

LA EXCEPCIONAL POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ANTE EL JAQUE AL ESTADO DE DERECHO EN CATALUÑA*.

de Ignacio González García**

Indice. 1. El control por el Estado de la actividad de las Comunidades Autónomas como control de legalidad y de constitucionalidad: la ausencia de control político. – 2. Las principales vías de control ordinario y extraordinario de la actividad de las Comunidades Autónomas por los órganos del Estado. – 3. Las grandes fases del control estatal operado sobre la actividad secesionista del Gobierno y el Parlamento catalanes hasta octubre de 2017. – 4. Los presupuestos habilitantes del controvertido artículo 155 CE y su revisión por el Tribunal Constitucional. – 5. ¿Y ahora qué...? ¿No hay nada más allá del artículo 155 CE...? El artículo 116.3 y 4 CE en el horizonte. – 6. Corolario: el Tribunal Constitucional en permanente situación de excepcionalidad.

1

1. El control por el Estado de la actividad de las Comunidades Autónomas como control de legalidad y de constitucionalidad: la ausencia de control político.

La Constitución Italiana de 1947 fue uno de los claros referentes de los que se sirvió el constituyente español a la hora de abordar la difícil tarea de *reformular* las instituciones y el funcionamiento del Estado durante el periodo de la transición democrática que culminó con el alumbramiento de la Constitución de 1978. Claro ejemplo de esta afirmación fue el artículo 143 del Anteproyecto de Constitución Española¹, que establecía un mecanismo de

* *Sujeto a referencia.* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto *Reforma constitucional: dimensión institucional y territorial* (20639/JLI/18) financiado por la Fundación Séneca-Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia a través de la convocatoria *Jóvenes Líderes en Investigación* del Subprograma de Apoyo y Liderazgo Científico y la Transición a la Investigación Independiente (Programa Fomento de la Investigación Científica y Técnica 2018, del que el autor es IP. Esta contribución está basada en el texto de la ponencia presentada al Congreso "Justicia Constitucional en Italia en España: Modelos de Comparación y Perspectivas Futuras", celebrada en el Departamento de Derecho de la Universidad de Nápoles "Federico II" el 30 de septiembre de 2019.

** Profesor de Derecho Constitucional – Universidad de Murcia.

¹ Artículo 143 del Anteproyecto de Constitución Española de 1978: "1. Los textos aprobados por la Asamblea del Territorio Autónomo serán inmediatamente comunicados por el Presidente de éste al Gobierno. Este, en el plazo de un mes, podrá solicitar de la Asamblea una segunda deliberación sobre todos o algunos extremos del mismo. En este caso, el texto, para ser aprobado como Ley Territorial, requerirá la votación favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea. 2. La Ley Territorial no puede ser promulgada antes de haber transcurrido el plazo fijado en el apartado anterior, salvo que el Gobierno comunicare al Presidente del Territorio Autónomo su consentimiento expreso. 3. El plazo antes indicado puede reducirse a la tercera parte, cuando el proyecto en cuestión hubiera sido declarado urgente por la Asamblea del Territorio Autónomo".

claro control político del Gobierno del Estado sobre la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas, trasladando casi literalmente el texto del entonces vigente artículo 127 de la Constitución Italiana de 1947². Ese precepto del Anteproyecto preveía la posibilidad de que el Gobierno central vetara disposiciones normativas con rango de ley de las Comunidades Autónomas, que habían de ser devueltas a su Parlamento regional para un nuevo debate sobre las mismas y una nueva aprobación, en su caso, por mayoría absoluta.

Este texto procedía del borrador presentado por los representantes de UCD en la Ponencia Constitucional, pero muy pronto recibió voto particular de los representantes del Grupo Socialista, Minoría Catalana y Partido Comunista, quedando suprimido en el trámite de informe de la propia Ponencia y sustituido por el entonces artículo 154.2 que recogía – prácticamente sin cambios hasta el final del proceso constituyente- el contenido casi literal del actual artículo 161.2 CE³. Aunque a su concreto contenido nos referiremos más adelante, baste con avanzar ya aquí que, de este modo, nuestro sistema optó por un modelo muy diferente al italiano: la ausencia de control político de la actividad de las Comunidades Autónomas.

Así, pues, la Constitución española de 1978 opta por un modelo concentrado de justicia constitucional claramente heredero del sistema kelseniano de la Constitución austriaca de 1920 –especialmente a partir de su reforma de 1929⁴-, en el cual el Tribunal Constitucional se configura como un órgano no propiamente jurisdiccional, en tanto que no es un aplicador de Derecho vigente sino el garante de la compatibilidad de las leyes del Estado con las

² Artículo 127 Constitución Italiana de 1947 (ya derogado): “Toda ley aprobada por el Consejo Regional será comunicada al Comisario, quien, salvo en el supuesto de oposición del Gobierno, deberá visarla en el plazo de treinta días tras la notificación. La ley será promulgada en los diez días siguientes al visado y entrará en vigor no antes de haber transcurrido quince días desde su publicación. Si una ley fuese declarada urgente por el Consejo Regional y el Gobierno de la Republica lo consiente, no estarán la promulgación y la entrada en vigor sujetas a los plazos indicados. Cuando el Gobierno de la Republica considere que una ley aprobada por el Consejo Regional excede de la competencia de la Región o se opone a los intereses nacionales o a los de otras Regiones, la devolverá al Consejo Regional en el plazo señalado para el visado. Si el Consejo Regional aprueba la ley de nuevo por mayoría absoluta de sus componentes, el Gobierno de la Republica podrá, dentro de los quince días siguientes a la notificación, suscitar la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, o la de oportunidad por oposición de intereses ante las Camaras. En caso de duda, el Tribunal resolverá de quien es la competencia”.

³ Artículo 161.2 CE1978: “El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses”.

⁴ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, 4ª edición, Madrid, 2006. Págs. 133 y ss.

previsiones constitucionales. Es, pues, un *legislador negativo* que ostenta el monopolio abrogatorio de normas legales a través de sentencias con efectos *erga omnes*.

Especial relevancia ostenta este control constitucional en los Estados complejos políticamente descentralizados⁵ y, en particular, en el modelo de Estado autonómico español. Mientras que en un sistema federal –v.g. el alemán- cada ente territorial dispone de un Tribunal que revisa la adecuación de las normas emanadas del mismo a su correspondiente Texto Constitucional, en el sistema autonómico, cuyos territorios autónomos carecen de poder constituyente –y, por tanto, de Constitución propia distinta de la estatal-, es el TC quien controla la adecuación de las normas autonómicas tanto a la Constitución como a los respectivos Estatutos de Autonomía⁶.

Nos encontramos, por tanto, ante un Estado descentralizado política y administrativamente, con una pluralidad de centros productores de leyes, todas ellas sometidas a la Constitución, norma suprema del ordenamiento jurídico. Norma que, en diversos preceptos a los que después nos referiremos, y como consecuencia lógica de la aplicación conjunta de los principios de unidad y autonomía *ex* artículo 2 CE, otorga al TC la exclusividad del control de constitucionalidad de las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas⁷.

