

LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO 277/2019, DE 4 DE MARZO. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NÚM. 659/2017

THE IMPLEMENTATION OF ARTICLE 155 OF THE SPANISH CONSTITUTION. COMMENTARY ON THE SUPREME COURT JUDGMENT 277/2019, OF MARCH 4. CONTENTIOUS-ADMINISTRATIVE APPEAL NUM. 659/2017

Ignacio NAVARRO MEJÍA
Letrado de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-1988-4999>

RESUMEN

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo resuelve el recurso ordinario núm. 659/2017 interpuesto por varias personas afectadas por la disolución del Parlamento de Cataluña, acordada por el Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre. Este hace efectivas las medidas contempladas en el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, a partir del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, como consecuencia de la aplicación del artículo 155 de la Constitución. Dicha aplicación suscita varias dudas interpretativas que son resueltas por el Tribunal Supremo en esta sentencia, y más detalladamente por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 89/2019, de 2 de julio, al resolver el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017 interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados contra el citado acuerdo del Pleno del Senado. Se considera que esta aplicación del artículo 155 ha sido procedente, y por ello esta sentencia, así como la Sentencia del Tribunal Supremo aquí comentada, son desestimatorias.

Palabras clave: Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional, medidas excepcionales, coerción estatal, Real Decreto, disolución del Parlamento de Cataluña.

Artículos clave: art. 155 CE.

Resoluciones relacionadas: STC 89/2019, de 2 de julio; STC 90/2019, de 2 de julio.

ABSTRACT

The Administrative Chamber of the Supreme Court resolves the ordinary appeal n. 659/2017 brought by several people affected by the dissolution of the Parliament of Catalonia, established by the Royal Decree 946/2017, of October 27th. This norm carries out the measures contemplated in the Decision of the Plenary Sitting of the Senate, of October 27th 2017, from the Decision of the Cabinet of October 21st 2017, as a result of the implementation of article 155 of the Spanish Constitution. Said implementation raises several interpretative doubts that are clarified by the Supreme Court in this judgement, and in more detail by the Constitutional Court in its Judgement 89/2019, of July 2nd, where it resolves the appeal on the grounds of unconstitutionality 5884-2017 brought by more than fifty congressmen of Parliamentary Group Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea of the House of Representatives against the aforementioned Decision of the Plenary Sitting of the Senate. It is understood that this implementation of article 155 has been appropriate, and thus this judgement, as well as the Supreme Court's Judgement in this commentary, dismiss the appeals.

Keywords: Supreme Court, Constitutional Court, exceptional measures, state coercion, Royal Decree, dissolution of the Parliament of Catalonia.

Key articles: art. 155 of the Spanish Constitution.

Related decisions: STC 89/2019, of July 2nd; STC 90/2019, of July 2nd.

I. ANTECEDENTES

En esta sentencia (en adelante, STS) la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo resuelve un recurso contencioso-administrativo (recurso ordinario núm. 659/2017), tramitado conforme al procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona (regulado en los artículos 114 a 122 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), interpuesto contra el Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución. Este se dicta *en uso de las atribuciones conferidas al Presidente del Gobierno de la Nación mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, [...] en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, [...] y el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.*

Este procedimiento se enmarca por tanto en la aplicación del artículo 155 de nuestra Constitución (en adelante, CE), por primera vez en nuestra historia constitucional. Hay que recordar que existe un precedente del requerimiento previsto en dicho precepto, formulado al Gobierno de Canarias en 1989, pero entonces no se superó ese paso ni por consiguiente se pusieron en marcha las medidas necesarias contempladas en este precepto constitucional. Procede transcribir ya en este punto su tenor literal:

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 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.

Este precepto está entonces pensado para situaciones extraordinarias: por ello nunca hasta 2017 se había llegado a su efectiva aplicación, resultante ahora de la insólita sucesión de acontecimientos desencadenados en Cataluña en el marco de su llamado proceso independentista. Como resulta del citado artículo 155 CE, para ello es necesario el también citado acuerdo del Pleno del Senado. Y este último ha sido a su vez objeto de impugnación, en concreto a través de los recursos de inconstitucionalidad núms. 5884-2017 y 143-2018, interpuestos respectivamente 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, que han sido resueltos respectivamente por la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 89/2019 y la STC 90/2019, ambas de 2 de julio.

