

Sentencias del Tribunal Constitucional 185/2016, de 3 de noviembre [BOE n.º 299, 12-XII-2016]; 215/2016, de 15 de diciembre [BOE n.º 17, 20-I-2017], y 228/2016, de 22 de diciembre [BOE n.º 23, 27-I-2017]

LA UNIDAD CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA Y LA «MILONGA» CATALANA (2)

La STC 259/2015, de 2 de diciembre, declaró de manera impecable inconstitucional y nula la declaración secesionista del Parlamento catalán de 9 de noviembre de ese mismo año (ver [nuestro comentario](#) a la misma en *AIS-Ars Iuris Salmanticensis*, n.º 1/2016, 391-397), pero el envite contrario a la Constitución española y al sistema democrático continuó, de manera ciertamente empecinada; aunque el Estado de Derecho sigue funcionando con normalidad, y se están anulando tales intentos secesionistas antidemocráticos.

De acuerdo con la impecable doctrina constitucional de esa Sentencia, el [Auto TC 141/2016, de 19 de julio](#), relativo al incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias (concretamente, la «Comisión de Estudio del Proceso Constituyente», cuyo ámbito es ese ficticio, inconstitucional y antidemocrático denominado «proceso constituyente» de esa Comunidad Autónoma), estima el incidente ya que «[l]o que no resulta constitucionalmente admisible es que la actividad parlamentaria de “análisis” o “estudio” [de esa Comisión parlamentaria] se dirija a dar continuidad y soporte al objetivo proclamado en la resolución L/XI –la apertura de un proceso constituyente en Cataluña encaminado a la creación de la futura constitución catalana y del estado catalán independiente en forma de república–, que fue declarado inconstitucional por la STC 259/2015».

Unos meses más tarde, el [Auto TC 170/2016, de 6 de octubre de 2016](#) estima el incidente de ejecución de la Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre, y el Auto 141/2016, de 19 de julio, promovido por el Gobierno de la Nación, en relación con la resolución del Parlamento catalán 263/XI, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifican el informe y las conclusiones de la denominada «Comisión de Estudio del Proceso Constituyente», adoptada «[p]ese a [las] advertencias [realizadas], y en frontal incumplimiento de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016», declarando nula la resolución referida del Parlamento catalán, y advirtiendo de las consecuencias de desobedecer el mismo a las autoridades de la Comunidad.

Sin embargo, con una obcecación destacable, se aprobó la Resolución del Parlamento de Cataluña 306/XI de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del Gobierno, en la que se incluye de nuevo la celebración del referéndum (ya sabemos que inconstitucional e ilegal); sobre la cual el presidente del Gobierno de la Nación formula otro incidente de ejecución el 19 de octubre (y que indudablemente tendrá el mismo resultado que los anteriores).

En efecto, ante esta permanente situación de inconstitucionalidad planteada por esa Comunidad Autónoma, se aprobó 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 la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. Recurrida la anterior, las Sentencias TC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre, han avalado completamente la reforma al considerar que la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional, con las previsiones de la reforma, constituye una garantía del Estado de Derecho.

La STC 185/2016, de 3 de noviembre, resuelve el recurso del Gobierno de la Comunidad vasca contra la ley Orgánica anterior, afirmando que

[l]a Constitución no contiene previsión alguna en materia de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Sin embargo, es obvio, que esta falta de previsión no puede interpretarse..., como un desapoderamiento al Tribunal Constitucional de la potestad de ejecutar y velar por el cumplimiento de sus resoluciones. El Tribunal Constitucional ha sido configurado en el texto constitucional como un verdadero órgano jurisdiccional que tiene conferido en exclusiva el ejercicio de la jurisdicción constitucional, de modo que, en cuanto cualidad inherente a la función de administrar justicia, también de la justicia constitucional, ha de postularse del Tribunal la titularidad de una de las potestades en que el ejercicio de la jurisdicción consiste, cual es la de la ejecución de sus resoluciones, pues quien juzga ha de tener la potestad de obligar al cumplimiento de sus decisiones

y que «la regulación de la ejecución de sus resoluciones es materia que encuentra cobertura en la reserva de ley orgánica del artículo 165 CE».

Más adelante, y en relación con las medidas previstas en esa Ley orgánica para garantizar la ejecución de las Sentencias y demás actos del Tribunal Constitucional, la Sentencia afirma que

[l]as concretas medidas contempladas... constituyen, al igual que el resto, instrumentos o potestades puestos a disposición del Tribunal por el legislador para garantizar el debido y efectivo cumplimiento de sus sentencias y demás resoluciones, al que están obligados todos los poderes públicos, incluidas las Cámaras legislativas (ATC 170/2016, de 6 de octubre, FJ 2). La finalidad perseguida con ellas, como también con las medidas ahora impugnadas, tiene un fundamento constitucionalmente legítimo, cual es el de «garantizar la defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional y la efectividad de sus sentencias y resoluciones, protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior de un poder público que pudiera menoscabarla» (*ibidem*), que es lo mismo que decir, preservar la supremacía de la Constitución, a la que todos los poderes públicos están subordinados (artículo 9.1 CE), y cuyo supremo intérprete y garante último es este Tribunal en el ejercicio de su función jurisdiccional.

