titulares de los cargos, singularmente el protegido por el artículo 23.2 CE. Se trata, como dice el Tribunal, de las “medidas centrales” de la intervención, de las que deriva el resto. Respecto de la cuestión relativa a los derechos fundamentales, no le consta a este comentarista que los cesados hayan presentado recursos de amparo.

El Tribunal considera que estas medidas entran dentro del marco del artículo 155, que no son exorbitantes o desmedidas y que son necesarias dada la situación creada en Cataluña. Por su relevancia, reproducimos un párrafo de este F.J. 12 de la sentencia 89/2019: *Ante*

la evidencia de un gobierno que ha provocado una grave crisis constitucional, con la proclamación de una «república catalana» (ficticia en derecho, pero afirmada y propugnada de facto) mediante la que se pretendía quebrar la unidad de la Nación española constituida en Estado social y democrático de derecho (arts. 1, apartados 1 y 2, y 2 CE), no pueden tacharse de excesivas las medidas autorizadas por el Senado para el cese y sustitución de quienes, si bien ostentaban aún los títulos respectivos de presidente y vicepresidente de la Generalitat de Cataluña y de miembros de su consejo de gobierno, actuaban como un mero poder de hecho.

Los ceses, dice pues el Tribunal, se refieren a responsables directos, a cargos públicos que, habiéndose apartado de la legalidad, actuaban como meros poderes de hecho. En tal circunstancia no cabe entender, sigue diciendo, que haya vulneración de derechos fundamentales puesto que, *tratándose de un derecho de configuración legal, mal puede ser alegado en defensa de quien, ocupando el poder merced a lo legalmente dispuesto, vulnera la propia ley. No existen para los gobernantes derechos sin Derecho: no se puede decir mejor de forma más sintética.*

- la disolución del parlamento autonómico es un segundo motivo concreto de impugnación sustantiva. El Tribunal afirma que, aunque supone limitar el autogobierno, el Senado puede autorizar al Gobierno a disolver una asamblea autonómica si la medida es necesaria; lo que no cabe es que le autorice a sustituirla permanentemente o que la asamblea se vea desplazada por las Cortes Generales. En el caso presente es una medida necesaria, ya que el Parlamento de Cataluña ha participado en los hechos que dan lugar a la aplicación del artículo 155, pues ha vulnerado principios y preceptos constitucionales y estatutarios. Además, el control parlamentario de la actuación del Gobierno en la aplicación del artículo 155 no corresponde al Parlamento de Cataluña sino a la Comisión conjunta creada en el Senado, por lo que tal control no desaparece sino que se desplaza a otro órgano por tiempo limitado y de forma excepcional.

Por otra parte, la facultad de disolución que se atribuye al presidente del Gobierno también se encuentra limitada en lo temporal, pues ha de ejercerse en el plazo máximo de seis meses, siendo además

la conformación del nuevo gobierno autonómico, tras las elecciones, el hecho que pone fin a la intervención.

- se impugnan también las medidas que someten las actuaciones de la Generalidad de Cataluña a un régimen de comunicación o de autorización previa, alegación que se sustentaría en que se trata de una innovación del ordenamiento jurídico que excede lo que cabe llevar a efecto en la intervención vía artículo 155. Frente a ello, el Tribunal señala que la regla se ha aprobado por el Senado *mediante un acto que tiene fuerza de ley, acto que, durante su vigencia, puede desplazar o excepcionar normas legales*, y que se justifica como medida necesaria para la ejecución por el Gobierno de las actuaciones que el Senado ha autorizado.

- otro motivo de impugnación es la nulidad de pleno derecho de los actos y disposiciones que contravengan las medidas acordadas o que incumplan los requisitos establecidos en desarrollo de las mismas. Los demandantes entienden que no cabe que el acuerdo del Senado fije los efectos o el alcance de las contravenciones indicadas, pues ello es propio de la Constitución o de la legislación general en materia de procedimiento administrativo. Sin embargo, el Tribunal considera que es una medida necesaria, instrumental de las precedentes y susceptible de control en su ejecución a través de las vías que ofrecen las leyes en la materia.