A lo largo del comentario de la STS 277/2019, en el que entramos seguidamente, nos referiremos en particular a esa STC 89/2019, a la que se remite constantemente la 90/2019. Y es que la STC 89/2019 permite esclarecer muchos de los puntos argumentados aquí en la misma dirección por el TS antes de que aquélla se dictara, lo cual pone de manifiesto la unidad de criterio con que los órganos jurisdiccionales han ido interpretando la respuesta de nuestro ordenamiento jurídico a sus quebrantamientos acontecidos en Cataluña, como a su vez recuerda la propia STC 89/2019. En concreto, esta se refiere a *la sucesión temporal de acontecimientos en el ámbito del Parlamento de Cataluña desde la aprobación de la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, anulada por la STC 259/2015, hasta la aprobación de las Leyes 19/2017, de 6 de septiembre, y 20/2017, de 8 de septiembre, denominadas del referéndum de autodeterminación y de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, y la sesión celebrada el 10 de octubre de 2017, así como el propio desarrollo de la sesión parlamentaria celebrada el 27 de octubre de 2017, en la que se aprobaron las impugnadas resoluciones denominadas Declaración de los representantes de Cataluña y Proceso constituyente, sin olvidar el propio referéndum del 1 de octubre de 2017*. Tal contexto ha justificado en suma la aplicación del artículo 155 CE y sus medidas de desarrollo, como van argumentando el TC y el TS.

II. COMENTARIO

Los fundamentos de derecho de la STS 277/2019 se dividen en siete: el primero sobre el planteamiento del recurso, el segundo y el tercero sobre las oposiciones respectivas del abogado del Estado y del Ministerio Fiscal, el cuarto sobre las premisas para el enjuiciamiento, el quinto sobre el juicio de la Sala en relación al propio artículo 155 CE, el sexto sobre el juicio de la Sala en relación a la competencia del Gobierno para acometer las medidas del real decreto impugnado, y el séptimo sobre las costas. El quinto y el sexto fundamentos de derecho contienen entonces la parte sustancial de la argumentación del TS para sostener su fallo, por lo que dedicaremos un apartado a cada uno de ellos, examinando en particular por un lado la naturaleza del artículo 155 CE y por otro lado la de las medidas concretas que aquí se han tomado en su desarrollo. Antes nos detendremos sin embargo en la cuestión suscitada a partir del primer fundamento de derecho, en torno a la naturaleza de las normas impugnadas. De esta manera estructuramos el comentario en los tres siguientes apartados:

1. Naturaleza de las normas impugnadas

Como recoge el fundamento de derecho primero de la STS 277/2019, *la representación procesal de los actores impugna el art. 2 del RD 946/2017 y su totalidad por contravenir el art. 23.2 CE, sustentando su legitimación activa en haber concurrido en distintas listas electorales a las elecciones al Parlament de Catalunya de 27 de setiembre de 2015*. El ámbito subjetivo no suscita controversia, pero sí el objetivo del recurso, que según los recurrentes sería *un acto del Gobierno sin valor de ley propio de los RRDD*. No resultaría aplicable para los recurrentes la doctrina de la STC 83/2016, de 28 de abril, referente a los decretos del Gobierno a los que se puede reconocer valor de ley, ya que el RD 946/2017 es un mero *acto de aplicación de las medidas previstas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, aprobadas por el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017, que son los actos a los que, en su caso, cabría reconocer valor de ley* al excepcionar la legalidad aplicable a partir de las previsiones del artículo 155 CE (las dudas de constitucionalidad de aquellos acuerdos, planteadas igualmente por los recurrentes, se

resuelven entonces por el TC, en sus dos sentencias ya citadas). El RD 946/2017 sería por tanto una norma gubernamental, sin valor de ley, que puede controlarse a través del recurso contencioso-administrativo.