Ya muy tempranamente nuestro Tribunal Constitucional afirmó que la autonomía política de las Comunidades Autónomas constitucionalmente garantizada era compatible con un sistema de controles del Estado sobre la actividad de aquéllas, siempre y cuando tales controles no fueran de mera oportunidad política ni situaran a las mismas en una situación

⁵ Todos los Estados de configuración territorial compleja recogen en sus Textos Constitucionales mecanismos que sirvan para hacer compatibles la unidad del Estado con la autonomía de las partes en las que se divide. Esto es, instrumentos a través de los cuales buscar una correcta integración de los diferentes centros de poder político, a fin de que el reparto territorial del poder establecido no devenga en disfuncional. Así, por un lado, se prevén mecanismos de colaboración y coordinación, tanto verticales como horizontales, para el ejercicio mancomunado de competencias; y, por otro lado, se crean instrumentos de control y vigilancia que salvaguarden, en último término, el interés general del Estado.

⁶ Es por ello que se ha venido utilizando por la propia ley y por la doctrina la equívoca expresión “control por el Estado de la actividad de las Comunidades Autónomas”. No es el Estado como tal, sino el Poder Judicial (que no se encuentra descentralizado) y el Tribunal Constitucional (único en su orden) quienes llevan a cabo esa labor de control, del mismo modo que lo hacen en relación a la actividad de los demás poderes del Estado.

⁷ PUNSET BLANCO, R. lo ha expresado con meridiana claridad al advertir que “el Tribunal Constitucional, en efecto, en tanto que órgano jurisdiccional a quien cumple pronunciarse sobre la conformidad de las leyes y demás normas y actos del Estado y de las Comunidades Autónomas con el orden de competencias diseñado por la Constitución, opera al mismo tiempo como una instancia de control de la actividad de los entes territoriales políticamente autónomos y como un capital instrumento garantista de su esfera de autonomía”; en “Comentario al artículo 2”, en REQUEJO PAGÉS, J.L. (Coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, TC-BOE, Madrid, 2001. Pág. 97.

de subordinación jerárquica frente al Estado: “[...] el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Comunidades Autónomas en una posición de subordinación o dependencia cuasi-jerárquica de la Administración del Estado”⁸, por lo que, al determinar el contenido y alcance de las potestades de control del Estado sobre la actividad de las Comunidades Autónomas hay que tener presente que “la autonomía exige [...] que el Estado no pueda impugnar la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos”⁹.

Incluso, debido al criticado carácter abierto del modelo de distribución territorial del poder del Título VIII CE, nuestro TC ha tenido que subir un escalón más y convertirse no sólo en el garante de la correcta distribución y ejercicio de poderes entre los diferentes entes territoriales y el Estado, sino también en guía y árbitro del proceloso desarrollo del proceso autonómico. Función que ha ido realizando, principalmente, a través de los numerosos instrumentos de control –directo e indirecto- de la constitucionalidad de las leyes estatales y autonómicas, en especial, de aquéllas referidas al reparto competencial. Como consecuencia de la notable judicialización de esta materia, algún autor ha llegado a calificar nuestro sistema, con acierto, como “Estado jurisdiccional autonómico”¹⁰.

Como veremos a lo largo de este trabajo, en los últimos años –muy particularmente, a partir de la STC 31/2010, de 28 de junio¹¹-, los actores del conflicto político, social y territorial que se vive en Cataluña han situado al Tribunal Constitucional en el ojo del huracán. Ya no es sólo el órgano llamado a supervisar la constitucionalidad de las leyes –estatales y autonómicas- y a ejercer de *árbitro* en el proceso de descentralización del Estado, sino que ahora lo han convertido –desacreditando así su labor institucional- en un actor principal de la respuesta contra el golpe al Estado de Derecho que se vive de forma casi permanente en Cataluña desde hace ya demasiado tiempo. Una parte importante de los poderes públicos catalanes –cuya legitimidad deriva de la propia Constitución- se han venido negando a cumplir las sentencias del Tribunal Constitucional que éste dicta en el ejercicio de los

⁸ STC 4/1981, de 2 de febrero.

⁹ STC 76/1983, de 5 de agosto.

¹⁰ ARAGÓN REYES, M., “Artículo 161”, en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dtor.), *Comentarios a la Constitución española*, Vol. XII, Edersa, Madrid, 1999. Págs. 233-238.

¹¹ Sentencia que resolvió el principal de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

controles ordinarios, abriendo así la puerta a la activación de otros controles especiales, de activación política, pero también revisables en última instancia por el Tribunal Constitucional. Se convierte así este Alto Tribunal en actor protagonista de un conflicto en el que su papel debiera ser exclusivamente de arbitraje.

2. Las principales vías de control ordinario y extraordinario de la actividad de las Comunidades Autónomas por los órganos del Estado.

Así, pues, como hemos dicho, el reconocimiento de la autonomía política de los territorios que se constituyan en Comunidad Autónoma y el sometimiento al imperio de la Ley de toda actividad ejercida por los sujetos de poder público –estatales o autonómicos- trae como consecuencia inexorable que los instrumentos de control del Estado sobre la actividad de las Comunidades Autónomas sean ejercidos bien directamente por órganos de naturaleza jurisdiccional, bien activados por otro tipo de sujetos (Gobierno y Parlamento, fundamentalmente) pero revisables en último término por el Tribunal Constitucional, pues no son en sentido estricto controles de mera oportunidad política. El modelo español recoge un muy amplio y variado abanico de controles que podríamos clasificar del siguiente modo:

a) Controles ordinarios generales: el control jurisdiccional de los actos administrativos y normas reglamentarias autonómicas¹², la resolución de los conflictos competenciales¹³, el control de constitucionalidad de las normas con rango de ley¹⁴ de la Comunidad autónoma a través del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad¹⁵, las impugnaciones de todo tipo de actos, disposiciones y resoluciones autonómicas vía artículo 161.2 CE, la actividad

¹² Vid., por todos, Santamaría Pastor, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, Iustel, Madrid, 2018.

¹³ Vid., por todos, García Roca, F.J., “El Tribunal Constitucional como Tribunal de conflictos: los conflictos constitucionales”, en Trujillo, G., López Guerra, L. y González-Trevijano, P. (Dtres.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

¹⁴ Por “disposiciones normativas con fuerza de ley”, como objeto de este control de constitucionalidad, debemos de entender: leyes autonómicas elaboradas por el Parlamento, Decreto-leyes y Decretos legislativos en aquellas Comunidades Autónomas cuyo Estatuto de Autonomía haya recogido estas figuras normativas como fuente del subordenamiento autonómico, los Reglamentos parlamentarios, las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) y los propios Estatutos de Autonomía, los cuales serán objeto o parámetro de este control de constitucionalidad, según proceda en cada caso.

¹⁵ Vid., por todos, Pérez Tremps, P., *Sistema de Justicia Constitucional*, Civitas, Navarra, 2019.

fiscalizadora del Defensor del Pueblo¹⁶ y el control transversal que por vulneración de derechos fundamentales se puede realizar a través del recurso de amparo (y las eventuales autocuestiones de inconstitucionalidad derivadas del mismo)¹⁷.

b) Controles sectoriales especiales: los previstos en cada caso en las leyes marco¹⁸ y en las leyes orgánicas de transferencia y delegación¹⁹, el control del Tribunal de Cuentas, los controles establecidos en el artículo 145.2 CE sobre la actividad cooperativa horizontal de las Comunidades Autónomas²⁰.

c) Controles extraordinarios: las leyes de armonización²¹, el conocido control excepcional del artículo 155 CE y las declaraciones de Estado de excepción y sitio ex artículo 116 CE²², eventualmente circunscritas a un concreto territorio autonómico.

