



## INTRODUCCIÓN

En estos tiempos en los que vivimos, en los que, literalmente, se nos martillea a través de los "mas media" con continuas noticias (con frecuencia, hay que señalarlo, las informaciones divulgadas no llegan a alcanzar esa categoría) resulta aconsejable proceder, de vez en cuando, a una cierta desconexión con ese vendaval noticioso para poder meditar sosegadamente acerca de lo que acontece y nos acontece. Y, en ese sentido, hay que reconocer que la coyuntura actual puede resultar propicia para la reflexión-partiendo de la base de la toma de conciencia de la fragilidad de nuestras existencias-en el contexto de un decretado generalizado parón de la sociedad, consecuencia de la irrupción en ésta de la COVID-19.

En efecto, con ciudades sin ruidos en las calles y silencio por doquier, lo que produce la sensación de una atmósfera hasta irreal-y, claro está, siempre que no se esté pendiente al minuto de lo que suceda en torno a la pandemia-la desconexión puede permitir, por ejemplo, y utilizando, valga la expresión, el retrovisor, retornar a momentos en los que se produjo algún evento que estuvo dotado de una cierta relevancia y observar las reacciones que, posteriormente, se hayan podido suscitar acerca del mismo. Ello puede deparar no pocas enseñanzas.

En este sentido se ha optado, aquí y ahora, en una suerte de regreso puntual al pasado con proyección sobre el presente, por elegir un hecho, las Sentencias 89/ 2019 y 90/2019, del Tribunal Constitucional, de 2 de julio, relativas a la aplicación del artículo 155 de la Constitución (en adelante: art. 155 CE) y las reacciones que después se han generado al respecto. Ambas Sentencias, dictadas por unanimidad por los Magistrados del Alto Tribunal, venían a responder a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por el Grupo Parlamentario Unidos-Podemos-En Comú-Podem-En Marea, en el Congreso de los Diputados,

y por el Parlament de Catalunya, contra el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprobaron las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del art. 155 CE para su aplicación a la Generalitat de Catalunya.

En primer lugar, hay que señalar que de las dos Sentencias antes mencionadas, la "leading case" es la 89/2019 y, en consecuencia, se ha acudido, preferentemente, a analizar la misma, ya que se ha procedido, en general, por parte de la Sentencia 90/2019 a una remisión a lo expresado en los Fundamentos Jurídicos de la 89/2019. En segundo término, hay que decir que se ha operado en este trabajo, esencialmente, y en concreto, con los Fundamentos Jurídicos 4, 10 y 11 de la Sentencia 89/2019 y con los Fundamentos Jurídicos 4 y 6 de la Sentencia 90/2019. En tercer lugar, hay que reseñar que las dos aludidas decisiones del Tribunal Constitucional han venido a confirmar el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, que se impugnó por los recurrentes y, en esa línea, en ambos Fallos, se han desestimado los dos recursos de inconstitucionalidad presentados con la única excepción de un supuesto previsto en el citado Acuerdo que consideraba ineficaz la publicación en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya de cualesquiera resoluciones o disposiciones administrativas que contrariasen o desvirtuasen las medidas adoptadas por el Senado, supuesto del Acuerdo del Pleno del Senado que no garantizaba el principio de publicidad oficial de disposiciones, resoluciones o actos, garantizado por el artículo 9 CE.

El pronunciamiento por el Alto Tribunal sobre ambos recursos de inconstitucionalidad, conviene recordarlo, era esperado con singular interés en distintos cenáculos porque era la primera vez que se había decidido por un Gobierno, desde la entrada en vigor de la Constitución, la aplicación del art. 155 CE a una Comunidad Autónoma, y, asimismo, era la primera ocasión en la que se iba a dirimir específicamente acerca de tal figura en la jurisdicción constitucional. Súmese a ello que, con anterioridad a la producida aplicación del art. 155 CE, se habían originado manifestaciones de actores políticos y de analistas expresándose en favor de una manifiesta oportunidad de la incoación procedimental de aquel artículo e inclinándose, además, en una cifra no despreciable, por una aplicación extensiva, cuando no rotunda, del art. 155 CE en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Puede así decirse que una cierta expectación, aunque fuera en reducidos cenáculos, estaba servida al respecto.

### **SOBRE LA METODOLOGÍA ADOPTADA EN ESTE TRABAJO: LA SELECCIÓN DE FRAGMENTOS DE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 89/2019 Y 90/2019**

Antes de proseguir con este relato parece obligado-y al objeto de proporcionar al lector una precisa información que le permita poder calibrar el contenido de las Sentencias 89 y 90/2019-transcribir el artículo 155 de la Constitución, que establece lo siguiente:" 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 la 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".

Después de este introito parece obligado recordar que el artículo primero, uno, de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, establece que el Tribunal Constitucional es el "intérprete supremo de la Constitución". Y, en ese sentido, bueno será traer a colación lo sostenido por el que fue el primer Presidente del Tribunal Constitucional, M. García Pelayo (1) cuando decía que " se comprende que la Ley Orgánica considere a la interpretación como el núcleo básico de la función del Tribunal, pues, en efecto, la función interpretativa tiene en materia constitucional más relevancia que en otras materias jurídicas, dada la mayor presencia de principios generales, de valores susceptibles de distinta interpretación y especificación , de cláusulas generales y de preceptos indeterminados, cuyos significados solo pueden determinarse en cada caso y momento a través de las concretizaciones resultantes de la interpretación, por lo que se ha dicho con razón que si los límites entre la aplicación y la creación del Derecho son fluidos en todas las esferas jurídicas tienden a confundirse plenamente en materia constitucional".

