

CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO
A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
89/2019 Y 90/2019, DE 2 DE JULIO

General considerations on Tribunal Constitucional
judgments 89/2019 and 90/2019, of 2nd July

JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS

Letrado del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Cómo citar/Citation

Requejo Pagés, J. L. (2020).

Consideraciones generales en torno a las sentencias del Tribunal
Constitucional 89/2019 y 90/2019, de 2 de julio.

Revista Española de Derecho Constitucional, 120, 231-257.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.08>

Resumen

El presente artículo contiene una serie de consideraciones generales sobre la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en relación con el art. 155 CE. Se centra principalmente en la naturaleza jurídica de dicho precepto y en la configuración general del procedimiento que en él se establece, así como en dos cuestiones particulares: el alcance del control por el Tribunal Constitucional de las medidas adoptadas en virtud del art. 155 CE, por un lado, y, por otro, la competencia para la revisión jurisdiccional de las disposiciones y los actos adoptados para la ejecución de dichas medidas.

Palabras clave

Artículo 155 CE; defensa de la Constitución; coerción estatal; principio de autonomía; control extraordinario; juicio de proporcionalidad; control jurisdiccional.

Abstract

The following article presents a series of general considerations concerning the doctrine established by the Tribunal Constitucional with regards to article 155 SC. Its focus is mainly on the legal nature of such precept and on the general configuration of the established proceedings. Furthermore, it addresses two particular questions: on the one hand, the scope of the Tribunal Constitucional's control on the measures adopted according to article 155 SC. On the other, the competence to jurisdictionally review the provisions and acts adopted to execute aforesaid measures.

Keywords

Article 155 SC; defence of the Constitution; state coercion; principle of autonomy; extraordinary control; judgment on proportionality; judicial review.

SUMARIO

I. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ARTÍCULO 155 CE. II. LA CONDICIÓN DESENCADENANTE DEL CONTROL. III. EL PROCEDIMIENTO: 1. El requerimiento del Gobierno. 2. La intervención del Senado. IV. LAS MEDIDAS ADOPTABLES. V. LA EXTENSIÓN TEMPORAL DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS Y SU EVENTUAL PRÓRROGA O RENOVACIÓN. VI. EL RÉGIMEN DE CONTROL: 1. Las medidas adoptadas en el acuerdo del artículo 155 CE. 2. Las medidas adoptadas para la ejecución del acuerdo del artículo 155 CE. VII. EPÍLOGO. BIBLIOGRAFÍA.

Las SSTC 89 y 90/2019, de 2 de julio, se contarán entre las sentencias que acreditan al Tribunal Constitucional como un verdadero *poder constituyente prorrogado*, pues con ellas se ha perfilado de manera definitiva un precepto constitucional cuyos contornos literales podían admitir demasiados contenidos, no todos ellos conciliables con la idea de la Constitución como pauta de ordenación jurídica del ejercicio del poder público.

Sin exageración alguna, el art. 155 CE fue calificado tempranamente como «el artículo más explosivo de la Constitución» (Cruz Villalón, 1980: 715), en la medida en que, bajo la invocación del *interés general de España*, podía consentir la quiebra del orden constitucional por razones de orden puramente político y dejadas a la libre apreciación del Gobierno y el Senado. En los términos en que ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, el precepto abriga ahora un procedimiento reglado de protección jurídica del orden constitucional, sin que queden en él vestigios de la sustancia política con la que hubiera sido posible, llegado el caso, la voladura incontrolada de los fundamentos de la Constitución territorial del Estado.

Durante cerca de cuarenta años de vigencia del art. 155 CE ha sido posible acreditar una cierta pericia en «el arte de no usarlo» (*ibid.*: 716), que era lo mejor que cabía esperar de una norma cuyo supuesto de hecho es el de una crisis gravísima y profunda del Estado constitucional. Llegados tristemente a ese extremo, la ocasión ha permitido que el Tribunal Constitucional ahorme en las cuadernas del art. 155 CE un procedimiento de defensa de la Constitución que, además de posibilitar la reacción efectiva frente a un golpe de Estado, conjura también el riesgo de la sobreactuación y la desmesura. En la línea de sus mejores sentencias, el Tribunal Constitucional ha completado la obra del constituyente allí donde este no pudo llegar más lejos o sencillamente descuidó, como en este caso, los perfiles de un precepto cuyo contenido podía

prestarse a interpretaciones favorables a la *dictadura constitucional*. La crisis de 2017 ha deparado, en definitiva, la ocasión de defender al Estado fortaleciendo su carácter constitucional, pues en ella ha tomado pie el Tribunal Constitucional para *constitucionalizar* el sentido del más inquietante de los preceptos constitucionales. Esta es la dimensión en la que quiere desenvolverse este comentario.

Más allá del examen de la constitucionalidad de las concretas medidas enjuiciadas en las SSTC 89 y 90/2019, interesan aquí, en particular, los pronunciamientos doctrinales del Tribunal Constitucional acerca de I) la naturaleza jurídica de las previsiones contenidas en el art. 155 CE, II) la condición y III) el procedimiento para su aplicación, IV) las medidas que consiente, V) su extensión en el tiempo y VI) el régimen de control de las medidas adoptadas y del hecho mismo de su adopción.

I. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ARTÍCULO 155 CE

La STC 89/2019 comienza recordando (FJ 4) que, de acuerdo con la jurisprudencia, el art. 155 CE constituye una de las «modalidades de control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas» (STC 33/2018, de 12 de abril, FJ 12). Más concretamente, se trata de una «vía específica de coerción directa» (STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 17a) o de un «medio extraordinario de coerción» del Estado sobre las comunidades autónomas (SSTC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 7, y 49/1988, de 22 de marzo, FJ 31) que responde al propósito de «afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados» (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 16). No es, en definitiva, otra cosa que una «medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz» o de «incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas» a las comunidades autónomas (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 8).

El carácter «extraordinario» del control *ex* art. 155 CE deriva tanto de su naturaleza y alcance como, en particular, del sujeto al que se confía.

En cuanto a la *naturaleza y alcance del control*, el Tribunal afirma que «no se trata de un control de naturaleza competencial como el que el bloque de la constitucionalidad atribuye en determinados supuestos al Estado respecto de las comunidades autónomas» (STC 89/2019, FJ 4a, párrafo segundo). Nada tiene que ver, por tanto, con las medidas de vigilancia y supervisión que el Estado (central) pueda establecer «en materias de su competencia» sobre la actividad de las comunidades autónomas (STC 89/2019, FJ 4a, párrafo primero). Frente a esos «controles de naturaleza competencial»

—con los que el Estado central hace valer sus propias competencias—, el control extraordinario del art. 155 CE comporta la constricción misma de la autonomía en beneficio del «ordenamiento integral del Estado» (STC 89/2019, FJ 4b, párrafo primero). Su objeto no es, por tanto, la defensa de las competencias del Estado central, sino la protección del Estado en su conjunto (incluidas, pues, las propias comunidades autónomas). En otras palabras, si los controles ordinarios o de carácter competencial sirven a la defensa de las competencias del Estado central *en el marco de la autonomía* de las comunidades autónomas, el control extraordinario del art. 155 CE comporta la injerencia del Estado (total) en dicha autonomía, que «quedará temporalmente constreñida en mayor o menor grado» (STC 89/2019, FJ 4a, párrafo segundo). Con él se garantiza, en definitiva, «la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad» (STC 89/2019, FJ 4a, párrafo tercero).

Así las cosas, el Tribunal distingue entre «las normas del bloque de la constitucionalidad relativas a la configuración de la autonomía y a la articulación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas» (STC 89/2019, FJ 4a, párrafo cuarto) —respecto de las que operan los controles ordinarios confiados al Estado central y, mediatamente, a los tribunales ordinarios y al Tribunal Constitucional— y el «ordenamiento integral del Estado», cuya defensa se confía a una «ley extraordinaria» legitimada para «imponer límites a la autonomía» y a la que no cabe oponer el «régimen ordinario de [la] configuración institucional [de la autonomía] y de su articulación competencial» (*loc. ult. cit.*).