Este punto no es cuestionado por el abogado del Estado ni por el Ministerio Fiscal, que se centran por tanto no en la inadmisión sino en la desestimación del recurso. Pero los recurrentes se detienen en ello ya que argumentan que las medidas tomadas, sobre las que volveremos más adelante, proceden de *un acto no habilitado por el Estatuto de Cataluña*. Es oportuno referirse entonces a la procedencia del real decreto para acometer la convocatoria de elecciones y la disolución del Parlamento de Cataluña. Por un lado hay que tener en cuenta que la propia Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en desarrollo del artículo 115 CE, contempla el real decreto como norma habilitada para proceder a la disolución de la Cámara y a la convocatoria de elecciones. Y siguiendo este marco, en el ámbito autonómico los respectivos estatutos de autonomía prevén asimismo que dichas facultades correspondan al presidente de la comunidad autónoma a través de decreto. Así lo recoge en concreto el artículo 75 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, reformado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Objetivamente la norma es entonces procedente, pero subjetivamente ha sido dictada por una autoridad distinta de la prevista en la norma de cabecera, ya que la ha dictado el presidente del Gobierno.

Por otro lado, hay que observar sin embargo que la excepción de la legalidad ordinaria que se produce como consecuencia del proceso antes descrito no queda circunscrita al propio acuerdo del Consejo de Ministros y al acuerdo del Pleno del Senado en cuestión, sino que se extiende a las normas dictadas en su aplicación. Y aunque el TS no se detiene en este punto concreto, sí lo hace la STC 89/2019, señalando en particular en su fundamento jurídico 10 que el art. 155.1 CE *no exige que las medidas aprobadas por el Senado hayan de ser necesariamente autoaplicativas, en el sentido de que no requieran ulteriores disposiciones y actos de aplicación*. Y añade en su fundamento jurídico 11 que *el acuerdo que puede aprobar el Senado en este procedimiento constitucional tiene fuerza de ley, como corresponde a un acto parlamentario al que la Constitución apodera para constreñir, limitar o excepcionar, en el grado que sea, compe-*

tencias autonómicas definidas en el bloque de constitucionalidad. En atención a esa misma eficacia, ese acuerdo senatorial puede acuñar para la ocasión reglas específicas que, circunstancialmente, aseguren la eficacia de su ejecución por el Gobierno y, con ello, la finalidad misma perseguida por el art. 155 CE. Reglas entre las que pueden incluirse aquellas que, de modo temporal, ordenen las condiciones y facultades de la acción del Gobierno en el marco del art. 155 CE y que pueden desplazar pro tempore otras normas del ordenamiento.

Es oportuno transcribir esta parte de dicha STC porque cierra con claridad el círculo argumentativo planteado por los recurrentes, a falta de mayor concreción en la propia STS aquí comentada. Así, aunque el Real Decreto 946/2017 sea un mero acto de aplicación del citado acuerdo del Pleno del Senado, queda también habilitado para desarrollar las medidas en él previstas en excepción de la legalidad ordinaria. Como se resume en el fundamento jurídico 11 de la STC 89/2019, *de lo anterior se sigue que el Gobierno, cuando ejecuta las medidas autorizadas por el Senado, no actúa estrictamente como poder ejecutivo. Y más adelante: “el Gobierno ha de actuar vinculado a lo dispuesto en el acuerdo del Senado y en el marco del mismo y, es también claro que, como las circunstancias del caso concreto han puesto de manifiesto, las decisiones que el Gobierno adopte no están exentas del correspondiente control judicial, como efectivamente se ha producido en el recurso resuelto por la STS 277/2019.*

2. Naturaleza del artículo 155 CE

Hay que recordar que la coerción estatal contemplada en este precepto tiene precedentes en otros ordenamientos propios de Estados compuestos, y en particular debe traerse a colación el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, según el cual:

1. Si un Estado no cumple las obligaciones federales que le incumben con arreglo a la Ley Fundamental o a otra Ley Federal, podrá el Gobierno Federal, con el asentimiento del Consejo Federal, adoptar las medidas necesarias para imponer a dicho Estado el cumplimiento de sus deberes mediante la coerción federal.

2. Para el ejercicio de la coerción federal tendrá el Gobierno Federal o, eventualmente, su comisionado (Beauftragter) el derecho

de impartir directrices (das Weisungsrecht) frente a todos los Estados regionales y sus órganos.