Completaba, finalmente, su argumentación García Pelayo, afirmando, certeramente, que "si extremando las cosas suele decirse que lo importante de una sentencia es el fallo, de la jurisdicción constitucional podría decirse que es la motivación" y es que, remataba su consideración," las motivaciones, la "ratio" o el discurso lógico de la sentencia, tiene con respecto al fallo una mayor importancia que en otras jurisdicciones".

Así, y ajustándonos a ese contexto-tan clara y brillantemente expuesto por García Pelayo, en este trabajo se ha procedido, metodológicamente, a seleccionar (2) determinados fragmentos-aquellos que se han considerado, salvo opinión mejor fundada, claro es, más representativos-de los Fundamentos Jurídicos de las Sentencias 89/2019 y 90/2019-agrupándolos bajo unos sumarios encabezamientos, indicativos de su contenido y transcribiéndolos de forma literal. Ello se ha llevado a cabo con la aspiración de suministrar al

lector una perspectiva orientadora del contenido de dichas Sentencias y para que se puedan calibrar sin mayores dificultades. Las Sentencias, por otra parte, son, ciertamente, extensas: la 89/2019 se desarrolla a lo largo de 117 páginas y, a su vez, la 90/2019 cuenta con 78 páginas.

El planteamiento metodológico utilizado se ha estimado especialmente adecuado, a mayor abundamiento, en esta coyuntura, ya que el artículo 155 de la Constitución está, en lo que respecta a los requisitos exigidos en el texto constitucional para su aplicación, colmado de conceptos de indeterminación cuando menos elástica (de conceptos jurídicos indeterminados, en suma) tales como "incumplimiento de obligaciones impuestas por la Constitución y las leyes"; actuaciones autonómicas que "atenen gravemente al interés general de España"; "medidas necesarias" a adoptar por el Gobierno con la aprobación del Senado... y, por ello, aún más en un caso como éste, la labor interpretativa del Alto Tribunal, que aquí se ha reflejado, deviene decisiva.

### **TRANSCRIPCIÓN DE LOS FRAGMENTOS ESTIMADOS MÁS SIGNIFICATIVOS DE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LAS SENTENCIAS 89/2019 y 90/2019.**

A partir de las consideraciones antes expuestas se ha optado, repetimos, por la selección, agrupación y transcripción, siguiendo un determinado orden bajo unos encabezamientos, de fragmentos de Fundamentos Jurídicos de las Sentencias citadas. Conviene advertir que la lectura de los mencionados fragmentos puede resultar algo fatigosa, pero es que la transcripción comentada ha sido inevitable siguiendo, con el mayor rigor, la metodología aquí adoptada. Este es el resultado:

1. En lo relativo al Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, sobre el art. 155 CE, y su naturaleza y efectos, el Tribunal Constitucional establece que "el Acuerdo que puede aprobar el Senado en este procedimiento 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, competencias autonómicas definidas en el bloque de constitucionalidad". Y puede el Acuerdo acuñar, añade el Tribunal Constitucional, para la ocasión, reglas específicas, "reglas entre las que pueden incluirse aquellas que, de modo temporal, ordenen las condiciones o facultades de la acción del Gobierno en el marco del art. 155 CE que pueden "desplazar "pro tempore" otras normas del ordenamiento o añadir a sus previsiones otras que la Cámara considere estos efectos, alterando, en lo necesario, el Ordenamiento, pero sin integrarse de

modo estable en él".

2. En cuanto al art. 155 CE y los principios de autonomía y de unidad, previstos en la Constitución, se afirma por el Tribunal que "el principio de autonomía no se garantiza por la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación ya que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución". Continúa el Tribunal diciendo que "la estructuración del poder del Estado se basa en el principio de unidad, fundamento de la Constitución" y que, mediante el ejercicio de la autonomía, "la Constitución garantiza la capacidad de las Comunidades Autónomas de adoptar sus propias políticas en el marco constitucional y estatutario". Y a partir de la consideración expresada por el Tribunal de que el Gobierno y el Senado son aquí llamados por la Constitución a actuar como "garantes del ordenamiento integral del Estado", se concluye que el art. 155 CE "habilita para constreñir o limitar la autonomía que la Constitución garantiza a las Comunidades Autónomas a través de los Estatutos de Autonomía cuando concurran las condiciones que el mismo prevé".

3. En relación al art. 155 CE como instrumento para garantizar la validez y eficacia de la Constitución ante determinadas actuaciones autonómicas, se señala por el Alto Tribunal que el citado artículo "no es un fin en sí mismo sino un instrumento para garantizar la validez y eficacia de la Constitución en aquellos supuestos en los que sea manifiesto que sólo a través de esta vía es posible restaurar el orden constitucional" y prosigue sosteniendo que "el fin de la intervención o injerencia que este precepto consiente no puede ser otro que restablecer el orden constitucional y, con él, el normal funcionamiento institucional de la Comunidad Autónoma en el uso de dicho orden".

4. En lo que atañe al cauce para la aplicación del art. 155 CE, el Tribunal Constitucional manifiesta que cuando pueda llegar a estimarse que hay un grave atentado al interés general de España, "éste no habría nunca de denunciarse al margen del derecho", al no existir "una cláusula general habilitante para la intervención discrecional en la autonomía".

5. En lo que concierne al art. 155 CE y al rol del Gobierno, el Alto Tribunal dice que "el Gobierno cuando ejecuta las medidas autorizadas por el Senado, no actúa estrictamente como poder ejecutivo, en relación al reparto horizontal de funciones entre el legislativo y el ejecutivo, sino como órgano constitucional garante de la integridad de la norma suprema del ordenamiento y del orden territorial que de ella deriva y con la finalidad de reconducir la actuación de una comunidad autónoma cuyos órganos han infringido gravemente obligaciones constitucionales o legales o han atentado contra el interés general de España".