El alcance del control es, por tanto, extraordinario, pues afecta a la autonomía misma, haciendo abstracción del régimen constitucional de competencias. Por ello mismo, no cabe utilizarlo para reparar «cualesquiera contravenciones, materiales o competenciales, de la Constitución» (STC 89/2019, FJ 4c, párrafo primero). Esto es, no puede desplazar ni excepcionar el régimen de los controles ordinarios, quedando reservado para el caso de 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» (STC 89/2019, FJ 4c, párrafo segundo). Por lo mismo, su aplicación no tiene que ir necesariamente precedida de la aplicación de los procedimientos ordinarios de control; puede serlo, aplicando el art. 155 CE si las vías ordinarias de control resultan finalmente infructuosas, pero también cabe recurrir a él de manera inmediata si se aprecia «indubitablemente» que, dada la entidad de las «conculcaciones flagrantes del orden constitucional» en presencia o la «actitud manifiesta de las autoridades autonómicas», los controles ordinarios resultarían insuficientes (*loc. ult. cit.*).

El control del art. 155 CE es también extraordinario por lo que hace al *sujeto* competente para realizarlo.

En los párrafos precedentes me he referido al «Estado central» como sujeto autorizado para la defensa de sus competencias propias a través del control ordinario de las actuaciones de las comunidades autónomas. La STC 89/2019 se refiere siempre, sin embargo, al «Estado» sin más; tanto cuando se trata de los controles ordinarios de naturaleza competencial como cuando alude al control extraordinario que comporta la constricción misma de la autonomía. La distinción es en todo caso necesaria e inexcusable, pues, si en un caso se trata de la defensa de las competencias de una parte del Estado (el Estado central) frente a otra (las comunidades autónomas), en el segundo la protección se refiere al «ordenamiento integral» del Estado, es decir, al «Estado total», sin acepción de ninguna de sus partes.

Pese a la ambigüedad terminológica, el Tribunal Constitucional es muy consciente de la diferencia. De manera consecuente con la naturaleza que atribuye al art. 155 CE, la STC 89/2019 no identifica al Estado central como el sujeto al que corresponde el ejercicio de ese control extraordinario. Muy por el contrario, dicho sujeto es, en realidad, un *conjunto orgánico* integrado por el Gobierno de la nación y el Senado, de quienes resulta un *acto estatal complejo* (con matices, Álvarez Álvarez, 2016: 292).

Así, el Tribunal afirma que el art. 155 CE «confiere a dos órganos [Gobierno y Senado] la articulación del poder de coerción sobre las comunidades Autónomas» (STC 89/2019, FJ 4, párrafo tercero), señalando que «Gobierno y Senado son aquí llamados por la Constitución a actuar como garantes del “ordenamiento integral del Estado” [...] o de la “totalidad de la organización jurídico-política de la Nación española» (STC 89/2019, FJ 4b, párrafo primero). De manera más precisa, si cabe, puede leerse que «el Gobierno, cuando ejecuta las medidas autorizadas por el Senado, *no actúa estrictamente como poder ejecutivo*, [...] sino como *garante de la integridad de la norma suprema del ordenamiento y del orden territorial que de ella deriva*» (STC 89/2019, FJ 11c, párrafo segundo; cursiva añadida).

La forma en que Gobierno y Senado integran el conjunto orgánico titular de la competencia del control extraordinario del art. 155 CE se perfila en los apartados de la STC 89/2019 dedicados al procedimiento de actuación de ese control. Allí se delimitan *in concreto* los cometidos y funciones de ambas instituciones, pero su identificación conceptual como un órgano complejo que los absorbe y trasciende tiene lugar allí donde la sentencia define el art. 155 CE como un instrumento de protección del Estado en su integridad.

En la medida en que el «Estado total» es la suma del Estado central y de las comunidades autónomas, tiene todo el sentido, en efecto, que la Constitución, en ausencia de un órgano constitucional específico que —fuera, por

razones obvias, del jefe del Estado— pueda arrogarse la defensa del Estado total frente a una de sus partes, confíe esa función a un sujeto funcional integrado por aquellos órganos cuya configuración y competencias les habilitan como legítimos valedores de los intereses respectivos de cada una de las partes que componen el Estado en su conjunto.

Ciertamente, si no pueden caber grandes dudas en cuanto a la idoneidad del Gobierno de la nación para hacer valer la perspectiva del Estado central en la defensa del Estado total, la configuración misma del Senado apenas puede avalar a esta segunda institución como representante y valedora de los derechos e intereses de las comunidades autónomas en el marco del Estado total (García Torres, 2019: 145-147). Pero esa es una deficiencia de origen en el diseño constitucional del Senado que no admite otra corrección que la de su reforma.

En cualquier caso, y como luego se verá con más detalle, el carácter extraordinario del control no hace de él un procedimiento exento de límites materiales (STC 89/2019, FJ 4b, párrafo quinto) o temporales (STC 89/2019, FJ 4d). En cuanto a lo primero, afirma el Tribunal que «el art. 155 CE no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para garantizar la validez y eficacia de la Constitución», de manera que «[e]l fin de la intervención que este precepto consiente no puede ser otro que restablecer el orden constitucional» (STC 89/2019, FJ 4b, párrafo quinto), razón por la cual las medidas que dicho artículo permite no pueden «dar lugar a la suspensión indefinida de la autonomía y, mucho menos, a la supresión institucional de la misma comunidad autónoma», ni a la limitación o excepción del «patrimonio común» de los ciudadanos constituido por los derechos fundamentales» (STC 89/2019, FJ 4b, párrafo séptimo). En cuanto a los límites temporales, la finalidad misma del procedimiento exige «un límite temporal bien expresamente determinado o [...] determinable», pues «no cabe dejar en la incertidumbre el cuándo de la plena restauración de la autonomía, convirtiendo con ello la excepción en regla» (STC 89/2019, FJ 4d).

II. LA CONDICIÓN DESENCADENANTE DEL CONTROL

Seguramente una de las partes más relevantes de la STC 89/2019 es aquella en la que el Tribunal *juridifica* la referencia del art. 155 CE al «interés general de España». Lejos de concebirla como «una cláusula general habilitante para la intervención discrecional en la autonomía» (STC 89/2019, FJ 4b, párrafo tercero), esto es, como un medio para la desatención del orden constitucional por razones de oportunidad política inaccesibles al control jurídico,

el Tribunal afirma con rotundidad que un atentado grave al interés general del Estado «no habría nunca de denunciarse al margen del derecho» (*loc. ult. cit.*). No cabe, en definitiva, que, «con arreglo a apreciaciones políticas o de mera oportunidad, se prescindiera de constatar *la infracción de la Constitución y las leyes*, lo que no se compadecería ni con el principio de estado de derecho ni con la garantía constitucional de la autonomía» (*loc. ult. cit.*; cursiva añadida).

Ello es así aun cuando, como observa el Tribunal, el art. 155 CE diferencia, en su tenor literal, el atentado grave al interés general de España, por un lado, y, por otro, el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución y las leyes. Diferenciación que, sin embargo, «no debe entenderse como exclusión o contraposición» entre ambos conceptos, pues el incumplimiento de la Constitución y las leyes «puede deparar [...] lo que también pueda llegar a considerarse un grave atentado al interés general» (*loc. ult. cit.*). A la inversa —cabe añadir— es difícil que la lesión del interés general no comporte una infracción normativa, toda vez que, en palabras del Tribunal, aquella no puede denunciarse «al margen del derecho». Una infracción en sí misma cualificada, por cuanto se cifra en el «menosprecio ostensible [...] tanto de la propia fuerza de obligar de la Constitución [...] como [del] principio de lealtad constitucional que obliga a todos [y es] concreción, a su vez, de un “deber general de fidelidad a la Constitución”» (STC 89/2019, FJ 4b, párrafo cuarto)¹.