Nos referiremos aquí únicamente al recurso de inconstitucionalidad que puede interponer el Estado contra leyes autonómicas y a las impugnaciones –tanto de normas con rango de ley como de rango infralegal de las Comunidades Autónomas- que se pueden llevar a cabo a través de la vía prevista en el artículo 161.2 CE. Nos circunscribimos al análisis de esos dos instrumentos en la medida en que han sido cuantitativa y cualitativamente los protagonistas de la relación de conflicto entre el Estado y Cataluña durante estos años, jugando el resto de mecanismos un papel muy residual. Lo haremos, además, limitándonos a unas referencias muy sucintas de las principales características de cada una de estas vías de control, deteniéndonos únicamente en aquellos aspectos de especial incidencia en el hilo conductor de nuestros argumentos, lo que –sin duda- pondrá a prueba tanto nuestra capacidad de síntesis como la benevolencia del lector.

Por lo que hace al recurso de inconstitucionalidad, el primer elemento a destacar de su régimen jurídico es, para nosotros, la limitada legitimación de los órganos de las CCAA

¹⁶ Vid., por todos, Corchete Martín, M.J., *El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos*, Universidad de Salamanca, 2001.

¹⁷ Vid., por todos, Tenorio Sánchez, P.J., *El recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Perspectivas de reforma*, Wolters Kluwer, 2014.

¹⁸ Vid., por todos, Donaire Villa, F.J., *Ley marco. Teoría y práctica constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

¹⁹ Vid., por todos, Montilla Martos, J.A., *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación: configuración constitucional y práctica política*, Tecnos, Madrid, 1997.

²⁰ Vid., por todos, González García, I., “La revisión del artículo 145 CE en el contexto de una reforma federal de la Constitución”, en *Revista de Derecho Político*, nº 103, 2018.

²¹ Vid., por todos, Gerpe Lardín, M., “La inconstitucionalidad formal de la LOAPA”, en *Revista Jurídica de Catalunya*, nº 1, 1984.

²² Vid., por todos, Garrido López, C., “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 110, 2017.

para incoarlo frente a leyes estatales. A pesar de que el artículo 162.1.a CE legitima genéricamente a los órganos colegiados ejecutivos y a las Asambleas legislativas de las CCAA para interponer recurso de inconstitucionalidad, el artículo 32.2 LOTC²³ restringe notablemente su ámbito²⁴. Mientras que los órganos del Estado (el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores) pueden interponer recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier norma autonómica con rango de ley, las Comunidades Autónomas (a través de sus órganos ejecutivos y legislativos) sólo podrán interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de *Ley del Estado*, que afecten al *ámbito propio de su autonomía*. Dicho de otro modo:

a) Los órganos que pueden interponer el recurso son bien el Gobierno autonómico, como órgano colegiado –no su Presidente-, bien la Asamblea Regional –no un determinado número de Diputados regionales-, previo acuerdo adoptado al efecto.

b) Sólo son recurribles tales leyes estatales por la CA en relación a una única causa de impugnación: que afecten al ámbito propio de su autonomía.

El segundo aspecto relevante a destacar es que el plazo para la interposición del recurso es de tres meses desde la publicación de la Ley, pero éste resulta ampliable a nueve meses (art. 33.2 LOTC) en caso de que se reúna previamente la Comisión Bilateral Estado-Comunidad Autónoma para negociar sobre las discrepancias existentes al respecto y que trasladen el acuerdo de inicio de tales negociaciones al Tribunal Constitucional antes de los tres primeros meses. Esto es, se da la oportunidad al Estado y a la Comunidad Autónoma para que pacten y solventen su controversia en el seno de ese órgano bilateral, anunciando en el plazo de los tres meses que se van a reunir a tal efecto. Disponen entonces de hasta nueve meses para bien culminar con éxito la negociación, bien que quede finalmente interpuesto el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional²⁵.

Por lo que se refiere a la vía prevista en el artículo 161.2 CE, este precepto atribuye al Tribunal Constitucional la potestad de resolver las impugnaciones que el Gobierno de la Nación plantee contra cualquier disposición o resolución dictada por los órganos de las

²³ Cuya constitucionalidad fue expresamente ratificada por el Tribunal Constitucional en su STC 25/1981, de 14 de julio.

²⁴ *Vid.*, por todos, Aragón Reyes, M., “Artículo 161”, en Alzaga Villaamil, O. (Dtor.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Vol. XII, Edersa, Madrid, 1999.

²⁵ *Vid.*, por todos, GONZÁLEZ BEILFUSS, M., “La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas: El mecanismo del artículo 33.2 de la LOTC”, en *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2008.

Comunidades Autónomas, incluídas las normas con rango de ley a partir de la entrada en vigor del artículo 30 LOTC. Instrumento cuya activación, como prevé la propia Constitución, lleva aparejada la suspensión automática del acto o disposición autonómica. Se trata, además, de un instrumento autónomo de impugnación, que Gobierno estatal ha venido utilizando para recurrir Resoluciones del Parlamento catalán a las que luego nos referiremos; pero también es un precepto invocable por el Presidente del Gobierno cuando interpone recurso de inconstitucionalidad contra ley autonómica, logrando así también el efecto suspensivo sobre la norma en él previsto.

Sin ninguna duda, lo principal que debemos destacar aquí de este mecanismo de fiscalización estatal es que, en opinión de la doctrina mayoritaria, ésta sería una vía de control distinta a las demás por cuanto, *de facto*, el hecho de que el Presidente del Gobierno pueda dejar en suspenso la aplicación de cualquier tipo de norma autonómica a la espera de que el Tribunal bien levante esa suspensión (en plazo no superior a 5 meses), bien resuelva por sentencia la impugnación de la norma mientras que ésta se encuentra todavía en suspenso, nos lleva a un escenario más cercano al control político que al control jurisdiccional. Incluso, algunos autores han llevado esa posición al extremo de afirmar que estamos ante “un mecanismo perverso en grado sumo, pues supone la intromisión de la política (en su sentido más grosero) en la actuación del Tribunal Constitucional, [que genera] un principio invertido de presunción de constitucionalidad de la ley cuando se trata de una ley autonómica”²⁶. Se afirma, pues, que este instrumento supone no ya una quiebra de la presunción de la constitucionalidad de la ley autonómica sino que crea *de facto* su inversión: la presunción de inconstitucionalidad de la ley autonómica.

Nosotros no compartimos este modo de ver la cuestión. Entendemos que es un error poner el foco en el automatismo de la suspensión de la norma autonómica, en lugar de ponerlo en la mayor o menor capacidad del Tribunal Constitucional para adueñarse de ese control una vez que la norma está suspendida. Es cierto que, una vez admitida a trámite una impugnación vía artículo 161.2 CE o un recurso de inconstitucionalidad en el que este precepto se hubiera invocado, la norma autonómica queda automáticamente suspendida. Pero, a partir de ese momento, ¿qué sucede? Sin ánimo de ser completamente exhaustivos, básicamente lo siguiente:

²⁶ Jiménez Asensio, R., *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2001. Pág. 73.

1. El Tribunal Constitucional puede ratificar o levantar la suspensión en cualquier momento, no es necesario que espere a la finalización del plazo de 5 meses que establece la Constitución. Es un plazo máximo, no mínimo. Es decir, aunque el Gobierno pueda provocar la suspensión de la norma autonómica vía artículo 161.2 CE, el Tribunal Constitucional puede levantarla inmediatamente. Puede hacerlo, además, de oficio, no necesariamente a instancia de la Comunidad Autónoma.