6. En lo que afecta a las medidas necesarias a adoptar por el Gobierno para la aplicación del art. 155 CE, el Alto Tribunal declara que "no es admisible que las denominadas "medidas necesarias" hayan de agotarse en la imposición de obligaciones de hacer a la comunidad autónoma, lo que en ningún caso se infiere del precepto constitucional; tampoco pueden confundirse tales medidas con las instrucciones a que alude el art. 155, 2, y que, a efectos de su ejecución, puede el Gobierno dirigir a las autoridades autonómicas. Las instrucciones y la potestad de impartirlas a que se refiere el art. 155,2 no son propiamente una medida, sino un excepcional instrumento jurídico, previsto en la Constitución y puesto a disposición del Gobierno, para conseguir ejecutar las "medidas necesarias".

7. Sobre el artículo 155 CE y los límites a su aplicación, se manifiesta por el Tribunal que "el que sea un procedimiento para limitar, constreñir o asumir competencias autonómicas no implica que pueda ser entendido o aplicado como si la vía que abre el art. 155 CE quedase exenta, a su vez, de todo límite". "El Gobierno no podrá ser habilitado por el Senado para ejercer, en el curso de esa intervención cualesquiera potestades, dado que en la Constitución no caben poderes exentos de límites, ni lo consiente tampoco la vía excepcional que abre el art. 155".

8. En relación a los límites concretos a la aplicación del art. 155 CE, refiere el Tribunal Constitucional que "el Gobierno habrá de actuar siempre sujeto a la legalidad, estatal o autonómica, que sea de aplicación en cada caso, siempre que no haya resultado, a su vez, excepcional o temporalmente innovada por el Acuerdo del Senado y no pueda quedar autorizado por el Senado para ejercer, en este procedimiento, las potestades legislativas ordinarias que corresponden ya a las Cortes Generales, ya al Parlamento autonómico".

9. En lo que se refiere al límite temporal del art. 155 CE, el Tribunal declara que "la existencia de un límite temporal debe ser establecido por la Cámara Alta a partir de la propuesta del Gobierno, ya que no cabe dejar en la incertidumbre el cuándo de la plena restauración de la autonomía, convirtiendo con ello la excepción en regla, con perjuicio para la autonomía constitucionalmente garantizada". Y continúa afirmando el Tribunal que "el Senado ha de precisar en su propio Acuerdo, bien el término, bien la condición resolutoria de la intervención estatal, aun cuando esa fijación inicial quede a su apreciación en atención a las circunstancias y sin perjuicio de que las concretas medidas incluidas en el Acuerdo pudieran ser objeto, llegado el caso, de prórroga o de renovación, previa solicitud del Gobierno y aprobación del Senado".

10. En cuanto al art. 155 CE como posible cláusula general habilitante para una intervención discrecional, el Alto Tribunal se pronuncia en los siguientes términos: cuando "con arreglo a apreciaciones políticas o de mera oportunidad se prescindiera de constatar la infracción de la Constitución y las leyes"; ello "no se compadecería ni con el principio del Estado de derecho ni con la garantía constitucional de la autonomía".

11. Sobre el art. 155 CE y la naturaleza del control no competencial que lleva consigo, el Tribunal dice que con el aludido precepto "no se trata de un control de naturaleza competencial como el bloque de constitucionalidad atribuye en determinados supuestos al Estado respecto de las comunidades autónomas. Se trata del uso de una coerción estatal, que da lugar a una injerencia en la autonomía de las comunidades autónomas, la cual quedará temporalmente constreñida en mayor o menor grado, según la concreta situación lo requiera, en pro de la consecución de los fines para los que la norma fundamental autoriza dicha injerencia". El art. 155 CE es, sigue argumentando el Tribunal, "respecto de las normas del bloque de constitucionalidad relativas a la configuración de la autonomía y a la articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ley extraordinaria y perdería esa condición si los límites a la autonomía a los que puede dar lugar quedaran limitados por la invocación del régimen ordinario de aquella configuración institucional y de su articulación competencial".

12. En cuanto a la intervención coercitiva estatal que supone el art. 155 CE, el Tribunal Constitucional entiende que aquella "será parcial en un doble plano: por un lado, en la pervivencia del propio ordenamiento autonómico, en cuanto no resulte desplazado por las reglas aprobadas por el Senado al ser conciliable con la finalidad o los términos de la intervención; por otro, en el plano orgánico e institucional, en cuanto las medidas coercitivas no podrán incidir directa e indiferenciadamente sobre cualesquiera órganos y autoridades de la comunidad autónoma, pues la coerción estatal únicamente será posible sobre aquellas cuyas actuaciones guarden relación con el supuesto que, a juicio del Gobierno y del Senado, ha determinado la aplicación de lo previsto en el art. 155 CE".

13. En lo que atañe al art. 155 CE y a la suspensión indefinida de una autonomía o a la supresión institucional de una Comunidad Autónoma, el Tribunal proclama que "procede advertir también que esta norma permite la alteración temporal del funcionamiento del sistema institucional autonómico, pero en modo alguno puede dar lugar a la suspensión indefinida de la autonomía y, mucho menos, a la supresión institucional de la misma comunidad autónoma, como corporación pública de base territorial y naturaleza política, ni consentiría limitar o excepcionar el patrimonio común de los ciudadanos constituido por los derechos fundamentales, los cuales establecen una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna".

14. En lo que concierne al art. 155 CE y a la derogación de un Estatuto de Autonomía o a la supresión indefinida de una autonomía, el Alto Tribunal establece que "la intervención coercitiva estatal está estrictamente al servicio de la reconducción de la autonomía a su propio marco constitucional, estatutario y legal, lo que, ya de por sí, impide medidas tales como la derogación del Estatuto de Autonomía o la suspensión indefinida de esa misma autonomía. La comunidad autónoma no puede dejar de existir. De lo que se trata, es de imponerle el cumplimiento de una obligación o de proteger el interés general, lo que supone que no cabe una suspensión general y permanente del régimen de autogobierno fundado en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, pues se contravendría el derecho a la autonomía que la Constitución garantiza".