La referencia al interés general de España supone definir el supuesto de hecho del art. 155 CE en términos extraordinariamente abiertos, pero, en la interpretación del Tribunal, no tanto como para admitir la mera desafección política o la discrepancia partidaria. En este sentido, la STC 89/2019 descarta que el desencadenante de la intervención coercitiva del Estado pueda reducirse a los «incumplimientos de obligaciones de actuar» (STC 89/2019, FJ 10a, párrafo segundo) o que la reacción estatal deba agotarse en la imposición de concretas «obligaciones de hacer» (STC 89/2019, FJ 10a, párrafo tercero). Para el Tribunal, el silencio de la Constitución sobre «la diversidad de situaciones concretas y singulares que pudieran darse y ser reconducidas a [la]

¹ Principio de lealtad que, con arreglo a la jurisprudencia, no comporta «la adhesión positiva al ordenamiento y [...] a la Constitución» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7). Más precisamente, «[l]a fidelidad a la Constitución [...] puede entenderse como el compromiso de aceptar las reglas del juego político y el orden jurídico existente en tanto existe y a no intentar su transformación por medios ilegales» (STC 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5). En este contexto, un «atentado grave al interés general de España» solo puede serlo a su orden normativo y, en consecuencia, una infracción jurídica *stricto sensu*.

previsión abstracta [del art. 155 CE]» se explica por causa de la función de este artículo, que «es, en coherencia con el carácter abierto de un precepto aplicable únicamente en situaciones excepcionales, la de permanecer abierta para llegar a hacer frente a cualesquiera manifestaciones de un poder autonómico *desviado en su ejercicio*» (STC 89/2019, FJ 10a, párrafo segundo; cursiva añadida). En el ejercicio, se entiende, de sus competencias en el marco normativo del orden constitucional, que es, por definición, ideológicamente neutro. Por tanto, la apertura del art. 155 CE no llega al punto de dar cabida a contravenciones del ordenamiento que no puedan reconducirse al derecho constitucional positivo ni, como veremos, someterse a revisión jurídica mediante el escrutinio jurisdiccional de la aplicación *in concreto* del procedimiento de defensa del Estado establecido por aquel precepto.

En el caso debatido en la STC 89/2019, el Tribunal identifica tanto una infracción de preceptos constitucionales específicos como un grave atentado contra el interés general de España. La primera se cifra en la contravención del art. 9.1 CE, en cuanto se cuestionó la fuerza de obligar de la Constitución (STC 89/2019, FJ 6i, párrafo cuarto). Por lo que hace al atentado al interés general, el Tribunal reconoce en las autoridades autonómicas concernidas el propósito de discutir «la preservación misma del Estado español, intentando cuestionar su unidad e integridad territorial y constitucional» (STC 89/2019, FJ 6i, párrafo quinto). No se trata de un mero juicio de intenciones, sino de la constatación de una voluntad cierta de quebrantamiento del Estado acreditada mediante la larga serie de actos de infracción del orden constitucional que han jalonado el proceso secesionista incoado por las autoridades autonómicas catalanas, todos ellos constatados y anulados mediante sucesivos pronunciamientos del propio Tribunal Constitucional sistemáticamente ignorados por aquellas autoridades. La pormenorizada relación de actos de desobediencia contenida en el FJ 6i de la STC 89/2019 pone de manifiesto que el grave atentado al interés general de España resultaba, en el caso, de actuaciones normativas con las que «las instituciones superiores de la Generalitat [...] fueron utilizadas para incurrir en deliberadas, patentes y reiteradas contravenciones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña» (STC 89/2019, FJ 6i, último párrafo).

En definitiva, el Tribunal Constitucional ha delimitado la apertura del supuesto de hecho del art. 155 CE en términos que lo circunscriben a circunstancias acreditativas de la voluntad de ignorar consciente y sistemáticamente el valor normativo de la Constitución. Reservándolo así para supuestos tan extraordinarios como el que ha dado lugar a las SSTC 89 y 90/2019, el Tribunal lo ha perfilado de manera que la Constitución puede contar con un medio de protección adecuado y eficaz para su defensa frente a los atentados

de gravedad excepcional. Y puede descansar, también, en la confianza de que el art. 155 CE no ha de servir para sobreactuaciones defensivas que redunden, por exceso, en la quiebra del orden constitucional.

Por lo demás, la concurrencia del supuesto de hecho desencadenante de la aplicación del art. 155 CE queda sometida al juicio último del Tribunal Constitucional. Así se desprende con claridad del FJ 4, párrafo primero, de la STC 89/2019, si bien, en el caso, como señala el Tribunal, al igual que en el procedimiento que ha dado lugar a la STC 90/2019, no se cuestionaba que «las actuaciones de la Generalitat [...] fueran subsumibles en los supuestos que contempla el citado precepto constitucional».

III. EL PROCEDIMIENTO

1. EL REQUERIMIENTO DEL GOBIERNO

El procedimiento de aplicación del art. 155 CE comienza con el requerimiento del Gobierno al presidente de la comunidad autónoma concernida para que cese en el incumplimiento o en la actuación contraria al interés general. Con dicho requerimiento se identifica el presupuesto constitucional habilitante, esto es, se fija el supuesto de hecho desencadenante del procedimiento.

Sin embargo, el requerimiento no cumple solo esa función de delimitación del supuesto de hecho, sino que su «objetivo principal [...] es propiciar la oportunidad de que [...] la obligación desatendida se cumpla voluntariamente o de que cese el atentado contra el interés general [...] antes de recurrir a la coerción directa» (STC 89/2019, FJ 5, párrafo segundo). La frustración de ese objetivo constituye una «condición de procedibilidad», pues si el requerimiento es debidamente atendido «no cabría proseguir el procedimiento hasta su eventual conclusión» (*loc. ult. cit.*).

Dado que la desatención del requerimiento «no es otra cosa que la persistencia [...] en la contravención inicial», el Senado debe verificar tanto si se ha llevado a cabo el requerimiento y este ha sido desatendido como si concurre el presupuesto habilitante del art. 155 CE (STC 89/2019, FJ 5, párrafo tercero). En el entendido de que el juicio de la Cámara podrá ser sometido a la consideración del Tribunal Constitucional (STC 89/2019, FJ 5, párrafo cuarto), sea para discutir que concurra el supuesto de hecho del art. 155 CE, sea para sostener que el requerimiento no fue desatendido².

² Las palabras del Tribunal suscitan alguna duda en este punto, pues afirma que cabe impugnar la decisión del Senado «si se tacha de inconstitucional *la propuesta a la*

Los extensos FF. JJ. 6 y 7 de la STC 89/2019 examinan en detalle las circunstancias del requerimiento debatido en el proceso y las protestas de la comunidad autónoma en cuanto a su pretendida desatención. No me ocuparé de esos pormenores, pues lo que aquí interesa es solo el aparato conceptual y teórico de la sentencia, lo que en ella hay de configuración normativa del art. 155 CE. En esa línea, merece destacarse que el Tribunal descarta que el requerimiento admita otra respuesta que su aceptación o su rechazo, sin que quepa considerar ese trámite «como cauce para un “diálogo político” entre gobiernos» (STC 89/2019, FJ 7b, párrafo primero). La vía del art. 155 CE «busca la restauración de la constitucionalidad conculcada y, más allá de la específica vía que el requerimiento proporciona, no queda condicionada al intento de concertaciones o conciliaciones previas entre los poderes públicos concernidos» (STC 89/2019, FJ 7b, párrafo segundo). Queda fuera, en definitiva, la negociación en torno a un desafío abierto y expreso a la fuerza de obligar de la Constitución, pues aun reconociendo «el valor, en general, del diálogo», este «no puede versar sobre la sujeción o no a las reglas y principios jurídicos de todos cuantos ejercen poder público» (*loc. ult. cit.*).

La función delimitadora del requerimiento en cuanto a la identificación del supuesto de hecho desencadenante de la aplicación del art. 155 CE supone que su contenido debe guardar la debida coherencia con las infracciones o atentados denunciados después ante el Senado. A esta exigencia se consagra la STC 89/2019 en su FJ 8, donde se afirma que «no cabe presentar ante la cámara como incumplimientos o actuaciones gravemente atentatorias al interés nacional, actos o comportamientos de distinta naturaleza a la de aquellos para cuya reparación se requirió previamente a la comunidad autónoma», pues en otro caso el requerimiento incumpliría su finalidad (STC 89/2019, FJ 8a, párrafo segundo).

Cuestión distinta es que, como pretendían los recurrentes, las medidas propuestas en su caso al Senado deban guardar coherencia con lo exigido al presidente de la comunidad autónoma en el requerimiento. El Tribunal no ha acogido esa pretensión, considerando, en primer lugar, que el art. 155 CE «no impone al Gobierno la obligación de anunciar en el requerimiento cuáles serán las medidas propuestas en el caso de que finalmente decida recurrir a [ese] procedimiento y solicitar la correspondiente autorización del Senado», entre otras razones porque dichas medidas dependerán en último término de

cámara» (STC 89/2019, FJ 5, párrafo cuarto; cursiva añadida). Hay que entender que se trata de la «propuesta del Gobierno» *en tanto que asumida como propia* por la Cámara. Así se desprende, por lo demás, de las consideraciones de la sentencia acerca del objeto del recurso que con ella se resuelve, como se verá más adelante.

la respuesta autonómica al requerimiento planteado (STC 89/2019, FJ 8 b, párrafo segundo), y afirmando, en segundo término, que las actuaciones requeridas a la comunidad autónoma no pueden equipararse a las «medidas necesarias» que, caso de desatenderse el requerimiento, pueda someter el Gobierno a la aprobación del Senado.