2. En el entendido de que la suspensión de la norma es una medida de carácter excepcional, ha de entenderse que también excepcional debe ser su ratificación por el Tribunal Constitucional. Así, la carga de la prueba de que procede mantener la suspensión corresponde el Gobierno del Estado. Si no se justificara suficientemente, el levantamiento de la suspensión sería automático y sin motivar.

3. Aun en el caso de que el Tribunal Constitucional ratificara la suspensión, puede reconsiderar tal decisión en cualquier momento, atendiendo a la cláusula *rebus sic stantibus*.

4. El interés general público que debe salvaguardar el Tribunal Constitucional al adoptar la decisión de levantar o no la suspensión (atendiendo fundamentalmente el principio de seguridad jurídica) no es necesariamente coincidente con el interés estatal manifestado en el recurso.

5. Por supuesto, la suspensión de la norma –y su eventual ratificación por el Tribunal Constitucional- no prejuzga el fondo del asunto, a decidir en la sentencia.

Así, pues, más allá del automatismo inicial de la suspensión, entendemos que el Tribunal Constitucional dispone de potestades suficientes como para garantizar el carácter esencialmente jurisdiccional (no político) de esta decisión que, por supuesto, y en todo caso, no desvirtúa la presunción de inconstitucionalidad de las leyes autonómicas.

Finalmente, debemos concluir este epígrafe señalando que en relación con los efectos de las sentencias dictadas en procedimientos de inconstitucionalidad, ya sea por vía de recurso o por vía artículo 161.2 CE, éstas tendrán valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el BOE (art. 164 CE y 38.1 LOTC). Además, cuando una sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley a los que deba

extenderse por conexión o consecuencia²⁷.

3. Las grandes fases del control estatal operado sobre la actividad secesionista del Gobierno y el Parlamento catalanes hasta octubre de 2017.

En la relación de los poderes públicos catalanes con las instituciones del Estado y el papel que, respecto de ello, ha venido jugando el Tribunal Constitucional, durante los últimos años podríamos distinguir claramente varias fases.

Una primera fase, desde la aprobación del primer Estatuto de Autonomía en 1979²⁸ y hasta la reforma del mismo en 2006²⁹. Durante esas décadas de desarrollo autonómico, de paulatina descentralización, fueron frecuentes las disputas competenciales ante el Tribunal Constitucional a través de la interposición de recursos de inconstitucionalidad como de conflictos de competencia, tanto por parte del Estado como por parte de la Comunidad Autónoma catalana. Esto es, los poderes públicos catalanes vehiculaban sus reivindicaciones de mayor autonomía a través de los cauces ordinarios y reconocían la autoridad del Tribunal Constitucional. De hecho, Cataluña fue durante esos años la Comunidad Autónoma que más recursos interpuso ante este Tribunal contra leyes del Estado y también la Comunidad Autónoma que más tasa de éxito tuvo en ese tipo de procesos en defensa de la constitucionalidad de su propia legislación³⁰.

La quiebra de esa normalidad institucional se inicia con las negociaciones para la reforma estatutaria de 2006 –primera que aprueban las Cortes Generales sin acuerdo de los dos grandes partidos de implantación nacional, PP y PSOE- y culmina con la STC 31/2010, de 28 de junio, que invalidó los principales preceptos del nuevo Estatuto catalán que se encontraban en clara conexión con la idea de fraccionar la soberanía cuya unidad consagra el artículo 2 CE1978³¹. A partir de ese momento, coincidente con el máximo apogeo de la

²⁷ Vid., por todos, Jiménez Campo, J., “Sentencia del Tribunal Constitucional”, en Aragón Reyes, M. (Dtor.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Vol. II, Civitas, 2011.

²⁸ Aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre.

²⁹ Aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

³⁰ Vid. los datos estadísticos completos en Bercholc, J.O., *La producción del Tribunal Constitucional de España a través del control de constitucionalidad. Un estudio empírico-cuantitativo, con análisis cualitativo agregado, sobre el rol desempeñado por el Tribunal Constitucional en el sistema político-institucional español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

³¹ Sobre el Estatuto de Cataluña de 2006 y el alcance de la STC 31/2010, de 28 de junio, vid., entre otros, el número monográfico de *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 27, 2011. Esta circunstancia también motivó

grave crisis económica que sacudió a España en aquel período, la excusa de que ese pronunciamiento del Tribunal Constitucional contravenía la voluntad expresada por el Parlamento catalán, las Cortes Generales y la ciudadanía de esa Comunidad Autónoma en el referéndum de ratificación³², sirvió a las élites políticas nacionalistas para dar un giro hacia la reivindicación no de más autogobierno dentro de la Constitución, sino de la consecución de un nuevo Estado independiente. En ese contexto de enorme confrontación política, desde el año 2010 hasta la aplicación en 2017 del artículo 155 CE, proliferaron los pulsos entre las instituciones catalanas y las instituciones estatales, pero de un modo distinto: los poderes públicos catalanes empezaron a manifestar abiertamente, de modo constante y por muy diversas vías, su no reconocimiento a la legitimidad del Tribunal Constitucional español y, por extensión, a la legitimidad del conjunto del sistema constitucional diseñado por la CE1978, así como la reivindicación del derecho de autodeterminación³³.

De este modo, han sido muy abundantes tanto las Resoluciones –sin valor de ley– aprobadas por el Parlamento de Cataluña y con las leyes autonómicas aprobadas por esa institución, de contenido claramente inconstitucional, tendentes a articular y dar cauce jurídico a esa pretensión de ejercer un presunto derecho de autodeterminación que culminara en la

que el legislador estatal volviera a habilitar el recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía todavía pendientes de aprobación definitiva, a través de la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

³² *Vid.*, los resultados del referéndum de aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 en <https://www.bcn.cat/estadistica/angles/dades/telec/ref/ref06/r21.htm>

³³ *Vid.*, v.g., Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013 del Parlamento de Cataluña: “[...] En los últimos años, en la vía de la profundización democrática, una mayoría de las fuerzas políticas y sociales catalanas han impulsado medidas de transformación del marco político y jurídico. La más reciente se concretó en el proceso de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña iniciado por el Parlamento en el año 2005. Las dificultades y negativas por parte de las instituciones del Estado español, entre las que cabe destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, suponen un rechazo radical de la evolución democrática de las voluntades colectivas del pueblo catalán dentro del Estado español y crean las bases para una involución en el autogobierno, que hoy se expresa con total claridad en los aspectos políticos, competenciales, financieros, sociales, culturales y lingüísticos. El pueblo de Cataluña ha expresado de varias formas su voluntad de superar la actual situación de bloqueo dentro del Estado español. Las manifestaciones masivas de 10 de julio de 2010, con el lema «Somos una nación. Nosotros decidimos», y de 11 de septiembre de 2012, con el lema «Cataluña, nuevo estado de Europa», son expresión del rechazo de la ciudadanía hacia la falta de respeto a las decisiones del pueblo de Cataluña [...]”; o Resolución 742/IX, de 27 de septiembre de 2012, del Parlamento de Cataluña: “[...] El Parlamento de Cataluña expresa la necesidad de que Cataluña haga su propio camino y de que el pueblo catalán pueda decidir libre y democráticamente su futuro colectivo, para garantizar el progreso social, el desarrollo económico, el fortalecimiento democrático y el fomento de la cultura y la lengua propias. [...] El Parlamento de Cataluña constata la necesidad de que el pueblo de Cataluña pueda determinar libre y democráticamente su futuro colectivo e insta al Gobierno a realizar una consulta, prioritariamente en la próxima legislatura. [...] El Parlamento de Cataluña proclama solemnemente, tal como ya ha hecho en otras ocasiones trascendentales, el derecho imprescriptible e inalienable de Cataluña a la autodeterminación, como expresión democrática de su soberanía como nación”.

celebración de un referéndum por la independencia de Cataluña, con o sin acuerdo del Estado español. El Gobierno estatal ha venido recurriendo -vía artículo 161.2 CE las primeras y vía recurso de inconstitucionalidad las segundas- ante el Tribunal Constitucional, que sistemáticamente las ha ido anulando una a una.