Queda así patente la influencia de la norma alemana sobre el artículo 155 CE, aunque en el proceso de elaboración de este último se debatió el contenido que finalmente debía tener. De nuevo es oportuno acudir para su esclarecimiento a la STC 89/2019, en la medida en que en ella las alegaciones de los recurrentes cuestionan dicho contenido, y lo hacen para apoyar unos argumentos paralelos a los de la parte activa de la STS 277/2019.

En concreto, la STC 89/2019 recoge lo siguiente en su fundamento jurídico 10: *la demanda alude a las posibilidades de actuación que se derivan del art. 155 CE y concluye que este precepto prevé una doble facultad exorbitante de las instituciones estatales [...]. La primera sería la fijación por el Senado, a partir de la propuesta del Gobierno, de medidas de carácter ejecutivo de obligatorio cumplimiento por la comunidad autónoma que se agotarían en sí mismas y la segunda, la impartición, a estos efectos y con carácter vinculante, de instrucciones por el Gobierno a las autoridades autonómicas. La interpretación que defiende la demanda se fundamentaría en el “carácter excepcional” del propio precepto constitucional, limitándose así la ruptura del modelo constitucional al mínimo necesario; por lo que derivaría de los debates en las Cortes constituyentes (que descartaron expresamente las enmiendas que proponían otras y más intensas facultades) y del examen del derecho comparado [...] La interpretación del art. 155 CE que proponen los recurrentes y a partir de la que se construye la impugnación no puede ser aceptada, como veremos.*

Antes de entrar en el contenido posible del artículo 155 CE hay que detenerse sin embargo en la posibilidad de su propia aplicación. Y es que dicho precepto solo puede aplicarse en casos extremos, a falta de otros medios menos lesivos. La STS 277/2019 indica así en su fundamento de derecho quinto que *las del artículo 155 de la Constitución son aquellas medidas útiles para hacer frente a actuaciones contra las que no sirven las respuestas ordinarias que pueden ofrecer los órganos constitucionales en su normal funcionamiento.* Y la STC 89/2019 resume parte de la jurisprudencia al respecto en su fundamento jurídico cuarto, al apuntar que *el Tribunal ya ha señalado que en este precepto constitucional se configura una de las modalidades de*

control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas (*STC 33/2018, de 12 de abril, FJ 12*). *Control que debe calificarse de extraordinario, pues, según la doctrina constitucional, el art. 155 CE regula una vía específica de coerción directa [STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 17.a)] [...] para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 16) o como medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz o de incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 8).*

A partir de ahí se entiende que los acontecimientos ocurridos en Cataluña a los que antes nos hemos referido sí permitían la aplicación del artículo 155 CE. Ello queda expuesto en la propia STS 277/2019, que en su fundamento de derecho quinto apunta que la necesidad de aplicar este precepto *ha surgido porque poderes constituidos, los de la Generalidad de Cataluña, sin observar el procedimiento de su reforma sino en franca vulneración de la Constitución (SSTC n. 114 y 124/2017), optaron por separar esa Comunidad Autónoma de España. La gravedad extraordinaria de lo sucedido no parece necesitar de más explicación.* En cuanto al contenido del artículo 155 CE, ya hemos adelantado que existe cierto margen de apreciación en la adopción de sus medidas. Así lo recuerda la STC 89/2019 en su fundamento jurídico 10, al indicar que *se otorga así a los órganos constitucionales llamados a su aplicación un margen de necesaria discrecionalidad, pues la Constitución ha dejado en manos del Gobierno y, en última instancia, del Senado la determinación concreta de las medidas que procedan atendiendo a la situación que se trata de afrontar.* Pero esto nos conduce al tercer y último apartado de este comentario.

3. Naturaleza de las medidas adoptadas en aplicación del artículo 155 de la Constitución

El Real Decreto 946/2017, en sus artículos 1 y 2, dispone lo siguiente:

Artículo 1. Convocatoria.

Se convocan elecciones al Parlamento de Cataluña, que tendrán lugar el día 21 de diciembre de 2017.