Las «medidas requeridas» y las posteriores «medidas necesarias» son, en efecto, de naturaleza muy diversa. Las primeras están en la mano de la comunidad autónoma y se inscriben, por tanto, en el ámbito de sus competencias, con lo que ello comporta en cuanto a su contenido y alcance. Las segundas corresponden al Gobierno (con la aprobación del Senado) y buscan «vencer, en los términos que resulten precisos, la resistencia de la comunidad autónoma» (*loc. ult. cit.*); comprenderán, pues, tanto la adopción de las medidas que la comunidad autónoma haya dejado de adoptar para atender al requerimiento (*v. gr.*, el cese de actuaciones dirigidas a la configuración de la comunidad autónoma como un Estado independiente) como las que sean necesarias para adoptar tales medidas (*v. gr.*, la destitución del presidente autonómico o la disolución del Parlamento regional).

En cualquier caso, concluye el Tribunal, las autoridades autonómicas «no cuentan con “derecho” alguno a la predeterminación, a través del requerimiento [...], de las eventuales medidas coercitivas que, de no atenderse a lo requerido, pudieran llegar a aplicarse [...], pues tal exigencia no se establece en el art. 155 CE» (*loc. ult. cit.*).

2. LA INTERVENCIÓN DEL SENADO

La segunda fase del procedimiento del art. 155 CE se cifra en la aprobación por el Senado «de las medidas coercitivas que estime oportunas a partir de la previa propuesta del Gobierno» (STC 89/2019, FJ 5, párrafo primero).

Con esta afirmación se atribuye al Senado un protagonismo que no se corresponde con la literalidad del art. 155 CE, en el que la función protagonista parece más bien reservada al Gobierno y donde la Cámara se limita a «aprobar» las medidas que el Ejecutivo considera necesarias. En otros pasajes de la STC 89/2019 se abunda en el reequilibrio del papel de ambas instituciones. Así, cuando se afirma que el Gobierno «ejecuta [no adopta] las medidas autorizadas por el Senado» (STC 89/2019, FJ 11c, párrafo segundo). El hecho de que en el supuesto litigioso se hubiera impugnado formalmente el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017 por el que se aprobaron las medidas propuestas por el Gobierno, unido a la circunstancia de que el contenido de dicho acuerdo se hubiese definido materialmente, «con determinadas modificaciones y añadidos»,

«por remisión a las [medidas] planteadas en el acto gubernamental por el que se solicitó la aprobación del Senado» (STC 89/2019, FJ 1a, párrafo primero), ha impedido que el Tribunal se pronunciara específicamente sobre el alcance y los límites de la intervención senatorial. Queda sin precisar, por tanto, hasta qué punto el Senado puede endurecer o suavizar las medidas propuestas. O si cabría impugnar directamente las medidas gubernamentales sin hacer formalmente lo propio con la aprobación de la Cámara.

Con todo, parece desprenderse de la STC 89/2019 que, como antes se ha sugerido, la propuesta del Gobierno y la aprobación del Senado configuran un acto complejo imputable al conjunto orgánico integrado por ambos órganos constitucionales.

El trámite senatorial no es objeto de más pronunciamiento que el necesario en el caso para dar respuesta al concreto vicio procedimental denunciado por los recurrentes, a saber: el rechazo de la Cámara a la intervención del delegado en Madrid de la comunidad autónoma como «representante» designado al efecto por el presidente de la Generalidad, lo que lleva al Tribunal a examinar la eventual infracción del art. 189.3 del Reglamento del Senado (RS), sobre la base de que no bastaría cualquier quiebra del Reglamento para concluir que se ha vulnerado el art. 155 CE, sino que debe tratarse de una infracción con la que «se hubiera afectado *de forma sustancial* el proceso de formación de la voluntad de la cámara» (STC 89/2019, FJ 9, párrafo tercero; cursiva añadida).

Para el Tribunal, el trámite previsto por el art. 189.3 RS, que permite al presidente autonómico remitir a la Cámara «cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes» y designar «a estos efectos» a la «persona que asuma [su] representación» —trámite no contemplado en el propio art. 155 CE—, «solo puede entenderse al servicio de la mejor información» del Senado (STC 89/2019, FJ 9b, párrafo primero). En modo alguno se trata con él de «dar una nueva ocasión al presidente autonómico, tras la contestación al previo requerimiento, para la exposición de sus argumentos» (STC 89/2019, FJ 9b, párrafo segundo). Además, el «representante» eventualmente designado solo lo es *a los efectos* de proveer «antecedentes, datos y alegaciones», sin que «[n]ingún apartado del art. 189 RS prescrib[a] que el representante [...] deba ineludiblemente intervenir para la presentación y defensa de las mencionadas alegaciones ni ante la comisión ni ante el pleno de la cámara» (STC 89/2019, FJ 9b, párrafo tercero).

En fin, el Tribunal concluye que en ningún caso se mermó la posibilidad de que el presidente autonómico presentara alegaciones, pues efectivamente las presentó personalmente a la Cámara y, declinada la posibilidad que le fue ofrecida —al margen de las disposiciones del Reglamento del Senado— de

intervenir ante la Comisión y el Pleno del Senado, se permitió que los dos senadores que él mismo había designado participaran en las deliberaciones y decisiones de la Cámara. Todo ello con el resultado de que esta última dispuso de los elementos de juicio necesarios para la adopción de su decisión (STC 89/2019, FJ 9b, párrafo séptimo), que es, según se ha dicho, el fin al que sirve ese trámite reglamentario.

IV. LAS MEDIDAS ADOPTABLES

La parte más sustancial de la STC 89/2019 es la dedicada a las medidas que pueden adoptarse al amparo del art. 155 CE.

El Tribunal comienza destacando el carácter extraordinariamente abierto del concepto de «medidas necesarias» utilizado por el art. 155 CE, para cuya interpretación son de una utilidad muy relativa tanto las aportaciones de derecho comparado como los debates parlamentarios, que pueden ser ilustrativos, pero nunca concluyentes (STC 89/2019, FJ 10b). Frente a la interpretación restrictiva sugerida por los recurrentes, el Pleno subraya que el precepto «no especifica las medidas en que puede materializarse la coerción estatal, pues elude tasar las que el Gobierno puede proponer y la cámara alta autorizar» (STC 89/2019, FJ 10a, párrafo cuarto). Por ello, ni cabe reducirlas a la imposición de obligaciones de hacer de carácter autoaplicativo ni confundirlas con las «instrucciones» que, de acuerdo con el art. 155.2 CE, el Gobierno puede impartir para ejecutar, justamente, las «medidas necesarias» del apartado 1 (STC 89/2019, FJ 10a)³.

Lo determinante para la interpretación del concepto es que el silencio del art. 155 CE al no enumerar las «medidas necesarias» ni establecer su carácter «trata de facilitar su adaptación a los variables supuestos de incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales o de atentados contra el interés general de España» (STC 89/2019, FJ 10a, párrafo cuarto). De ahí que las «medidas necesarias» estarán siempre en función «de la gravedad del incumplimiento o del atentado al interés general y con vistas a la finalidad a la que han de responder, que no es otra que conseguir el cumplimiento de la obligación quebrantada o el cese del atentado contra el interés general» (*loc. ult. cit.*).

³ Las «instrucciones», aclara el Tribunal, «no son propiamente una medida, sino un excepcional instrumento jerárquico [...] puesto a disposición del Gobierno para conseguir ejecutar las ‘medidas necesarias’ ya aprobadas por el Senado» (STC 89/2019, FJ 10a, párrafo quinto).

Llegado el caso, y como prueba de la apertura del concepto, el Tribunal afirma que entre las «medidas necesarias» pueden encontrarse las de *carácter sustitutivo*, esto es, aquellas mediante las cuales el Senado apodere al Gobierno para «i) subrogarse en actuaciones o funciones concretas de competencia autonómica, u ii) ocupar el lugar, previo desplazamiento institucional, de determinados órganos de la comunidad autónoma» (STC 89/2019, FJ 10c, párrafo primero), en el bien entendido de que esto último no implica la supresión de la comunidad autónoma y de que el Gobierno está obligado a observar un comportamiento leal para con ella (STC 89/2019, FJ 10c, párrafo tercero).