15. En cuanto al art. 155 CE y a la asunción íntegra por el Gobierno, si el Senado lo aprueba, de todas las funciones que corresponden a determinados órganos de una Comunidad Autónoma, sustituidos por el Gobierno o por quien él designe, el Tribunal afirma que, aún en este caso, "esta sustitución no implica la supresión de la comunidad autónoma, pues esta subsiste como tal durante la intervención coercitiva, por más que puedan ser órganos estatales los que, a ciertos efectos, decidan por ella".

16. Acerca del art. 155 CE y de su condición de procedimiento extraordinario, el Tribunal Constitucional entiende que "no cabe incoar este procedimiento sino cuando se esté ante una actuación autonómica que incumpla la Constitución u otras leyes o atente gravemente al interés general de España ante la que no existan otras vías a través de las cuales se asegure el cumplimiento de la Constitución y las leyes o el cese del atentado al interés general". Y añade el Tribunal Constitucional lo siguiente: que "las vías generales o comunes de control, jurisdiccionales o no, hayan resultado insuficientes para restablecer el orden constitucional transgredido o así se prevea fundadamente que vaya a ser en atención y a la actitud inequívocamente renuente de los mismos órganos superiores de la comunidad autónoma".

17. Sobre el art. 155 CE como modalidad extraordinaria de coerción del Estado de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, el Tribunal apunta que el control del art. 155 CE "ha de calificarse de extraordinario pues regula una vía específica de coerción directa o es un medio extraordinario de coerción del Estado sobre las comunidades autónomas para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados como medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz o de incumplimiento flagrante de las obligaciones".



18. En cuanto a la condición del art. 155 CE como último recurso, el Alto Tribunal apunta que aquél "es una vía de último recurso que no ha de implicar que este pronunciamiento deba venir necesariamente precedido de otros, administrativos o jurisdiccionales, que hayan declarado una contravención en la comunidad autónoma persista de modo contumaz". En cualquier caso, plantea el Tribunal, que "las vías ordinarias de control hayan resultado infructuosas, bien que así se aprecie indubitadamente que lo fuera a ser, a la vista, en este segundo caso, de la naturaleza de la contravención, de la actitud manifiesta de las autoridades autonómicas o de ambas consideraciones".

19. En lo que se refiere al art. 155 CE y a su aplicación, como coacción directa en circunstancias especialmente críticas, el Tribunal Constitucional entiende que la aludida aplicación "sólo procede en circunstancias especialmente críticas a fin de remediar la conducta de una comunidad autónoma manifestada mediante actos o disposiciones formales, o resultante de comportamientos fácticos, en la que se pone de manifiesto la grave situación jurídica e institucional en parte del territorio nacional. Reparación que corresponde, en primer lugar, a la propia comunidad autónoma, una vez requerida para ello, y que asumirán el Senado y el Gobierno, si ese requerimiento no fuera atendido, resultando inexcusable, entonces, acudir a la coacción directa".

### **SÍNTESIS DE LOS FRAGMENTOS TRANSCRITOS DE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LAS SENTENCIAS 89/2019 y 90/2019**

Una vez realizadas la selección, ordenación y transcripción de aquellos fragmentos que se han estimado más relevantes de los Fundamentos Jurídicos de las Sentencias 89/2019 y 90/2019, se ha considerado oportuno proceder a una síntesis, en esquemáticos apartados, del contenido de los fragmentos con la pretensión de que ello pueda servir de ayuda para captar con mayor rapidez la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en torno a la naturaleza y el alcance del artículo 155 CE. La síntesis aludida de los fragmentos es la que, a continuación, se propone

1) El Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, en relación con el art. 155 CE, es un acto parlamentario con fuerza de ley.

2) Por el Gobierno y por el Senado puede estreñirse o limitarse la autonomía de las Comunidades Autónomas: el principio constitucional de autonomía (a través del cual las Comunidades Autónomas pueden adoptar sus propias políticas en el marco constitucional y estatutario) no puede oponerse al principio de unidad, hallando en éste, por el contrario, su verdadero sentido, tal y como expresa el art. 2 de la Constitución, teniendo en cuenta que la estructuración del poder del Estado se basa en el principio de unidad, fundamento de la propia Constitución.

3) Cuando el Gobierno ejecuta medidas autorizadas por el Senado no actúa estrictamente como poder ejecutivo (a partir del reparto constitucional de funciones entre el legislativo y el ejecutivo) sino como órgano garante de la integridad de la Constitución y del orden territorial que de ella deriva.

4) Las "medidas necesarias" a adoptar, en su caso, por el Gobierno, aludidas en el art. 155,2, CE, no podrán confundirse con las "instrucciones", previstas en el mismo 155,2, CE, ya que éstas son un instrumento jurídico para conseguir ejecutar esas "medidas necesarias".

5) El art. 155 CE no comporta un control de naturaleza competencial, que el bloque de constitucionalidad atribuye al Estado en tasados supuestos, sino que implica el uso por el Estado de una coerción extraordinaria, de una coacción directa, en relación a las Comunidades Autónomas, en determinadas circunstancias.

6) La denuncia de un grave atentado al interés general de España por parte de una Comunidad Autónoma no podrá sustanciarse al margen del Derecho. Y es que no hay una cláusula general habilitante para poner en práctica intervenciones discrecionales en las Comunidades Autónomas.