Sin ninguna pretensión de exhaustividad, que nos haría exceder los límites y el objetivo de este trabajo, señalamos a modo de ejemplo algunas de las más significadas:

La Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, del Parlamento de Cataluña, anulada en lo fundamental por STC 42/2014, de 25 de marzo, establecía que “el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano. El proceso del ejercicio del derecho a decidir será escrupulosamente democrático y garantizará especialmente la pluralidad y el respeto de todas las opciones, mediante la deliberación y el diálogo en el seno de la sociedad catalana, con el objetivo de que el pronunciamiento que se derive sea la expresión mayoritaria de la voluntad popular, que será el garante fundamental del derecho a decidir”.

La Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana, anulada por STC 31/2015, de 25 de febrero, y el correspondiente Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no refrendaria sobre el futuro político de Cataluña, pretendieron dar cobertura legal al primero de los dos referéndums inconstitucionales celebrados –sin ninguna garantía mínima- recientemente en Cataluña, en este caso el del día 9 de noviembre de 2014³⁴, suspendido por el Tribunal Constitucional y declarado finalmente inconstitucional junto con el resto de actuaciones llevadas a cabo para su convocatoria y realización por STC 138/2015, de 11 de junio.

La Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015³⁵ y su Anexo, son también declarados inconstitucionales por STC 259/2015, de 2 de diciembre. En ese texto se estipulaba, nada menos que lo siguiente: “El

³⁴ Los resultados proclamados por el Gobierno catalán pueden consultarse en https://elpais.com/politica/2014/11/09/actualidad/1415542400_466311.html

³⁵ Estas elecciones autonómicas se plantearon fraudulentamente por parte del Gobierno catalán como elecciones plebiscitarias sobre la independencia de Cataluña. El resultado de las mismas arrojó un mayor número de votos a partidos no independentistas, pero –por efecto del sistema electoral- una mayoría de escaños a los partidos independentistas. Se pueden consultar los resultados en http://www.gencat.cat/governacio/resultatsparlament2015/resu/09AU/DAU09999CM_L1.htm

Parlamento de Cataluña declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de república. El Parlamento de Cataluña proclama la apertura de un proceso constituyente ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo para preparar las bases de la futura constitución catalana. [...]. El Parlamento de Cataluña, como depositario de la soberanía y como expresión del poder constituyente, reitera que esta cámara y el proceso de desconexión democrática del Estado español *no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional, que considera falta de legitimidad y de competencia a raíz de la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, votado previamente por el pueblo en referéndum, entre otras sentencias*³⁶.

En aplicación del mandato recogido en esa Resolución, el Parlamento catalán aprueba las eufemísticamente llamadas *leyes de desconexión*: la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, que pretendió articular jurídicamente la convocatoria del segundo de los referéndums inconstitucionales celebrados, el del 1 de octubre de 2017; y la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de Transitoriedad Jurídica y fundacional de la República, que recogía una verdadera Constitución Catalana *in fieri* y así se explicitaba en el Preámbulo de la misma: “Aunque la configuración definitiva del nuevo Estado corresponde a la Constitución que debe elaborar la Asamblea Constituyente y ratificar la ciudadanía, una vez proclamada la independencia de Cataluña es imprescindible dar forma jurídica, de forma transitoria, a los elementos constitutivos básicos del nuevo Estado para que de forma inmediata pueda empezar a funcionar con la máxima eficacia y, al mismo tiempo, hay que regular el tránsito del ordenamiento jurídico vigente al que tiene que ir creando la República, garantizando que no se producirán vacíos legales, que la transición se realizará de forma ordenada y gradual y con plena seguridad jurídica; asegurando, en suma, que desde el inicio el nuevo Estado estará sometido al Derecho; que en todo momento será un Estado de Derecho”. Ambas normas fueron íntegramente declaradas inconstitucionales y nulas por las SSTC 114/2017, de 17 de octubre, y 124/2018, de 8 de noviembre, respectivamente.

Finalmente, el Decreto 139/2017, de convocatoria del referéndum del 1 de octubre, y el Decreto 140/2017, de normas complementarias para su realización, ambos de 6 de septiembre, son también anulados por las SSTC 121/2017, de 31 de octubre y 122/2017,

³⁶ La cursiva es mía.

de la misma fecha. Pese a todo ello, y sin ninguna garantía democrática, se celebró el citado referéndum el día 1 de octubre de 2017. El Gobierno catalán proclamó unos resultados extraordinariamente favorables³⁷ y, en aplicación de ese supuesto mandato democrático y de la legislación anulada por el Tribunal Constitucional, el 10 de octubre de 2017, se produce en el Parlamento catalán la *Declaración Unilateral de Independencia* y, al tiempo, la suspensión de su vigencia, intentando evitar así las responsabilidades penales individuales que de esa acción se pudieran derivar. En el texto de la Declaración se afirmaba, entre otras cosas³⁸: “Catalunya restaura hoy su plena soberanía, [...]. Desde la aprobación de la Constitución española de 1978, la política catalana ha tenido un papel clave con una actitud ejemplar, leal y democrática para con España [...]. El Estado español ha respondido a esta lealtad con la denegación del reconocimiento de Catalunya como nación [...]. El Estatuto de Autonomía, aprobado por el Parlamento y el Congreso, y refrendado por la ciudadanía catalana, debía ser el nuevo marco estable y duradero de relación bilateral entre Catalunya y España. Pero fue un acuerdo político roto por la sentencia del Tribunal Constitucional y que hace emerger nuevas reclamaciones ciudadanas. [...] A pesar de la violencia y la represión para intentar impedir la celebración de un proceso democrático y pacífico, los ciudadanos de Catalunya han votado mayoritariamente a favor de la constitución de la República catalana. [...] En virtud de todo lo que se acaba de exponer, nosotros, representantes democráticos del pueblo de Catalunya, en el libre ejercicio del derecho de autodeterminación, y de acuerdo con el mandato recibido de la ciudadanía de Catalunya, CONSTITUIMOS la República catalana, como Estado independiente y soberano, de derecho, democrático y social”.

El problema técnico principal que ha presentado esta confrontación ha sido la falta de reconocimiento de la legitimidad del Tribunal Constitucional para corregir estas decisiones del Parlamento catalán por parte de sus autoridades públicas, lo que llevó en 2015 al legislador estatal a intentar reforzar la ejecutividad de las sentencias del Tribunal Constitucional a través de la reforma operada por la Ley orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para

³⁷ Ver los resultados proclamados por el Gobierno catalán en https://estaticos.elperiodico.com/resources/pdf/4/3/1507302086634.pdf?_ga=2.240398219.924192019.1578065479-2094611617.1517423068

³⁸ Texto completo de la Declaración en https://es.scribd.com/document/362773786/Texto-de-la-Declaracion-de-Independencia#from_embed

la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. Esta modificación introdujo diversos mecanismos de *ejecutividad* de los pronunciamientos del Alto Tribunal, aplicables con carácter general a cualquier proceso, pero destinados muy en particular, según establecía el propio texto de su Preámbulo, a poder accionarlos “en situaciones en las que concurren circunstancias de especial trascendencia constitucional, como, por ejemplo, los supuestos de incumplimiento notorio, y se trate de la ejecución de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnadas el Tribunal pueda adoptar las medidas de ejecución necesarias inaudita parte”, esto es, en el supuesto de los reiterados incumplimientos por parte de los poderes públicos catalanes³⁹.