El carácter abierto de las medidas no es, sin embargo, tan absoluto como para no consentir ciertos límites. Más precisamente, para no darlos por supuestos y necesarios, toda vez que en otro caso el art. 155 CE dejaría de ser un instrumento de defensa extraordinaria del Estado para transformarse en una cláusula de habilitación para la voladura del orden constitucional. La frontera entre lo *extraordinario en el marco de la Constitución* y lo *extraordinario que la excepciona* hasta el punto de disolverla ha de trazarse, justamente, con la definición de límites precisos a las medidas autorizadas por el art. 155 CE.

Dichos límites no vienen dados por las normas que componen el bloque de la constitucionalidad, sino por la norma que «permite excepcionar o desplazar aquellas normas» (STC 89/2019, FJ 11, párrafo segundo). Los límites han de encontrarse, pues, en el propio art. 155 CE, lo que es tanto como decir que el constituyente los ha dejado de la mano de su intérprete supremo.

En pocas ocasiones como en esta puede ser más *constitutiva* la jurisdicción constitucional, que el Tribunal ha ejercido en este caso con la mejor autoridad. Con ese propósito, el Tribunal ha acotado las medidas del art. 155 CE a la luz de a) el sentido del precepto; b) su condición de «necesarias»; c) el órgano habilitado para adoptarlas y ejecutarlas, y d) su posible contenido (STC 89/2019, FJ 11, párrafo tercero).

En cuanto al sentido del art. 155 CE, el Tribunal insiste en afirmar que la coerción estatal «está estrictamente al servicio de la reconducción de la autonomía a su propio marco constitucional, estatutario y legal», lo que supone que impide *per se* la derogación del Estatuto o la suspensión de la autonomía (STC 89/2019, FJ 11a, párrafo primero). La intervención, por tanto, solo puede ser *parcial*, y ello en un doble sentido: a) no se verá «desplazado» aquel sector del ordenamiento autonómico que sea «conciliable con la finalidad y términos de la intervención», y b) tampoco se verán afectados los órganos y autoridades cuyas actuaciones no guarden relación con el supuesto de hecho determinante de la intervención (STC 89/2019, FJ 11a).

El pronunciamiento del Tribunal en cuanto al carácter «necesario» de las medidas ha suscitado alguna crítica y se cuenta entre los más comprometidos

de la STC 89/2019⁴. El Pleno ha entendido, contra el parecer de las partes, incluida la Abogacía del Estado, que «medidas necesarias» no son «medidas proporcionadas». Para el Pleno, el juicio de proporcionalidad podrá realizarse sobre las medidas que adopte y ejecute el Gobierno tras el acuerdo del Senado *ex art. 155 CE*, pero no sobre las medidas aprobadas con dicho acuerdo (STC 89/2019, FJ 11b, párrafo tercero)⁵. Respecto de estas últimas, entiende el Tribunal que no tiene cabida «la exigencia de que [...] debieran haber sido adecuadas y, además, las menos gravosas para la autonomía en orden a la consecución del fin perseguido» (STC 89/2019, FJ 11b, párrafo segundo). Queda excluido, en fin, el principio de proporcionalidad. Principio que, según el Pleno, con cita de la STC 215/2016, FJ 8, no constituye un canon de constitucionalidad autónomo que pueda aplicarse respecto de cualesquiera preceptos constitucionales, sino que encuentra su ámbito natural de aplicación en el dominio de los derechos fundamentales (STC 89/2019, FJ 11b, párrafo cuarto).

La sentencia no se extiende sobre este particular, limitándose a afirmar que el juicio sobre la «necesidad» de las medidas del art. 155 CE no equivale al «juicio de necesidad» que, junto con el de idoneidad y el de proporcionalidad en sentido estricto, conforma el control de proporcionalidad típicamente utilizado para enjuiciar medidas limitativas de derechos fundamentales (STC 89/2019, FJ 11b, párrafos cuarto y quinto). En otras palabras, las «medidas necesarias» del art. 155 CE no tienen que ser necesariamente las menos gravosas.

La invocación por los recurrentes del principio de proporcionalidad ha provocado, a mi juicio, una cierta logomaquia. Las «medidas necesarias» del art. 155 CE serán las que quienes deben proponerlas y aprobarlas —el Gobierno y el Senado— consideren pertinentes para afrontar el supuesto de hecho que justifica su aplicación. Ese juicio de necesidad o pertinencia solo admite, por parte del Tribunal Constitucional, un juicio externo de razonabilidad, con el que habrá de verificarse si las medidas acordadas constituyen una respuesta adecuada a la finalidad de defender el orden constitucional infringido o amenazado.

Ciertamente, dado que las «medidas necesarias» del art. 155 CE comportan la constricción, restricción o limitación de las potestades de los poderes públicos

⁴ García Roca, 2019b: 515-521. Con carácter general, García Roca, 2019a: 220-221, y García Torres, 2019: 139-142.

⁵ La posibilidad de un juicio de proporcionalidad sobre las *medidas adoptadas a partir del acuerdo* del Senado resulta del mandato que en ese sentido se establecía en el propio acuerdo parlamentario (*loc. ult. cit.*).

autonómicos, se plantea una situación muy próxima a la de los supuestos de limitación de los derechos fundamentales. De ahí la tentación de trasladar a aquel escenario la técnica del juicio de proporcionalidad utilizada por el Tribunal para definir las limitaciones que consiente el contenido de los distintos derechos fundamentales.

Sin embargo, como afirma el Tribunal, el principio de proporcionalidad no es canon pertinente en relación con el art. 155 CE. Sin que lo diga de manera explícita, cabe aventurar que ello es así porque en el caso de la limitación de derechos fundamentales se plantea siempre una contraposición entre dos bienes jurídicos equivalentes: por un lado, el derecho fundamental limitado, y, por otro, una causa de interés general u otro derecho fundamental, de manera que es inevitable intentar una conciliación que permita, en lo posible, la preservación de los bienes enfrentados o concurrentes. De ahí que el principio de la «menor lesividad necesaria» se imponga como una solución de compromiso.

Por el contrario, en el supuesto del art. 155 CE no es de advertir esa contraposición entre bienes jurídicos equivalentes, pues de un lado se encuentran las potestades públicas constreñidas o limitadas por las medidas del Gobierno, y, de otro, la Constitución misma, que es la causa, por igual, de aquellas potestades y de estas medidas y cuya autoridad, además de no admitir contestación, tampoco se presta a composición alguna con otro interés que no sea el de su supervivencia.

Sea como fuere, el Tribunal entiende que la Constitución ha reservado al Gobierno y al Senado «realizar un juicio de necesidad sobre las medidas que procedan» (momento en el que podrán tener en cuenta, entre otros, el criterio de la proporcionalidad) (STC 89/2019, FJ 11b, párrafo sexto), en tanto que a él solo le cumple «valorar [...] la razonabilidad del juicio acerca de la relación de las medidas acordadas con la finalidad de defender el orden constitucional frente a su patente transgresión por un poder público» (STC 89/2019, FJ 11b *in fine*).

En último término, y a efectos prácticos, las diferencias entre el criterio de la proporcionalidad y el de la razonabilidad no serán muy sustanciales (así, García Roca, 2019b: 521; García Torres, 2019: 139, nota 63). Una medida será razonablemente necesaria si aparece como pertinente para afrontar las circunstancias que con ella se pretenden corregir y para hacerlo en términos que aseguren la finalidad a la que sirve, sin desviarse de ese objetivo ni, desde luego, perjudicarlo por exceso. Una medida de esas características será casi siempre una medida proporcionada. Faltará el juicio sobre la menor lesividad posible, pero si ese enjuiciamiento se realiza *a posteriori* —en el momento de impugnar las medidas ante el Tribunal Constitucional—, será un juicio de ventaja. La

intervención del Tribunal supone, obviamente, el éxito de las medidas adoptadas *ex art. 155 CE* —pues su ineficacia (que habría comportado la independencia de la comunidad autónoma) haría inútil todo juicio sobre su validez—, y en ese punto, a la vista de la evolución de las circunstancias que han desencadenado la aplicación del *art. 155 CE* y de los efectos que las medidas adoptadas a su amparo han tenido en el curso de los acontecimientos, podrá concluirse acaso que con otras medidas habría podido alcanzarse el mismo resultado. Sin embargo, el Gobierno y el Senado no cuentan con la ventaja de la perspectiva del tiempo y, en consecuencia, su juicio debe atender prioritariamente al objetivo de la restauración del orden constitucional, es decir, a la eficacia. No a la eficacia a cualquier precio, claro está, sino solo a la que, para un observador externo (y posterior), aparezca como razonable. Este es el sentido, en mi opinión, de la posición adoptada en la *STC 89/2019*.