Artículo 2. Disolución del Parlamento.

Queda disuelto el Parlamento de Cataluña elegido el día 27 de septiembre de 2015.

Los recurrentes que lo impugnan argumentan que esta disolución es una ruptura *del mandato representativo* y que se acuerda por *una autoridad no prevista en la legislación competente* (fundamento de derecho quinto de la STS 277/2019). Esto último ya se ha resuelto cuando nos hemos referido a la naturaleza de la norma impugnada, dictada en efecto por una autoridad distinta de la prevista legalmente, pero así habilitada como consecuencia de la aplicación del artículo 155 CE. Lo que procede analizar aquí es si concretamente este precepto puede dar lugar a la disolución del Parlamento autonómico. La STS 277/2019, en su fundamento de derecho sexto, se limita a indicar que *no ha habido lesión del art. 23.2 CE*”, porque con la paralela convocatoria de elecciones *“se daba la palabra a los electores. Todo ello respetando las circunscripciones electorales establecidas en la D.T. 2ª del Estatuto de Autonomía de Cataluña y las disposiciones legales vigentes de aplicación a los procesos electorales.*

Para profundizar en este punto procede acudir de nuevo a la STC 89/2019, y en concreto a las alegaciones de los abogados de la Generalitat, que consideran que las medidas adoptadas *no se ajustaron a la función correctiva del procedimiento, sino que habilitaron una labor de prevención mediante la más drástica de las medidas, el cese de todos los miembros del gobierno de la Generalitat y la disolución de su Parlamento.* Más adelante añaden que *el Gobierno y el Senado disponían de instrumentos menos lesivos de la autonomía que hubieran bastado para dejar sin efecto las disposiciones y actos que reputaban inconstitucionales o ilegales y garantizar la actuación del presidente y del gobierno de la Generalitat dentro del orden constitucional y estatutario* (antecedente 10, E)) Y más precisamente recuerdan que la disolución de un Parlamento autonómico se había rechazado en los trabajos constituyentes, por lo que tal disolución acordada fuera del marco estatutario sería inconstitucional, vulnerando además el artículo 23 CE sobre los derechos de representación política. En suma, sería discutible la disolución del Parlamento autonómico si se entiende como suspensión de la autonomía política territorial.

Frente a ello, según el fundamento jurídico 10 de la STC 89/2019, *debe subrayarse que entre las medidas necesarias pueden lle-*

gar a estar, en atención a las circunstancias, las de carácter sustitutivo mediante las que la cámara apodere al Gobierno para i) subrogarse en actuaciones o funciones concretas de competencia autonómica, u ii) ocupar el lugar, previo desplazamiento institucional, de determinados órganos de la comunidad autónoma. Se pone así de relieve la posición prevalente del Gobierno en orden a la salvaguarda del sistema constitucional (STC 215/2016, FJ 11). Posición sujeta a limitaciones, a las que luego se hará referencia, pero que no cabe excluir, como los recurrentes hacen, so pena de dejar inerte al Estado constitucional de derecho ante actuaciones no reparables de otro modo.

Más adelante, el fundamento jurídico 11 de la misma sentencia añade que *en particular, dicha alteración institucional, posible en el seno del art. 155, unida a la preservación del principio de autonomía cobra un particular significado en lo relativo a la asamblea autonómica, depositaria del autogobierno tal como resulta del art. 152 CE y de lo dispuesto en los estatutos de autonomía. Así, tomando en consideración ambos elementos, es posible concluir que, entre las eventuales medidas que el Senado puede autorizar para su adopción por el Gobierno, excluido ya que le corresponda el ejercicio ordinario de potestades legislativas, pueden incluirse aquellas que supongan una injerencia en la actividad del parlamento autonómico.* En este mismo hilo argumental, el fundamento jurídico 12 precisa que *tampoco puede considerarse que, en función de la situación creada en Cataluña, estas concretas medidas fueran contrarias a lo que permite el art. 155 CE. El Senado las valoró y aprobó en un contexto, ya recordado en esta misma sentencia, a partir del que se evidenciaba la explícita, persistente y determinada voluntad de las instituciones superiores de la Generalitat y muy destacadamente de su presidencia y gobierno, con el apoyo de la mayoría de la cámara autonómica, de situarse al margen de la Constitución. [...] Su cese se acordó para restaurar el orden constitucional así comprometido.*