En aplicación de esta nueva norma, el Tribunal Constitucional dictó, por ejemplo, entre otros, el ATC 126/2017, de 20 de septiembre, por el que se imponía por primera vez multas coercitivas a los miembros de la Sindicatura Electoral de Cataluña, creada al amparo de la inconstitucional Ley del Referéndum de Autodeterminación y designados por la también anulada Resolución 807/XI, del Parlamento de Cataluña, que no renunciaran a tales cargos. No obstante, este pretendido refuerzo de las sentencias del Tribunal Constitucional llegó tarde y resultó ineficaz a los efectos pretendidos.

En todo caso, tras el referéndum del 1 de octubre de 2017, el discurso de S.M. El Rey el 3 de octubre⁴⁰ y la Declaración Unilateral de Independencia del 10 de octubre, se inicia otra fase marcada por la aplicación del artículo 155 CE, al que a continuación nos referimos.

4. Los presupuestos habilitantes del controvertido artículo 155 CE y su revisión por el Tribunal Constitucional.

Como es bien conocido, el artículo 155 de la Constitución Española recoge un mecanismo de coacción autonómica previsto como *ultima ratio* del modelo, a aplicar únicamente en

³⁹ Vid. la controversia doctrinal sobre la constitucionalidad, la pertinencia, el contenido y el alcance de esta modificación legislativa en González Hernández, E., “El artículo 155 de la Constitución y la Ley Orgánica 15/2015, de 17 de octubre, de reforma de la LOTC: ¿ineludible reciprocidad o círculo perverso?, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 37, 2016; y Carranza, G.G., “Del control político al control jurisdiccional: aportes de la Ley Orgánica 15/2015 para la construcción del principio de lealtad autonómica en España”, en *Revista de Derecho Constitucional*, n° 29, 2019.

⁴⁰ Vid. discurso íntegro en <http://www.rtve.es/alacarta/videos/telediario/mensaje-integro-del-rey-tras-referendum-cataluna/4247341/>

caso de que el resto de instrumentos ordinarios de control de la actividad de las Comunidades Autónomas fracasara y no pudiera salvaguardarse de otro modo el interés general del país.

La redacción de este precepto deja pretendidamente abiertos tanto los supuestos de hecho, como sus consecuencias jurídicas. A ello había que unir hasta ahora, por un lado, tanto la ausencia de desarrollo por parte del legislador como la inexistencia de pronunciamientos relevantes del Tribunal Constitucional sobre el mismo; y, por otro lado, la falta de interés y de atención por parte de la doctrina constitucionalista que siempre entendió que estábamos ante un precepto llamado a no ser aplicado jamás, lo que convertía su estudio en prácticamente irrelevante⁴¹.

Así, el precepto establece que si una Comunidad Autónoma bien “no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan”, bien “actúe de forma que atente gravemente al interés general de España”, el Gobierno podrá, previo requerimiento al Presidente de esa Comunidad Autónoma y en caso de ser desatendido, “adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”. Para ello precisará contar con el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado. La valoración final, por tanto, de la concurrencia de alguno de los dos presupuestos habilitantes y de la pertinencia y proporcionalidad de las concretas medidas a adoptar para restaurar el orden constitucional, corresponde al Senado, a propuesta del Gobierno. Estamos, pues, ante una decisión de naturaleza política pero sujeta a los límites establecidos por la propia Constitución en ese artículo 155. Es por ello que el Acuerdo de la Cámara Alta, como a continuación detallamos, es revisable por el Tribunal Constitucional, garante último de la correcta aplicación de este mecanismo de control especial.

Los acontecimientos vividos en Cataluña que hemos señalado en el epígrafe anterior desencadenaron finalmente la aplicación de este artículo 155 por Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017⁴². Esa decisión fue recurrida a través de dos recursos de inconstitucionalidad, uno interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En comú podem del Congreso y otro presentado por Parlamento de Cataluña.

⁴¹ *Vid.*, por todos, Álvarez Álvarez, L., “La coerción estatal del artículo 155 CE en la estructura del Estado Autonomo”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 38, 2016.

⁴² *Vid.* el texto completo del Acuerdo en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12327>

Recursos que han dado lugar a las SSTC 89 y 90/2019, de 2 de julio, recogiendo la segunda de ellas esencialmente el contenido de la primera⁴³. Ya tenemos, pues, una primera aplicación, jurisprudencia del Tribunal Constitucional y un notable número de publicaciones académicas que se han dedicado al análisis de esta figura⁴⁴.

Son muchos y muy relevantes los diferentes aspectos del régimen jurídico de este instrumento de control que tienen interés doctrinal: el carácter necesariamente temporal de su aplicación, las condiciones del requerimiento previo por el Presidente del Gobierno, en qué casos hay que entenderlo incumplido, la correlación entre lo requerido inicialmente y la decisión adoptado por el Senado, los aspectos procedimentales de este acto parlamentario, la proporcionalidad de las medidas acordadas, su fiscalización, etcétera. Lógicamente, referirnos –siquiera sucintamente- a cada uno de ellos excedería con mucho los límites de este trabajo, por lo que nos centraremos exclusivamente en aquellas dos cuestiones directamente relacionadas con el objeto de esta investigación: 1. Por qué es revisable por el Tribunal Constitucional esta decisión del Gobierno y del Senado. 2. Qué papel juega el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a los controles ordinarios de la actividad de la Comunidad Autónoma en la eventual activación del mecanismo excepcional previsto en este artículo 155 de la Constitución.

En relación con la primera de las cuestiones planteadas, el Tribunal Constitucional ha establecido en las sentencias antes referidas que el Acuerdo del Senado tiene “fuerza de ley” y es, por tanto, controlable vía recurso de inconstitucionalidad *ex* artículo 27.2.b) LOTC⁴⁵, extremo este no discutido por ninguno de los litigantes. Y ello en el entendido de que este tipo de Acuerdos permiten “la constricción de la autonomía, con mayor o menor alcance, y, por lo mismo, la inaplicación excepcional de normas estatutarias y legales y su desplazamiento temporal por las reglas mediante las que la Cámara, a propuesta del Gobierno, determine las concretas medidas a adoptar por el Ejecutivo y discipline el

⁴³ Ambas avalan la aplicación hecha del artículo 155 CE por el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017, salvo el párrafo 2º del apartado E.3 del texto (medida de alcance menor relativa a la publicación en Boletines Oficiales por las autoridades de la Generalidad), cuya nulidad declaran.

⁴⁴ *Vid.*, García Roca, F.J., “*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”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 44, 2019; Albertí Rovira, E., “Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 de la Constitución en el conflicto de Cataluña”, en *Revista d’estudis autonòmics i federals*, nº 27, 2018; Cavero Gómez, M., “La aplicación por el Senado del artículo 155 de la Constitución”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 103, 2018.