Por lo que se refiere al órgano al que corresponde la adopción de las medidas del *art. 155 CE*, el Tribunal señala que sus posibilidades de actuación «han de examinarse necesariamente considerando las excepcionales circunstancias a las que se refiere el *art. 155 CE* y la finalidad de restablecer el orden constitucional que persigue, así como atendiendo al papel que el Gobierno juega en el procedimiento diseñado en este precepto» (*STC 89/2019*, FJ 11c, párrafo segundo).

A este respecto se insiste en que las medidas en cuestión son las «precisas para hacer frente a situaciones frente a las que no sirven las respuestas ordinarias que pueden ofrecer los órganos constitucionales en su normal funcionamiento» (*loc. ult. cit.*). De ahí que el Gobierno no actúe como poder ejecutivo ni ejerza las funciones que le atribuye el *art. 97 CE*, sino como órgano garante de la integridad de la Constitución al que se le confían, por el Senado, las facultades previstas en el *art. 155 CE* (*loc. ult. cit.*).

Esas facultades no pueden ser, sin embargo, omnímodas, sino que el Gobierno actuará «siempre sujeto a la legalidad, estatal o autonómica, que sea de aplicación en cada caso, siempre y cuando esa legalidad no haya resultado a su vez excepcionada o temporalmente innovada por el acuerdo del Senado» (*STC 89/2019*, FJ 11c, párrafo quinto).

El Gobierno debe, pues, actuar vinculado a lo dispuesto en el acuerdo del Senado, en el cual, de ser necesario, la Cámara «puede disponer [...] un propio marco ordenador de la acción del Gobierno que regule sus condiciones de actuación y mediante el que se le dote o bien de instrumentos específicos de control no contemplados en la legislación estatal o autonómica, o bien de garantías complementarias para su acción» (*STC 89/2019*, FJ 11d, párrafo primero). «Marco ordenador» dotado de fuerza de ley, por tratarse de un acto parlamentario apoderado por la Constitución para «constreñir, limitar o

excepcionar, en el grado que sea, competencias autonómicas definidas en el bloque de constitucionalidad» (STC 89/2019, FJ 11d, párrafo segundo).

Ahora bien, el Senado no puede en ningún caso autorizar al Gobierno para ejercer las potestades legislativas ordinarias de las Cortes o del Parlamento autonómico, ni quedar exento del correspondiente control judicial. En esa misma línea, las alteraciones institucionales de la organización autonómica que resulten de la actuación del Gobierno serán las necesarias para la finalidad última del art. 155 CE y, en todo caso, compatibles con el mantenimiento del principio de autonomía (*loc. ult. cit.*). Esto último, en particular, concluye el Pleno, supone que el Senado puede permitir medidas que «supongan una injerencia en la actividad del parlamento [...], siempre que [...] sean temporales [...] y adecuadas para reconducir la actuación de la comunidad autónoma» (STC 89/2019, FJ 11c, *in fine*).

En definitiva, y con carácter general, el art. 155 CE permite la adopción de medidas extraordinariamente amplias, pero sujetas a ciertos límites que no resultan del bloque de la constitucionalidad, sino del propio art. 155 CE. Dichos límites resultan de la finalidad a la que las medidas en cuestión deben servir, esto es, a la restauración del orden constitucional, y habrán de ser pertinentes para la consecución de ese objetivo con arreglo a criterios de razonabilidad que podrán ser verificados, en su caso, por el Tribunal Constitucional. Para su ejecución por parte del Gobierno, podrá disponer el Senado la creación de un marco ordenador que, excepcionando la legalidad común en cuanto sea necesario, pero sin suponer la asunción de las potestades legislativas ordinarias ni excluir el pertinente control judicial, permita su injerencia temporal en la actividad del Legislativo autonómico al amparo de la potestad que le confiere el propio art. 155 CE, esto es, al margen de sus potestades *ex art.* 97 CE.

Estas consideraciones de orden general se perfilan y concretan con algún detalle en los fundamentos que la STC 89/2019 dedica a continuación al examen de las medidas contenidas en el acuerdo impugnado. Las dos más relevantes eran la destitución del Ejecutivo autonómico y la disolución anticipada del Parlamento de la comunidad autónoma, medidas que, para el Tribunal, no cabe considerar que, «en abstracto y en términos absolutos», no tengan cabida en el art. 155 CE (STC 89/2019, FJ 12, párrafo quinto —en relación con la destitución del ejecutivo— y FJ 13a, párrafo primero —para la disolución de la Asamblea, que no para su supresión, su suspensión indefinida o su sustitución permanente—), toda vez que, en términos de abstracción, pueden resultar necesarias para restaurar el orden constitucional.

Sentada la admisibilidad de ambas medidas, el Pleno examina, a continuación, si han sido aplicadas de manera razonable, concluyendo que así ha sido en el caso, que no era otro que el de «una grave crisis constitucional, con

la proclamación de una “república catalana” (ficticia en derecho, pero afirmada y propugnada *de facto*) mediante la que se pretendía quebrar la unidad de la Nación española constituida en Estado social y democrático de derecho» (STC 89/2019, FJ 12, párrafo décimo). No me detendré aquí en la exposición de las consideraciones del Tribunal *ad casum*, pero merece subrayarse que en ese contexto ha pronunciado una de sus afirmaciones más felices, al proclamar que «[n]o existen, para los gobernantes, derechos sin Derecho y no se aviene a la más elemental razón jurídica, el que alguien pudiera ser titular de un derecho subjetivo para alzarse, con abuso y usurpación del poder público que le fue confiado, frente a un ordenamiento cuya fuerza de obligar expresamente menosprecia» (STC 89/2019, FJ 12, *in fine*).

También entiende el Tribunal que, con una sola reserva, son admisibles *in abstracto* las restantes medidas impugnadas, a saber: a) el sometimiento de las actuaciones de la Administración autonómica a un régimen de comunicación o autorización previa; b) la nulidad de pleno derecho de los actos y disposiciones que contravinieren las medidas acordadas; c) el control sobre las publicaciones en boletines oficiales; d) la eventual sustitución de los miembros de la policía autonómica por efectivos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, y e) determinadas medidas dirigidas al Parlamento de la comunidad autónoma (prohibición de proponer nuevo presidente, de controlar las autoridades que ejecuten las medidas aprobadas por el Senado y de tramitar iniciativas, impulsar acciones políticas y de gobierno o realizar declaraciones institucionales dirigidas a esas autoridades).

Son todas ellas medidas que, consideradas en abstracto, pueden tener cabida en el art. 155 CE, en tanto que necesarias y pertinentes para la restauración del orden constitucional, por más que, justamente, supongan la excepción de los regímenes ordinarios de jerarquía institucional y normativa o de anulación, cuya ineficacia —acreditada o presumible— constituye el supuesto de hecho desencadenante de la coerción del Estado.

La única medida descartada por el Tribunal es la relativa a la reacción prevista en el acuerdo del Senado para el supuesto de que las autoridades autonómicas realizaran publicaciones no autorizadas en el diario oficial. Siendo admisible que el Gobierno pueda impartir instrucciones en orden a la publicación oficial de resoluciones o disposiciones administrativas, la reacción ante una publicación no autorizada «no puede ser, sin daño de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la de tener por ineficaz la publicación» (STC 89/2019, FJ 14c.ii, párrafo segundo). No cabe, en definitiva, que «el poder público prive anticipadamente de vigencia, de manera indeterminada y abstracta, a cualesquiera disposiciones que hubieran accedido de modo irregular a los diarios o boletines oficiales, medios a través de los que [...] se asegura la certeza del derecho y se crea en la ciudadanía la legítima

confianza de que lo publicado es un precepto jurídico y, como tal, merecedor de obediencia en tanto su presunción de validez no se destruya» (*loc. ult. cit.*). Los controles han de ser, pues, preventivos, pero, de fracasar, la reacción no puede ser la invalidez automática del acto irregular de publicación. Esta ha sido la única medida declarada inconstitucional y nula por el Tribunal.