Finalmente, se expone en el fundamento jurídico 13 que *así pues, la que ahora examinamos es una medida que resulta constitucionalmente posible en el ámbito del art. 155 CE. Además, en el caso concreto, resulta adecuada, pues ya se ha recordado en el fundamento jurídico anterior que el Parlamento de Cataluña no ha resultado en absoluto ajeno a los hechos que han desencadenado la aplicación del*

procedimiento del art. 155 CE. Por lo demás, la demanda también cuestiona que la genérica sustitución de las funciones del presidente de la Generalitat por el del Gobierno de la Nación no se hubiera excepcionado aquí, conservando el primero la efectiva titularidad de esta concreta potestad de disolución anticipada de la cámara. Que el Senado no lo hiciera así tiene el inequívoco sentido, en el marco de su acuerdo, de abrir la posibilidad, para el presidente del Gobierno, de limitar o atemperar en lo posible la duración de estas medidas excepcionales, en todo caso, dentro del plazo de seis meses al que alude el acuerdo. Es un medio para propiciar la delimitación inicial de la duración de la intervención coercitiva, lo que se llevó a cabo mediante el Real Decreto 946/2017. En relación con la delimitación temporal de las medidas adoptadas también se han suscitado discusiones, pero en todo caso el TC las defiende por su razonabilidad.

III. CONCLUSIONES

Con este recorrido fragmentado por la STC 89/2019 hemos clarificado la procedencia de la disolución del Parlamento de Cataluña acordada por el Real Decreto 946/2017, descartando con ello la vulneración del artículo 23.2 CE, y conduciendo entonces a la desestimación del recurso contencioso-administrativo núm. 659/2017. La sola lectura de la STS 277/2019 que lo resuelve no permite quizá identificar con tanta claridad los tres niveles que hemos comentado, divididos aquí por afán de claridad expositiva, y a la vez secuenciados para manifestar que en cualquiera de ellos aparece una pacífica interpretación constitucional, en cuanto al entendimiento del artículo 155 de la Constitución.

En otras palabras, la desestimación de este recurso se explica porque sus actores invocaban la aplicación del estatuto de autonomía y la vulneración del artículo 23 CE, a la vez que ignoraban la excepcionalidad normativa derivada del artículo 155 CE, teniendo en cuenta además, como se ha comentado, que el mismo y sus medidas de desarrollo buscaban garantizar el derecho de participación política del artículo 23 CE. Puede así pensarse que los recurrentes pretendían el restablecimiento de un derecho presuntamente vulnerado desconociendo las normas de derecho efectivamente aplicables. Y como

bien ha señalado el Tribunal Constitucional, nuevamente en la STC 89/2019 (fundamento jurídico 12), *no existen, para los gobernantes, derechos sin Derecho.*

IV. BIBLIOGRAFÍA

- CAVERO GÓMEZ, M. (2018). La aplicación por el Senado del artículo 155 de la Constitución. *Revista de las Cortes Generales*, 103 (Primer cuatrimestre 2018), pp. 653-677.
- CAVERO GÓMEZ, M. (2019). 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). *Revista de las Cortes Generales*, 107 (Segundo semestre 2019), pp. 507-519.
- FREIXES SANJUÁN, T. (2019). El artículo 155 de la Constitución y su aplicación a Cataluña. En *XXIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional: El artículo 155 de la Constitución* (pp. 13-51). Madrid: Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA ROCA, J. (2019). *Il tempo moderato* de la intervención coercitiva del Estado (artículo 155 CE) en Cataluña: Un comentario a las SSTC 89 y 90/2019, en particular, proporcionalidad y test de necesidad o razonabilidad de las medidas. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 44, pp. 510-524.
- VINTRÓ CASTELLS, J. (2019). El artículo 155 de la Constitución: marco jurídico y algunas reflexiones sobre su aplicación a Cataluña. En *XXIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional: El artículo 155 de la Constitución* (pp. 53-104). Madrid: Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.