7) No procede una aplicación del art. 155 CE que lleve consigo una intervención discrecional, con apreciaciones políticas o de oportunidad, que prescinda de constatar la infracción por una Comunidad Autónoma de la Constitución y las leyes, lo que no se compadecería ni con el Estado de Derecho ni con la garantía constitucional de la autonomía.

8) El art. 155 CE no es un fin en sí mismo sino un instrumento para garantizar la validez y eficacia de la Constitución ante actuaciones autonómicas que perturben el orden constitucional que ha de ser restaurado.

9) Los supuestos para la aplicación del art. 155 CE son, precisamente, los tasados en el mismo: incumplimiento por una Comunidad Autónoma de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan o actuaciones autonómicas que atenten gravemente al interés general de España.

10) El art. 155 CE es un instrumento para garantizar la validez y eficacia de la Constitución ante determinadas actuaciones autonómicas que comporten el incumplimiento por una Comunidad Autónoma de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan o que atenten gravemente al interés general de España.

11) No cabe la aplicación de un art. 155 CE con carácter preventivo por cuanto el citado precepto sólo puede operar, reactivamente, ante determinadas actuaciones autonómicas.

12) Los supuestos para la aplicación, en su caso, del art. 155 CE, como consecuencia de determinadas actuaciones autonómicas, son, se reitera, los tasados en el citado artículo: incumplimiento por una Comunidad Autónoma de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan o una actuación de forma que atente gravemente al interés general de España.

13) El Gobierno no puede ser habilitado por el Senado, con esta intervención (art. 155 CE), para ejercer cualesquiera potestades, ya que en la Constitución no caben poderes exentos ni tampoco lo consiente la vía del art. 155 CE

14) El Gobierno, como límite en su actuación para la aplicación del art. 155 CE, deberá ajustarse a la legalidad estatal o autonómica que sea de aplicación en cada caso siempre que la misma no haya sido modificada por Acuerdo del Pleno del Senado o éste haya autorizado al Gobierno a ejercer potestades legislativas en esos ámbitos.

15) La intervención coercitiva estatal, prevista en el art. 155 CE, ha de ser parcial en un doble plano: tanto en la pervivencia del ordenamiento autonómico no desplazado por las reglas aprobadas por el Senado como en las autoridades y órganos autonómicos afectados, que habrán de ser únicamente aquellas cuyas actuaciones guarden relación con el supuesto que ha determinado la aplicación del art. 155 CE.

16) Debe de haber un límite temporal, a establecer por el Senado para la aplicación del art. 155 CE.

17) El Senado, en efecto, ha de precisar el término o acuerdo de la condición resolutoria de la intervención estatal del art. 155 CE, pero ello sin perjuicio de su posible prórroga o renovación, a acordar, igualmente, por aquél.

18) No es factible una aplicación permanente, indefinida, del art. 155 CE en una Comunidad Autónoma.

19) No es posible, utilizando la vía del art. 155 CE, la suspensión general y permanente o indefinida del régimen de autogobierno de las Comunidades Autónomas.

20) No cabe, invocando el art. 155 CE, proceder a la supresión institucional de una Comunidad Autónoma.

21) No procede, acudiendo a la vía del art. 155 CE, la derogación de un Estatuto de Autonomía o la indefinida supresión de una Comunidad Autónoma.

22) El art. 155 CE es un procedimiento extraordinario cuando, ante actuaciones autonómicas que incumplan la Constitución, u otras leyes, o actuaciones que atenten gravemente al interés general de España, no existan otras vías que aseguren el cumplimiento o que no prosperen tales actuaciones.

23) El art. 155 CE es un precepto cuya aplicación sólo procede en circunstancias especialmente críticas a través de actos, disposiciones o comportamientos fácticos que comporten una grave situación jurídica e institucional en parte del territorio nacional.

24) El art. 155 CE es un procedimiento de control extraordinario a poner en práctica cuando los controles ordinarios o generales utilizados han resultado insuficientes o infructuosos para restablecer el orden constitucional.

25) El art. 155 CE es un último recurso cuando se ha producido, en relación a los supuestos contemplados en el mencionado precepto, un incumplimiento manifiesto, contumaz y flagrante por una Comunidad Autónoma.

### **EL ARTICULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN: UNA MIRADA AL DERECHO COMPARADO**

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 89/2019, refiere que “algunos estados de nuestro entorno europeo (el Tribunal Constitucional se refiere, en concreto, a Italia, Austria, Portugal y Alemania) regulan mecanismos de defensa del orden constitucional utilizando algunas de las técnicas de auxilio, supervisión o ejecución federal destacando expresamente lo previsto en el art 37 de la Ley Fundamental de Bonn, precepto en el que, a pesar de sus diferencias con el art. 155 CE, cabe situar en el origen de este mecanismo de coerción incorporado a la Constitución”.

Y si bien en la misma Sentencia se puntualiza por el Alto Tribunal que, “no obstante, las consideraciones de derecho comparado no pueden tener, para este Tribunal, sino un valor de “mera ilustración” o “didáctico” de las conclusiones hermenéuticas extraídas de reglas y principios propios”, no parece descabellado sostener que el art. 155 CE constituye uno de los “rasgos federales” del Estado de las Autonomías por la acusada influencia en este punto de la Ley Fundamental de Bonn, que consagra un Estado Federal.

Precisamente, y analizando el Estado Federal, se ha mantenido por J. Pérez Royo (3), al estudiar el Estado Federal, que el mencionado artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn es "una garantía extrema a la que rara vez se recurre, ya que cuando se ha de hacer uso de la misma es señal de que el sistema federal se encuentra ante una crisis muy grave. Si hubiera que recurrir a ella frecuentemente, sería la propia existencia del Estado Federal la que estaría en cuestión". Siendo lo anteriormente expuesto orientador de los condicionantes y exigencias contenidas en tal precepto para su aplicación, subrayado por el hecho de que el artículo 37 nunca se haya aplicado en la República Federal Alemana, como ha refrendado D. Grimm (4). Condicionantes y exigencias insertas en el artículo 37 de la Ley Fundamental alemana que ofrecen no poco interés, por lo demás, de cara al contenido y alcance del art. 155 CE.