V. LA EXTENSIÓN TEMPORAL DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS Y SU EVENTUAL PRÓRROGA O RENOVACIÓN

Una de las cuestiones más delicadas en relación con el ejercicio de la coerción estatal es la de la duración de las medidas que la hacen efectiva. En el supuesto que ha dado lugar a las SSTC 89 y 90/2019 esta cuestión se presentaba como un problema relativamente menor o, para ser más precisos, tan estrechamente vinculado al contenido material de las medidas controvertidas que no podía aparecer como una cuestión autónoma.

En efecto, el núcleo de las medidas adoptadas por el Gobierno y aprobadas por el Senado se cifraba en la sustitución en dos tiempos del Gobierno y el Parlamento autonómicos: primero, mediante la destitución inmediata del primero y la disolución del segundo, y después, y acto seguido, con la convocatoria de un proceso electoral del que resultaría un nuevo Parlamento y, a su través, otro Gobierno regional, que asumirían inmediatamente las competencias que, durante el período de transición entre una y otra fases, habría desempeñado excepcionalmente el Gobierno de la nación. Ello comportaba de suyo la delimitación temporal de la vigencia de las medidas, cuya duración estaba en función de la necesidad material de estas últimas, esto es, de que la convocatoria de un proceso electoral autonómico, en las condiciones acordadas, pudiera constituir, razonablemente, una medida necesaria para la restauración del orden constitucional conculcado.

Esto explica que el Tribunal no se haya extendido sobre este específico particular, si bien no ha dejado de insistir en el alcance temporalmente limitado de las medidas adoptadas *ex art.* 155 CE, cuyo fin no es otro que el restablecimiento del orden constitucional mediante la «alteración *temporal* del funcionamiento del sistema autonómico», sin que pueda «dar lugar a la suspensión *indefinida* de la autonomía y, mucho menos, a la *supresión* de la misma comunidad autónoma» (STC 89/2019, FJ 4b, *in fine*; cursiva añadida).

En definitiva, el Tribunal concluye que el procedimiento del art. 155 CE, «[p]or su propia naturaleza, atendiendo a la finalidad que [...] persigue, ha de tener un límite temporal bien expresamente determinado o, como será lo más probable atendiendo a los supuestos que desencadenan su aplicación», sin que quepa «dejar en la incertidumbre el cuándo de la plena restauración de la

autonomía, convirtiendo con ello la excepción en regla» (STC 89/2019, FJ 4d, párrafo primero).

El límite temporal en cuestión ha de ser establecido por la Cámara, a propuesta del Gobierno, precisando aquella en el acuerdo «bien el término, bien la condición resolutoria de la intervención estatal» (*loc. ult. cit.*). También corresponde al Senado, en su caso, atendidas las circunstancias, prorrogar o renovar, a propuesta del Gobierno, las medidas incluidas en el acuerdo (*loc. ult. cit.*). No es esta, por tanto, una decisión que el acuerdo de la Cámara pueda delegar en el Gobierno.

Poco más ha podido decir el Tribunal sobre una cuestión que, por lo dicho y pese a su importancia, no era objeto de debate procesal. Siendo mucho, con todo, lo que se dice, se suscitan también algunos interrogantes. Por ejemplo, si los términos «prórroga» y «renovación» utilizados en la STC 89/2019 (*loc. ult. cit.*) son equivalentes o el segundo comporta la modificación del contenido de las medidas inicialmente acordadas y no solo la extensión de su vigencia. Cabe suponer, atendiendo al criterio de la finalidad del procedimiento del art. 155 CE, que si las circunstancias lo exigen será posible tanto prorrogar las primeras medidas como adoptar otras, en lo que vendría a ser una nueva aplicación del art. 155 CE que, en cuanto tal, no quedaría a la libre disposición del Gobierno, sino, como en el primer caso, condicionada a la aprobación de la Cámara.

VI. EL RÉGIMEN DE CONTROL

Las consideraciones de la STC 90/2019 acerca del control jurisdiccional de los actos adoptados por el Gobierno para la puesta en práctica de las medidas aprobadas por el Senado han merecido alguna crítica y son, a mi juicio, criticables. Las que tanto esa sentencia como la STC 89/2019 han desarrollado a propósito del control al que quedan sujetas estas últimas medidas me parecen, por el contrario, inobjectables.

En efecto, tanto el Tribunal como algunos de sus críticos no han distinguido con la debida precisión entre las medidas acordadas *ex art. 155 CE*, por un lado, y las adoptadas para ejecutar tales medidas, por otro. Es decir, entre las *medidas del acuerdo ex art. 155 CE* y las *medidas ex dicho acuerdo*.

1. LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL ACUERDO DEL ARTÍCULO 155 CE

Las sentencias 89 y 90/2019 tenían por objeto el acuerdo del Senado «por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del

artículo 155 de la Constitución» (STC 89/2019, FJ 2a, párrafo primero; STC 90/2019, FJ 2a, párrafo primero)⁶. Aunque ninguna de las partes ponía en duda que aquel acuerdo podía impugnarse por la vía del recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal confirma la «fuerza de ley» del acuerdo en cuestión, señalando que, al igual que «los actos, gubernamentales o parlamentarios, de declaración o autorización de unos u otros estados de emergencia o de su prórroga (art. 116 CE), el relativo al art. 155 CE puede contener [...] excepciones o modificaciones *pro tempore* en la aplicabilidad de determinadas [...] disposiciones legales [...], de manera que no es de dudar que [...] [ostenta] “rango” o “valor” de ley» (STC 89/2019, FJ 2b, párrafo tercero).

Los vicios de inconstitucionalidad imputados al acuerdo pueden ser tanto procedimentales como sustantivos, pues al Tribunal «compete controlar [...] el cumplimiento de los límites materiales y formales que, en su caso, deriven del artículo 155 CE], esto es, controlar la adecuación a la Constitución del ejercicio del poder de coerción estatal», pues «[I]o contrario supondría [...] admitir una zona inmune al control de constitucionalidad, [y] hacer dejación de nuestra función en el ámbito tan decisivo para la propia supremacía de la Constitución como la jurisdicción de este Tribunal [...]» (STC 89/2019, FJ 2c, *in fine*; STC 90/2019, FJ 2c, *in fine*).

En particular, no ha de ser óbice para el control de constitucionalidad de una medida el hecho de que esta, por su naturaleza, se haya agotado con su adopción, pues es imposible que, como acredita la jurisprudencia sobre el control de la legislación de urgencia o la presupuestaria, existan ámbitos normativos inmunes al control de la jurisdicción constitucional (STC 89/2019, FJ 2c; STC 90/2019, FJ 2e).

No queda, pues, ninguna duda en cuanto a la idoneidad del recurso de inconstitucionalidad para la verificación de la juridicidad *in extenso* del acuerdo del Senado. Por un lado, en lo que hace al control de la razonabilidad del juicio de la Cámara acerca de la concurrencia del supuesto de hecho desencadenante de la aplicación del art. 155 CE. Por otro, en lo referido a la regularidad del procedimiento establecido en ese precepto. En fin, sobre cada una

⁶ Se excluyen del objeto procesal, en ambos casos, sendas pretensiones de impugnación de todas las disposiciones adoptadas en aplicación de aquel acuerdo (STC 89/2019, FJ 2a, párrafo segundo; STC 90/2019, FJ 2a, párrafo segundo). La razón —estrictamente procesal, al menos en el caso de la STC 89/2019— ha sido que dichas pretensiones no se habían explicitado en los escritos de interposición de los recursos y, además, que la eventual declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC) no puede ser objeto de pretensión de parte (STC 89/2019, FJ 2a, párrafo tercero).

de las medidas aprobadas por el Senado, respecto de las cuales, según se ha visto, el enjuiciamiento del Tribunal no ha de basarse en el criterio de la proporcionalidad, sino que, desde un punto de vista externo, será un juicio de razonabilidad.

2. LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA EJECUCIÓN *DEL ACUERDO* DEL ARTÍCULO 155 CE

Toda vez que la coerción estatal está al servicio de la restauración del orden constitucional quebrado, las medidas permitidas por el art. 155 CE no están exentas de límites. Por lo mismo, los actos, disposiciones y resoluciones adoptados al amparo de esas medidas y para su realización⁷ no pueden ser absolutamente libres, sino que habrán de conformarse con las medidas mismas aprobadas por el Senado y, mediatamente, atenerse a los límites constitucionales a los que dichas medidas están necesariamente sujetas.