- el Tribunal Constitucional entiende que son conformes a la Constitución las previsiones del acuerdo del Senado sobre control de la publicación de actos y disposiciones en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña o en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña por parte de los órganos o autoridades creados al efecto o designados por el Gobierno de la nación.

Sin embargo, conforme a lo solicitado por los recurrentes, y por infracción del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), el Tribunal declara inconstitucional la regla por la que se resuelve la falta de vigencia de las disposiciones o actos publicados en ambos medios que no hayan sido previamente autorizados o que hayan sido prohibidos por las citadas autoridades.

- las medidas relativas a la policía autonómica, que queda bajo el mando del Gobierno, son también objeto de impugnación al entender los recurrentes que violan la distribución competencial y que

resultan, además, innecesarias. Por el contrario, el Tribunal afirma que tales medidas son un elemento más en el conjunto de las que resultan necesarias con motivo de la intervención, que lo son para garantizar la seguridad y el orden público, y que no alteran el sistema competencial, pues son el resultado de un desplazamiento temporal de las normas que regulan esta cuestión, limitado al tiempo de la intervención, y, por ello, amparadas por el artículo 155.

- se impugnan finalmente las medidas relativas al Parlamento de Cataluña que limitaban su actuación, al impedir que pudiera investir a un presidente autonómico antes de la celebración de las elecciones convocadas por el presidente del Gobierno, al no poder ejercer la función de control parlamentario sobre la aplicación del artículo 155 (atribuida a la Comisión conjunta del Senado) y al no poder aprobar resoluciones dirigidas a las autoridades encargadas del desarrollo y ejecución de las medidas del acuerdo del Senado o que fueran contrarias a la Constitución, al Estatuto o a las resoluciones del Tribunal Constitucional. El Tribunal señala que la primera limitación es consecuencia lógica del cese del presidente y de los demás miembros del gobierno autonómico; que, con respecto a la segunda, *sería ilógico que el control parlamentario sobre la aplicación del artículo 155 correspondiera al parlamento autonómico intervenido*, siendo apropiado que lo lleve a cabo el órgano designado por el Senado; y que todo ello es congruente con el hecho de que, *durante la aplicación del artículo 155 y por la lógica subyacente a la misma, el Parlamento de Cataluña no podía ostentar una posición preeminente sobre el Gobierno de la nación o sobre las autoridades designadas por este que implicara el ejercicio de la función de control o de orientación política sobre estos.*

III. CONCLUSIONES

A través de las sentencias comentadas, el Tribunal Constitucional sienta doctrina sobre la aplicación del artículo 155 de la Constitución. Y lo hace con una explicación clara, sistemática y rigurosa de las razones por las que –con la sola excepción indicada, que no afecta al núcleo del Acuerdo impugnado– considera que el proceder del Gobierno y del Senado, y el conjunto de medidas adoptadas en

relación con la comunidad autónoma de Cataluña, son plenamente ajustados a nuestra Norma Fundamental.

Los órganos llamados a intervenir, Gobierno y Senado, responsables de aplicar un precepto singularmente abierto en su presupuesto de hecho habilitante y en los elementos materiales en los que puede concretarse la intervención, en ausencia de precedentes y, en lo que concierne al Senado, con la parca regulación del artículo 189 de su Reglamento, desarrollaron una actuación impecable desde el punto de vista de su subordinación, como poderes públicos, a la Constitución.

Pero además el Tribunal configura un marco, constitucionalmente adecuado, de la intervención que implica el artículo 155 que ofrece certeza y garantías, procedimentales y sustantivas, tanto a las instituciones estatales sobre las que recae la responsabilidad de la aplicación, como a las instituciones autonómicas que eventualmente en el futuro pudieran verse afectadas por dicho precepto.