### REACCIONES HABIDAS A LAS SENTENCIAS 89/2019 Y 90/2019

Sucedo, sin embargo, que, aunque fijada, a través de las dos Sentencias, de forma abundante y explícita, jurisprudencia por el Tribunal Constitucional acerca de la naturaleza y alcance de los términos del artículo 155 CE, no han dejado de producirse declaraciones de dirigentes de algunos partidos políticos (protagonistas destacados al respecto han sido Ciudadanos, Partido Popular y Vox) que parecen o bien no haberse leído las Sentencias mencionadas o bien que se hubieran "olvidado" de las mismas, en peculiar ejercicio de amnesia, o bien que hubieran optado por "pasar" lisa y llanamente de los rotundos pronunciamientos del Alto Tribunal, no dándose darse por enterados de aquellos y sorteando, a la tácita, su aceptación, por no decir su acatamiento. Y eso que el Tribunal Constitucional ha desestimado, prácticamente en su totalidad, los recursos de inconstitucionalidad presentados al respecto por los demandantes.

¿Acaso estas reacciones de esas formaciones políticas no han venido impulsadas, inquiera uno-y preguntar no es ofender, así se dice popularmente- por aquello de continuar en el intento de "pescar" votos en caladeros electorales con un monotema, Cataluña, alimentando la confrontación, y con la pretensión de la obtención, con la utilización de tal "leitmotiv", de réditos en el campo político?

Y es que sucede que, después de haberse dictado las dos Sentencias referidas, y por parte de dirigentes de las formaciones políticas mencionadas, se ha demandado con acusada insistencia e invocando genéricamente deslealtad institucional-practicada presuntamente desde la Generalitat de Catalunya y concretada en la figura de su Presidente-la aplicación del artículo

155 CE, unas veces de forma permanente o indefinida y, otras, hasta con carácter preventivo.

Las motivaciones argüidas para la aplicación de tal precepto constitucional por los dirigentes de los partidos políticos mencionados anteriormente, han estado, por ejemplo, basadas en el hecho de unas declaraciones del Presidente de la Generalitat en las que se anunciaba que podría haber en el futuro, desde aquella sede, una no aceptación de una Sentencia que dictase, en su momento, el Tribunal Supremo y que resultase condenatoria de los líderes del "procés", lo que comportaba desobediencia y desacato del Presidente de la Generalitat, según los reclamantes de la aplicación del art. 155 CE, con el añadido de la exigencia de solicitud de "perdón a la ciudadanía catalana" por falta de respeto a aquella, en la que, según su parecer, incurrió el Presidente y (sic) demandando "su vuelta al "cauce constitucional".

Asimismo, se ha alegado por los mismos dirigentes la utilización del art. 155 CE, exigiendo el cese del Presidente de la Generalitat por desobediencia y desacato, con motivo de no haberse procedido por el mismo a la retirada de sus edificios públicos de determinados símbolos, hallándose, sin embargo-lo que, al parecer no les ha supuesto obstáculo alguno a los citados dirigentes al respecto-el asunto de la inhabilitación "de aquél sub iudice", ante el Tribunal Supremo concretamente.

Pero han sido más los motivos alegados por actores políticos para la aplicación del art. 155 CE. Y así también se ha postulado desde alguno de esos partidos políticos la puesta en marcha del procedimiento del art. 155 CE o incluso, yendo a mayores, sin más precisiones (sic) de "lo que sea", y en plena pandemia, con ocasión de que el Presidente de la Generalitat se ha dirigido a la Unión Europea para que la misma, exponiendo la oportunidad de la adopción del confinamiento de Cataluña durante la crisis originada por la COVID-19, intercediese de alguna manera para la aprobación del mencionado confinamiento por parte del Gobierno, que había declarado, previamente, el estado de alarma.

A todo ello han de sumarse persistentes peticiones de dirigentes políticos al Presidente del Gobierno para que, sin mayores aclaraciones, procediese abruptamente, a lo que se ve, y sin vincularlas siquiera al procedimiento del art. 155 CE-al cese del Presidente de la Generalitat, al hilo de, a su parecer, probada deslealtad institucional por variadas actuaciones o declaraciones. Una empresa que deviene ciertamente difícil-y lo que no puede ser no puede ser y, además, es imposible-teniendo en cuenta que el Estatuto de Autonomía de Cataluña, de 2006, establece las causas tasadas de cese del presidente, entre las que no se contempla la exigencia aquí planteada y, además, el Presidente de la Generalitat es elegido por el Parlament y nombrado por el Rey, limitándose el Presidente del Gobierno al refrendo de su nombramiento.

Sucede, en cualquier caso, que las causas aducidas por algunas formaciones políticas, antes aludidas, para proceder a la aplicación del art. 155 CE en Cataluña-otra cosa es que las "señales" emitidas desde la Presidencia de la Generalitat se puedan conceptualizar por algunas formaciones políticas inoportunas o desafortunadas en términos políticos-no tienen encaje alguno en los supuestos para la aplicación, en su caso, de tal precepto siguiendo las pautas sentadas en los Fundamentos Jurídicos del Tribunal Constitucional en las Sentencias 89/2019 y 90/2019. En ese sentido, y como recordatorio de lo más arriba expuesto, téngase en cuenta que el Tribunal Constitucional, al resolver en las Sentencias sobre el art. 155 CE, ha hablado, y sirvan las citas a modo de ilustrativos ejemplos, de una norma a aplicar "solo en circunstancias extraordinarias" o en el supuesto de comportamientos que hayan "puesto de manifiesto una grave alteración jurídica e institucional" o "en circunstancias especialmente críticas" o al "ponerse de manifiesto un incumplimiento flagrante de obligaciones constitucionales impuestas" o como un "último recurso" y, en todo caso, se ha pronunciado por un procedimiento de vigencia temporal, no permanente, y reactivo ante determinadas actuaciones, y, por lo tanto, no preventivo, y que no puede proceder a la supresión de las Comunidades Autónomas...