Si el control jurisdiccional de las medidas *ex art.* 155 CE está fuera de discusión, tanto más debe estarlo el de los actos, disposiciones y resoluciones dirigidos a la aplicación de aquellas medidas. La cuestión solo puede ser la de cuál es la jurisdicción competente para ello, y resolverse, claro está, en función del valor normativo del acto, disposición o resolución concernidos.

En este punto, la STC 90/2019 hace una afirmación bastante desafortunada, pues, para el Tribunal, «los actos adoptados por el Gobierno para la puesta en práctica de lo aprobado en sede parlamentaria, no son sino actos de aplicación de una ley que *carecen de fuerza o valor de ley* y, por tanto, no pueden ser impugnados a través del recurso de inconstitucionalidad, correspondiendo su control, en cuanto *disposiciones de naturaleza reglamentaria*, a los órganos de la jurisdicción ordinaria» (STC 90/2019, FJ 2a, párrafo quinto, *in fine*; cursiva añadida).

El error está, a mi juicio, en la generalización que hace el Tribunal, cuyos críticos, al sostener que dichas disposiciones ostentan siempre valor de ley

⁷ Actos, disposiciones y resoluciones que no se reducen a las «instrucciones» mencionadas en el art. 155.2 CE. Estas últimas se imparten por el Gobierno a las autoridades autonómicas para ejecutar las medidas aprobadas por el Senado. Su naturaleza solo puede ser administrativa y su enjuiciamiento ha de quedar reservado a la jurisdicción ordinaria. Pero la puesta en práctica de las medidas del apartado 1 del art. 155 CE puede requerir, más allá de instrucciones para su ejecución, disposiciones normativas de desarrollo que las hagan ejecutables. Es a estas medidas a las que me refiero en el texto.

(Vintró Castells, 2019: 84; Satrústegui Gil-Delgado, 2019), incurrir también en el defecto de la indiferenciación. Y ello porque el valor normativo de los actos de ejecución de las medidas aprobadas por el Senado no está en función de su *relación lógica* con tales medidas, esto es, del hecho de que estas últimas sean su causa o constituyan con ellos un todo, sino del lugar que *positivamente* les corresponde en el sistema de fuentes por razón de su *forma*.

Ciertamente, como antes se ha visto, el Senado «puede disponer [...] un propio marco ordenador de la acción del Gobierno que regule sus condiciones de actuación y mediante el que se le dote o bien de *instrumentos específicos* de control no contemplados en la legislación estatal o autonómica, o bien de garantías complementarias para su acción» (STC 89/2019, FJ 11d, párrafo primero; cursiva añadida). Sin embargo, esos «instrumentos específicos» habrán de articularse necesariamente a través de normas, disposiciones y actos integrados en el sistema de fuentes, sin que aquel «marco ordenador» pueda constituir un sistema de fuentes alternativo, lo que claramente excedería de lo necesario al fin de la restauración del orden constitucional perseguido con el art. 155 CE.

En otras palabras, los «instrumentos específicos» en cuestión adoptarán la forma necesaria para la aplicación, en cada caso, de las medidas aprobadas por el Senado, lo que traerá consigo el correspondiente régimen de control jurisdiccional. Si lo adoptado es un acto reglamentario, la jurisdicción competente será, sin duda, la ordinaria. Pero si se adopta una norma con rango de ley, solo puede serlo la constitucional.

En mi opinión, la STC 90/2019 va demasiado lejos al excluir de raíz y en abstracto la posibilidad de que la aplicación de las medidas aprobadas por el Senado pueda requerir la adopción de actos o disposiciones con valor de ley⁸. Es una exclusión demasiado rigurosa y tajante como para compadecerse con la concepción funcional del art. 155 CE auspiciada por el Pleno, que habría

⁸ Esa posibilidad no se ha dado con los dos decretos leyes aprobados por la vicepresidenta del Gobierno con fecha 9 de marzo de 2018, esto es, vigente todavía la aplicación del art. 155 CE (Decreto Ley 1/2018 y Decreto Ley 2/2018, BOE núm. 63, de 13 de marzo). Dichos decretos leyes no pretendían, en realidad, ejecutar las medidas aprobadas por el Senado, sino que se trata de disposiciones adoptadas *con ocasión* del ejercicio sustitutorio de competencias autonómicas por un órgano estatal. Dicho *ejercicio sustitutorio* sí sería una medida de ejecución del art. 155 CE; no lo sería, en cambio, el fruto normativo de dicho ejercicio. El hecho de que, salvo error u omisión por mi parte, las disposiciones de ejecución de las medidas acordadas *ex art.* 155 CE hayan sido en este caso de carácter reglamentario no permite excluir esa posibilidad en abstracto.

hecho mejor prescindiendo de un pronunciamiento que, en las circunstancias del debate suscitado al respecto por las partes, solo era *ad abundantiam*⁹.

VII. EPÍLOGO

Esta última crítica no empaña el mérito que, a mi juicio, debe reconocerse a las dos sentencias comentadas. Como decía al principio, se inscriben en la línea de los mejores pronunciamientos del Tribunal, que con ellas ha culminado la obra del constituyente en uno de los terrenos más delicados y comprometidos de todo Estado constitucional.

En virtud de la doctrina establecida en la STC 89/2019, el art. 155 CE ha quedado constituido como una norma reservada para supuestos tan excepcionales como la crisis constitucional de 2017 y a cuyo amparo es posible instrumentar medidas suficientes para la restauración del orden constitucional sin llegar al punto de sacrificarlo o pervertirlo en el intento. Esto último solo puede evitarse en la medida en que, concediendo a la eficacia toda la importancia que merece cuando se trata de reaccionar frente a situaciones que ponen en riesgo la continuidad del Estado, no se descuide que la reacción constitucional no puede ser nunca enteramente libre ni tampoco irresponsable. El Tribunal ha conseguido que la eficacia de la reacción esté subordinada al interés último del restablecimiento del orden constitucional, garantizando ese sometimiento mediante el recurso a la técnica constitucional por excelencia: el establecimiento de controles.

Con ser ello importante, en las SSTC 89 y 90/2019 hay también algo más; acaso menos evidente, pero muy aleccionador —si se sabe leer entre sus líneas— en lo que tiene de crítica profunda a quienes no han sabido desempeñarse en el «arte de no usar» (Cruz Villalón, 1980: 716) el art. 155 CE. Un precepto cuya aplicación, en los términos definidos por el Tribunal, acredita el fracaso de los procedimientos ordinarios de garantía del orden constituido o, como ha sucedido hasta que se ha hecho inevitable hacer valer aquel procedimiento extraordinario, la dejadez irresponsable de quienes han consentido el incumplimiento continuado de la legalidad común y propiciado una sensación de impunidad que solo ha podido desengañarse con la respuesta extrema, y en el límite, del art. 155 CE. Para decirlo revirtiendo la ironía de Thomas de

⁹ El debate sobre la delimitación del objeto procesal podía resolverse sin más, como en el caso de la STC 89/2019, aduciendo que las pretensiones impugnatorias deben explicitarse en los escritos de recurso y que entre ellas no puede contarse la inconstitucionalidad por conexión o consecuencia. Véase, *supra*, la nota 6.

Quincey, se ha empezado consintiendo la descortesía para terminar bregando con una tentativa de asesinato.

Bibliografía

- Álvarez Álvarez, L. (2016). La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del Estado autonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 277-304. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.38.2016.18590>.
- Cruz Villalón, P. (1980). La protección extraordinaria del Estado. En A. Predieri y E. García de Enterría (dirs.). *La Constitución española de 1978* (pp. 689-717). Madrid: Civitas.
- García Roca, J. (2019a). Diez tesis sobre la intervención extraordinaria del Estado en las comunidades autónomas (artículo 155 CE) tras su aplicación en Cataluña. En Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. *El artículo 155 de la Constitución* (pp. 173-239). Madrid: Tribunal Constitucional; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2019b). «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. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 503-524. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.44.2019.26026>.
- García Torres, J. (2019). El artículo 155 paso a paso. En Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. *El artículo 155 de la Constitución* (pp. 105-172). Madrid: Tribunal Constitucional; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Satrústegui Gil-Delgado, M. (2019). Enredarse innecesariamente. *El País*, 23 de julio.
- Vintró Castells, J. (2019). El artículo 155 de la Constitución: marco jurídico y algunas reflexiones sobre su aplicación a Cataluña. En Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. *El artículo 155 de la Constitución* (pp. 53-104). Madrid: Tribunal Constitucional; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.