⁴⁵ Artículo 27.2. LOTC: “Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: [...] b) Las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley”.

régimen jurídico de esta intervención”. Así, pues, en la medida en que la Constitución habilita a esta decisión parlamentaria para “modificar de tal modo la aplicación de las leyes, no es de dudar que tal decisión ostenta ese genérico rango o valor de ley”. Estamos, por tanto, como indicábamos al principio de este trabajo, ante un control especial no ejecutado propiamente por un órgano jurisdiccional ni por el Tribunal Constitucional, pero que es fiscalizable en su adecuación a los límites que la Constitución establece para su implementación por este último.

Por lo que hace al segundo de los interrogantes señalados, el Tribunal Constitucional no ha llegado a hacer explícito el hecho de que el incumplimiento manifiesto y reiterado de sus sentencias con las que resuelve los controles ordinarios puede y debe operar como *meta-supuesto habilitante* respecto de los dos presupuestos a los que se refiere el artículo 155 CE, como aquí se defiende, pero entendemos que sí se puede inferir de algunos párrafos de la STC 89/2017, de 2 de julio.

En ese pronunciamiento el Tribunal, una vez deja claro que “la autonomía constitucionalmente garantizada es compatible con los controles que sobre la actuación de las Comunidades Autónomas, siempre que tales controles se ajusten a la Constitución”, establece que el control previsto en el artículo 155 CE no tiene “naturaleza competencial”, sino que supone una legítima y temporal “injerencia en la autonomía de las Comunidades Autónomas” basada en la garantía constitucional del “principio de unidad territorial y de supremacía del interés de la Nación del artículo 2 de la Constitución”.

Seguidamente define los dos presupuestos habilitantes como “incumplimiento manifiesto y contumaz de las obligaciones constitucionales”, el primero, y como “incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados”, el segundo. Presupuestos que no son incompatibles y pueden concurrir a la vez en la medida en que “el incumplimiento de concretos deberes constitucionales o legales puede deparar, en según qué casos, lo que también puede llegar a considerarse un grave atentado al interés general”.

En todo caso, el Tribunal reitera en varios pasajes de la sentencia que no cabe acudir a este tipo de control sino cuando “no existan otras vías a través de las cuales se asegure el cumplimiento de la Constitución o el cese del atentado al interés general”, insistiendo en que no procede recurrir al mismo “para reparar los efectos de cualesquiera contravenciones, materiales o competenciales, de la Constitución”, pues “este entendimiento sería del todo exorbitante, en la medida en que desplazaría el resto de previsiones relativas a los controles

ordinarios (art. 153 CE y concordantes)”. No obstante, el Tribunal puntualiza a continuación que ello no significa que “este procedimiento deba venir necesariamente precedido de otros, administrativos o jurisdiccionales, que hayan declarado una contravención en la que la Comunidad Autónoma persista de modo contumaz”. De manera que, en hipótesis, también cabría recurrir a esta vía ante “conculcaciones flagrantes del orden constitucional que, por su entidad, o por la actitud inequívoca de los órganos superiores de la propia Comunidad Autónoma, evidenciaran la insuficiencia de los medios ordinarios”.

Sin embargo, en nuestro criterio, habida cuenta del amplísimo elenco de controles ordinarios que el Estado puede utilizar para supervisar constitucionalidad y legalidad de la actividad de las Comunidades Autónomas, es extraordinariamente difícil imaginar una situación de flagrante vulneración del orden constitucional que no hubiera venido precedida –como en el caso de Cataluña– de actividades de menor gravedad respecto de las cuales se hubieran activado los mecanismos de control ordinario. Por tanto, lo lógico es que nos encontremos siempre ante la situación de que los medios ordinarios de control han resultado “insuficientes” o “ineficaces” para restaurar el orden constitucional vulnerado. ¿Y en qué casos podrían resultar insuficientes o ineficaces? Los controles ordinarios hubieran sido suficientes también para restaurar el orden constitucional en Cataluña si los poderes públicos de esa Comunidad Autónoma hubieran aceptado y aplicado las sentencias del Tribunal Constitucional o si el Estado hubiera dispuesto de mecanismos ejecutivos suficientes para obligar a su estricto cumplimiento. Por tanto, la causa última que nos puede llevar a la activación del artículo 155 CE es el incumplimiento manifiesto y reiterado de las sentencias del Tribunal Constitucional que traen causa de esos controles ordinarios, los cuales no sólo son de aplicación preferente en cualquier caso sino que debieran resultar siempre suficientes y eficaces en sus efectos. Podríamos hablar, pues, de un *meta-supuesto habilitante* o de una condición necesaria para poder apreciar la concurrencia de los dos presupuestos que expresamente recoge el precepto constitucional.

5. ¿Y ahora qué...? ¿No hay nada más allá del artículo 155 CE...? El artículo 116.3 y 4 CE en el horizonte.

Los resultados de las elecciones celebradas en Cataluña el 21 de diciembre de 2017, en aplicación de las medidas adoptadas por el Senado *ex* artículo 155 CE, no ofrecieron un equilibrio de fuerzas políticas muy diferente en el Parlamento de Cataluña, permitiendo al bloque secesionista seguir manteniendo una mínima pero suficiente mayoría parlamentaria⁴⁶.

La situación ha vuelto, por tanto, al punto de partida. El Parlamento autonómico sigue aprobando periódicamente Resoluciones de contenido similar a las ya aludidas anteriormente en este trabajo y el Gobierno estatal viene procediendo a su impugnación ante el Tribunal Constitucional a través de la vía del artículo 161.2 CE. Sirva como ejemplo de todas ellas la Resolución 221/XII, de 20 de diciembre de 2018, sobre los hechos del 6 y 7 de septiembre de 2017, de defensa de la democracia, del pluralismo y de la agenda social. En ella se reitera la “ruptura de la legitimidad democrática del Tribunal Constitucional a partir de la sentencia 31/2010”, se reafirma que “el pueblo de Cataluña es sujeto político soberano y, como tal, tiene derecho a la autodeterminación” y denuncia “la represión” a la que el Estado somete a la ciudadanía catalana por la aplicación del artículo 155 CE.

A este tipo de Resoluciones, ya habituales, se han unido otras, también recurridas ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno, en las que se censura duramente la actuación del Jefe del Estado en su discurso del 3 de octubre de 2017 reafirmando “el compromiso con los valores republicanos y apuesta por la abolición de una institución caduca y antidemocrática como la monarquía” (Resolución 92/XII, de 11 de octubre de 2018, de priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia) o creando una comisión de investigación sobre la monarquía que tendría por objeto “investigar las actividades irregulares o delictivas de personas vinculadas a la Familia Real española, incluidas las destinadas a forzar el traslado del domicilio social de bancos, grandes empresas y multinacionales fuera del territorio de Cataluña”⁴⁷.

Además, hay dos nuevas variables que complican aún más el panorama conflictual:

El Tribunal Supremo ha condenado a varios miembros del anterior Gobierno catalán que proclamó unilateralmente la independencia a penas de prisión (ya se encontraban en prisión provisional) por los delitos de malversación de fondos públicos y sedición (en contra del

⁴⁶ Los resultados de las elecciones se pueden consultar en <http://gencat.cat/economia/resultats-parlament2017/09AU/DAU09999CM.htm?lang=es>

⁴⁷ *Vid.*, al respecto, la STC 98/2019, de 17 de julio.

criterio de la Fiscalía, que solicitaba delito de rebelión) por STS 459/2019, de 14 de octubre. Tras conocerse la sentencia se han sucedido los episodios de violencia callejera en varias ciudades de Cataluña, que han precisado la intervención de la policía autonómica y nacional. Se vive, en las calles y en el Parlamento, una situación de excepcionalidad constante.