### **SOBRE LAS DISTINTAS LECTURAS EN EL ACATAMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Dirigentes políticos de las formaciones políticas mencionadas han venido, por otra parte, insistiendo en la imperiosa necesidad del acatamiento, por parte de los poderes públicos, de los partidos políticos y de los ciudadanos, de las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional y ello estando muy probablemente de acuerdo dichos dirigentes con lo sostenido por F. Rubio Llorente<sup>(5)</sup> cuando afirmaba que la necesidad de las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional "deriva de manera absolutamente lógica de la modificación que se ha producido en el ordenamiento jurídico con la recepción de un concepto de Constitución diferente del tradicional y la consiguiente "judicialización" de dicho ordenamiento". Ello implica, continuaba expresando Rubio Llorente, que "las sentencias del juez de la constitucionalidad se conviertan necesariamente en fuente del Derecho, que la Ley, como fuente privilegiada, comparte este puesto con la decisión judicial y que el sistema basado en la ley se transforma en "case law". De ahí que "la ley a la que el juez está sujeto (art. 117, 1 CE) sea, en su caso, la ley definida por el Tribunal Constitucional que es órgano nomotético, no porque sea "legislador negativo", sino porque "es juez creador del Derecho". Así podemos concluir, siguiendo la argumentación de Rubio Llorente, que jurisprudencia del Tribunal Constitucional y Ley tendrían el mismo rango en su condición de Fuentes del Derecho. Ni más ni menos.



Llama la atención, por lo tanto, que hayan venido esos mismos dirigentes políticos a "ignorar" o a "pasar" olímpicamente, como si no existieran, de las Sentencias 89 y 90/2019 del Tribunal Constitucional, de su jurisprudencia, equivalente a ley, como se dijo, sorteando de esa "original" manera su aceptación, por no decir su acatamiento, y que, en cambio, reclamen para otros adversarios políticos el acatamiento estricto y explícito de las decisiones del Tribunal Constitucional que a otros grupos políticos les afecten. Vamos: la conocida ley del embudo en una más que descarnada versión...

Por otra parte, esos mismos representantes políticos han venido declarando, de forma reiterada y, especialmente, durante el período álgido de la crisis política en Cataluña, que "sin Ley no hay democracia", afirmación ciertamente indiscutible, pero que expuesta así, a secas, aconsejablemente merezca de algún matiz -si bien no es éste el momento para profundizar acerca de este asunto -por cuanto el "rule of law" es una pieza esencial de una Democracia, pero no la única, siendo igualmente relevante el juego de los "pesos y contrapesos" entre los Poderes, y puede haber, de otra parte, leyes que dificulten o que no dejen respirar adecuadamente a la democracia.

Pero es que, de cualquier forma, si se acepta que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ocupa el mismo "ranking" que la Ley como fuente del Derecho, que sea equivalente a Ley, chocante resulta, cuando se ha repetido machacona y rotundamente por los dirigentes políticos referidos que "sin ley no hay democracia", lo que constituye una exigencia para todos, que, paralelamente, se "ignore" o se "olvide" o se "pase" por parte de esos mismos representantes políticos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando ésta no se ajusta exactamente en sus decisiones a las expectativas en ella depositadas por aquellos y, que, en cambio, todo ello se torne en elogios, por parte de idénticos actores políticos, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando ésta se manifiesta en unas coordenadas que vienen a ser coincidentes con sus pretensiones. Mas ello no es óbice alguno, parece, como se manifestó con anterioridad, para que los representantes políticos aludidos consideren que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, equivalente a Ley, ha de ser objeto de acatamiento estricto e inexcusable por adversarios políticos cuando los mismos salgan "perdedores", valga la expresión, de las causas instadas en las que sean parte ante el Tribunal Constitucional. No deja de ser, desde luego una llamativa, por su parcialidad, interpretación del principio de que "sin Ley no hay democracia"...

## LA IRRUPCIÓN DE LOS "CONSTITUCIONA...LISTOS"

En ese escenario, los citados dirigentes y sus partidos políticos vienen y era el componente clave que faltaba para encajar las piezas-tildándose a sí mismos de constitucionalistas, de máximos defensores de la Constitución de 1978, en una suerte de apropiación del texto constitucional, autocalificándose (!ay!, las ortodoxias!) como sus intérpretes "auténticos" y coartando, de paso, el "libre examen", valga la expresión, de la Constitución por parte de otras formaciones políticas.

De esta forma, el anillo se cierra: se empieza con la autocalificación de constitucionalista y de intérprete "auténtico" del texto constitucional, con todo lo que ello conlleva de pretendida "auctoritas", y, a renglón seguido, se proclama que sin Ley no hay Democracia, principio universal, pero si no viene lo suficientemente bien dada para los autodenominados constitucionalistas la jurisprudencia del Tribunal Constitucional-que, atención, es equivalente a Ley-se sortea a la tácita su aceptación pero no deja de exigirse, simultáneamente, a otros el acatamiento estricto de las Sentencias del Alto Tribunal.

El afán de exclusividad de pertenencia al campo constitucional por parte de los autodenominados constitucionalistas, origina, de otra parte, el hecho de dejar, de alguna manera, fuera de ese ámbito, de expulsar del mismo-al no ser consideradas como tales-a otras formaciones políticas que no comulguen con ese ideario sobre el texto constitucional, posicionamiento que pone de relieve, una visión (curiosa por proceder de autoproclamados constitucionalistas) no inclusiva de la Constitución de 1978, de la que se ha afirmado, por el contrario, con harto fundamento, que es un texto fruto del consenso. Consenso del que se ha dicho por G. Peces-Barba(6) que "es un acuerdo en lo fundamental, que es un pacto para la paz y para la convivencia con profundas raíces éticas y culturales que pretende superar una tradición de enfrentamientos y buscar la coincidencia en lo fundamental". Y es que el texto constitucional no es un "trágala" de unos contra otros, sino que es, en definitiva, una Constitución inclusiva en la que entran todos aquellos que la respeten.

Esa visión de la Constitución de los autodenominados constitucionalistas, no caracterizada, precisamente, por su carácter integrador, como antes se ha visto, se halla, desde luego, ciertamente alejada-hay que decirlo claro para que no haya confusiones creadas interesadamente, que las ha habido, con determinadas interpretaciones sobre el pensamiento de Habermas. Y es que lo preconizado por J. Habermas, y recogido por M.J. Guerra Palmero, al hilo de su concepto sobre el patriotismo constitucional-fórmula habermasiana-es, cosa bien diferente, que "una cultura política( y pone los ejemplos de sociedades multiculturales como es el caso de Suiza y de Estados Unidos) en la que arraiguen los principios constitucionales no

tiene por qué apoyarse sobre un origen étnico, lingüístico y cultural común a todos los ciudadanos" y que la condición para la posibilidad de un patriotismo constitucional es " la socialización de todos los ciudadanos en una cultura política común". La idea de Habermas, es, pues, apunta M. J. Guerra Palmero(7) la de "una sociedad en la que puedan coexistir diversas formas de vida culturales sin menoscabo de la inclusión democrática" y la de no cejar "en su apuesta por una democracia verdaderamente inclusiva e integradora."

Nos hallamos, pues, ante unas formaciones políticas que reclaman para sí, en exclusiva, la condición de constitucionalistas, de intérpretes "auténticos" del texto constitucional y en las que pululan, a lo que se ve, activos "constitucional...listos". Unos "constitucional...listos", con unas actuaciones como la que se han puesto de relieve en su reacción ante las Sentencias 89 y 90/2019, cuando han utilizado, a la tática, su particular vara de medir las mismas según sus conveniencias-de ahí su "listeza"-que han venido, de alguna manera, a erosionar la credibilidad en las Instituciones (en este caso del denominado "guardián de la Constitución": el Tribunal Constitucional) ahondando en la crisis institucional en la que, desde hace años, estamos inmersos, como se ha dicho, por una multiplicidad de causas exógenas y endógenas(8) y, todo ello, además, demandando, sin cortarse un pelo y, simultáneamente, esos avisados representantes políticos, una regeneración ética y democrática en nuestro País. En fin, cosas veredes...

¿Sería mucho pedir un radical cambio de actitud, de "politicalbehaviour", un ejercicio de mayor coherencia, con el abandono por parte de las formaciones políticas citadas-en Democracia no todo vale-de su "reservado derecho de admisión" a la Constitución y de determinadas declaraciones, expresadas con motivo de sus reacciones ante Sentencias del Tribunal Constitucional, hallándonos inmersos, como estamos, en una crisis institucional profunda-que hay que abordar con prontitud-con todo lo que ello incide en un mayor deterioro de la calidad democrática y en el ahondamiento en una desconfianza de la ciudadanía hacia "los de arriba"?

Por lo demás, y en una "vuelta a la normalidad", y ya en un panorama de pospandemia, se barrunta que vamos a encontrarnos con una sociedad diferente, que tendrá, sin duda que afrontar, con el Estado los Poderes Públicos a la cabeza, retos de enorme envergadura, lo que habrá de afrontarse, desde la colaboración institucional y un renovado pacto social, con altura de miras por parte de todos, y no desde el enfrentamiento político-institucional como estrategia a desplegar, para poder salir adelante con éxito de tal empresa.

Un futuro que, esperemos, como ha escrito J.M. Caballero Bonald (9) en brillante frase formulada para otra circunstancia, pero de gran utilidad para este propósito, se desarrolle en un deseado escenario: "cada sombra en su sitio, cada luz a su tiempo". ¿Lo veremos?...

(1) "El "Status" del Tribunal Constitucional". Revista Española de Derecho Constitucional, número 1. 1981.

(2) Utilizando similar metodología Antonio Vallés y Fernando Díaz de Liaño: "Jurisprudencia Constitucional sobre Autonomías Territoriales e Instituciones Públicas.1983-1984". Generalitat Valenciana. 1985.

(3) "Curso de Derecho Constitucional". Marcial Pons. 1994.

(4) "Le Fédéralisme allemand: développement historique et problèmes actuels". I.C.P.S. 1992.

(5) Revista Española de Derecho Constitucional, número 4.1982.(cita recogida de J. Pérez Royo, de su libro "Las Fuentes del Derecho". Editorial Tecnos.1984).

(6) "La Constitución Española de 1978. Un Estudio de Derecho y Política". Fernando Torres-Editor.1981.

(7) "Habermas. La apuesta por la democracia". Batiscafo S.L. 2015

(8) Fernando Díaz de Liaño y Argüelles: "La Reforma del Estado y de la Administración Española ( o Trece Profesores en busca de Autor)". "Administración Digital". 2014.

(9) "Examen de ingenios". Seix Barral. 2017.

Fernando Díaz de Liaño y Argüelles Mayo de 2020