Sin embargo, y esta es la segunda variable novedosa, el consenso de los grandes partidos políticos nacionales que acordaron la aplicación del artículo 155 CE en 2017 (Partido Popular, PSOE y Ciudadanos) parece roto. El PSOE accedió al Gobierno en junio de 2018 a través de una moción de censura apoyada, entre otros, por partidos independentistas. No tuvo apoyo suficiente para aprobar los presupuestos para 2019 y se vio obligado a convocar elecciones para el 28 de abril de 2019. Esa nueva legislatura fracasó al no ser posible la formación de Gobierno. Se celebraron nuevas elecciones el 10 de noviembre de 2019 y, al tiempo de cerrar la redacción de este trabajo, todavía no ha tenido lugar el proceso de investidura de ningún candidato, si bien el PSOE se encuentra en negociaciones con sus mismos socios de la moción de censura. Este panorama hace difícil pensar en una respuesta contundente por parte del Estado si, como parece, se vuelven a repetir los referéndums inconstitucionales o las declaraciones unilaterales de independencia.

No obstante, si así sucediera, desde una óptica estrictamente jurídica, cabría una nueva aplicación del artículo 155 CE más amplia en medidas y más dilatada en el tiempo. Pero, pese a lo mil veces afirmado por la doctrina y por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, este precepto 155 CE no es la *ultima ratio* de salvaguarda del sistema⁴⁸. Sí es el último mecanismo excepcional de control específico del modelo autonómico recogido en el Título VIII de la Constitución, pero hay en la Carta Magna española otros instrumentos de excepcionalidad de alcance general que podrían ser aplicados circunscribiéndolos a un territorio concreto si se dieran los supuestos que así lo habilitan. Me estoy refiriendo, lógicamente, a la declaración de los Estados de excepción y de sitio, previstos en el artículo 116 CE.

El primero de ellos, el Estado de excepción, puede declararlo el Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados cuando “el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden

⁴⁸ *Vid.*, por todas, las STC 215/2014, de 18 de diciembre, que lo califica de “vía de último recurso” (F.J. 8º).

público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo” (artículo 13 Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio), para lo cual deberá determinarse el concreto ámbito territorial sobre el que se proyectará y el plazo de duración del mismo.

El segundo, el Estado de sitio, a declarar por la mayoría absoluta del Congreso, a propuesta exclusiva del Gobierno, podría proceder cuando “se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios”, debiendo igualmente concretarse en esa declaración el ámbito espacial y temporal del mismo.

En ambos casos, las medidas que se podrían adoptar son mucho más amplias e intensas que las propias del artículo 155 CE⁴⁹, llegan incluso a poder quedar suspendidos los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 17⁵⁰; 18 apartados 2 y 3; artículos 19, 20 apartados 1, a) y d), y 5; artículos 21, 28 apartado 2; y artículo 37 apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Es decir, la libre circulación, la inviolabilidad del domicilio, el secreto de las comunicaciones, el derecho de reunión, el derecho de huelga, etcétera.

También en ambas situaciones estaríamos ante controles excepcionalísimos de activación política pero cuyo cumplimiento de los límites constitucionales y legales establecidos para su puesta en marcha y aplicación puede ser revisado por el Tribunal Constitucional, tal y como ha recordado reiteradamente su propia jurisprudencia⁵¹.

Evidentemente, no resulta en absoluto deseable, como no lo era la aplicación del artículo 155 CE, la posibilidad de tener que usar estos mecanismos de coacción excepcional, pero no deja de ser cierto –y los juristas no debemos negarlo- que hemos estado y podemos volver a estar en situaciones que integrarían perfectamente cualquiera de esos dos presupuestos de hecho para activar alguno de esos dos Estados de emergencia.

⁴⁹*Vid.*, por todos, Garrido López, C., “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 110, 2017.

⁵⁰ Excepción hecha del apartado 3 del artículo 17 para el caso del Estado de excepción.

⁵¹ La propia STC 89/2019, de 2 de julio, relativa a la aplicación del artículo 155 CE, se refiere indirectamente a este extremo al afirmar, en relación con el Acuerdo del Senado de ejecución de ese precepto constitucional que “se trata, en definitiva, de un acto parlamentario susceptible de ser impugnado a través de un recurso como el presente [art. 27.2.b) LOTC]. Como ocurre con los actos, gubernamentales o parlamentarios, de declaración o autorización de unos u otros estados de emergencia o de su prórroga (art. 116 CE)”.

6. Corolario: el Tribunal Constitucional en permanente situación de excepcionalidad.

En definitiva, en España vamos camino de completar una década ya de permanente situación de excepcionalidad institucional. Y, muy particularmente, de excepcionalidad en la labor del Tribunal Constitucional. En aquellos países donde el Estado de Derecho funciona de manera ordinaria, la labor de los Tribunales Constitucionales habría de ser residual, secundaria, en absoluto protagonista. Los poderes públicos tienen la obligación de actuar dentro de los límites de la ley y de legislar siempre dentro del marco de la Constitución. Cabe incurrir en errores, por supuesto. Y para eso están la jurisdicción ordinaria y el Tribunal Constitucional.

Pero que los poderes públicos cuestionen abiertamente los principios elementales del Estado de Derecho, que no acaten las sentencias de los tribunales y que se sitúen permanentemente en un marco de convivencia alternativo al vigente -instrumentalizando además a tales fines los recursos, los mecanismos y las garantías que el sistema constitucional les ofrece- es una situación tan lesiva y excepcional que no debe perdurar en el tiempo. Las instituciones españolas y, en especial, el Tribunal Constitucional pueden soportar y, de hecho, han soportado picos de excepcionalidad, verdaderos *tests de estrés* del sistema. Pero ningún sistema resiste una permanente situación de máxima tensión.

El Tribunal Constitucional es el garante último de todo el modelo, el supervisor final de la correcta implementación de todo tipo de control, ordinario o extraordinario. Y más allá de su labor como elemento de cierre del sistema sencillamente no hay nada. No hay Estado Constitucional. No hay Estado Democrático. No hay Estado de Derecho. No hay Estado Social. No hay Estado. El desgaste y la deslegitimación que unos y otros actores provocan en esta institución es el principio del fin de todo lo demás. El inicio de un camino sin retorno a la oscuridad.

Resumen: Desde el año 2010, los poderes públicos de Cataluña iniciaron un camino de reivindicación de un presunto derecho de autodeterminación que les ha hecho adoptar decisiones unilaterales que han puesto en juego la vigencia misma del Estado de Derecho.

El Tribunal Constitucional juega un papel crucial en el ejercicio de los controles estatales sobre la actividad ilícita de las Comunidades Autónomas, pero el desgaste de la institución durante la última década ha sido extraordinario. Quienes pretenden deslegitimar su labor y, con ella, el conjunto del sistema constitucional vigente lo han situado no ya como árbitro, sino como parte del conflicto entre poderes.

Abstract: In 2010, the Catalanian government authorities began a process of demanding their claimed right to self-determination that has led them to taking unilateral decisions that have compromised the effectiveness of the Rule of Law. The Constitutional Court plays a crucial role in performing state controls on the unlawful activity of the Autonomous Communities, but during the last decade the institution has been subject to extraordinary strain. Those seeking to delegitimize its work and, therefore, the entire present constitutional system, have placed it no longer as an arbitrator, but as part of the conflict between powers.

Palabras clave: Tribunal Constitucional-control-autodeterminación-secesión-Cataluña.

Key words: Constitutional Court, control, self determination, secession, Catalonia.