En relación con la medida de suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos por incumplimiento de sus Sentencias y resoluciones, el Tribunal Constitucional afirma con rotundidad que

por más que la medida de suspensión controvertida tenga una consecuencia gravosa para la autoridad o empleado público al que se le imponga durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal, no responde a una finalidad propiamente represiva, retributiva o de castigo, características de las medidas punitivas, sino a la finalidad de garantizar la efectividad y cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, al que todos los poderes públicos y ciudadanos están obligados;

no considerando que en tal medida haya componente punitivo alguno.

Finalmente, con claridad, la Sentencia afirma que

[e]l Tribunal Constitucional ha sido configurado en el texto constitucional como un verdadero órgano jurisdiccional que tiene conferido en exclusiva el ejercicio de la jurisdicción constitucional, de modo que, en cuanto cualidad inherente a la función de administrar justicia, también de la justicia constitucional, ha de postularse del Tribunal la titularidad de una de las potestades en que el ejercicio de la jurisdicción consiste, cual es la de la ejecución de sus resoluciones, pues quien juzga ha de tener la potestad de obligar al cumplimiento de sus decisiones. Si ello no fuera así, el Tribunal, único en su orden, carecería de una de las notas esenciales del ejercicio de la función jurisdiccional y con ello de la potestad necesaria para garantizar la supremacía de la Constitución (art. 9.1 CE), en tanto que supremo intérprete y garante último de la misma (art. 1.1 LOTC).

En base a los argumentos anteriores, la STC 185/2016 desestima el recurso interpuesto, y avala la reforma de la LOTC.

Por su parte, la STC 215/2016, de 15 de diciembre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en este caso por el Gobierno de la Comunidad catalana, aplicando la doctrina de la Sentencia anterior, dada la similitud de los recursos; si bien, al haberse planteado dudas de constitucionalidad sobre la imposición de multas coercitivas como instrumento a utilizar ante la no ejecución de las Sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional, la Sentencia afirma que las mismas «obedecen también a una función coercitiva, disuasoria o de estímulo respecto a la obligación de todos los ciudadanos y poderes públicos de cumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC), tendente a la modificación del comportamiento de quien incumple una resolución del Tribunal Constitucional, estando obligado a su cumplimiento».

Además, en relación con el artículo 92.5 LOTC, que confiere al Tribunal la potestad de adoptar, de oficio o a instancia del Gobierno, sin oír a las partes, y cuando concurren circunstancias de especial trascendencia constitucional, las medidas necesarias a fin de asegurar el debido cumplimiento de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnados, la STC señala expresamente que

en recientes resoluciones [el propio TC] ha calificado como «cuestiones de gran relieve constitucional», por ejemplo, la declaración de soberanía y del derecho de decidir del pueblo de una Comunidad Autónoma (ATC 156/2013, de 11 de julio, FJ 2), o la defensa de la integridad de la Constitución o, en fin, la iniciación de un proceso de reforma constitucional (AATC 182/2015, de 3 de noviembre, FJ 4, y 186/2015, de 3 de noviembre, FJ 3).

También en este caso, el Tribunal Constitucional desestima el recurso, avalando la reforma de la LOTC y las medidas previstas.

Posteriormente, y ante el planteamiento de nuevas acciones contra la Constitución española, mediante el intento de aprobar la convocatoria de otro referéndum (también inconstitucional y nulo), primero las Sentencias TC 107 a 109/2016, de 7 de junio, resuelven varios recursos de amparo sobre la admisión a trámite por el Parlamento catalán de una propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político como consecuencia de los resultados electorales, y mediante [Providencia del Pleno del TC de 13 de diciembre de 2016](#), se suspende cautelarmente la Resolución 306/XI del Parlamento catalán que preveía un referéndum en 2017 (citada). De esta forma, nuevamente el funcionamiento del Estado Democrático y de Derecho, con sus Instituciones, impide un nuevo golpe contra la Constitución española y el Estado Democrático.

Además, y ante el intento normativo y organizativo del Gobierno catalán de asignar competencias en materia de asuntos exteriores y relaciones internacionales a una de sus Consejerías, tanto el Auto TC 130/2016, de 21 de junio, relativo al conflicto positivo de competencia sobre la creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración catalana, como especialmente la [STC 228/2016, de 22 de diciembre](#), han establecido (de forma bastante obvia, por otra parte) que las actividades con proyección exterior de las CC. AA. deben limitarse a las materias de su competencia y recuerda que las relaciones internacionales están reservadas al Estado.

Más específicamente, la STC afirma que

[n]uestra jurisprudencia ha reiterado (SSTC 31/2010, FJ 125, y 46/2015, FJ 4) que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior que sean necesarias o convenientes para el ejercicio de sus competencias, siempre que no invadan la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales del artículo 149.1.3 CE (u otras competencias estatales) ni perturben la dirección de la política exterior que incumbe al Gobierno según el artículo 97 CE,

y que

las previsiones contenidas en la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, y en particular en su artículo 1, sobre el objeto y la finalidad de la «acción exterior de Cataluña», han de ser entendidas dentro del marco constitucional y estatutario; en consecuencia esa acción exterior no puede significar en ningún caso la consideración de Cataluña como

un sujeto de Derecho internacional, cualidad de la que como ente territorial carece (SSTC 165/1994, FJ 5, y 31/2010, FJ 127).

Y de forma más nítida, si cabe, la STC subraya que

solo el Estado puede relacionarse en el exterior como sujeto de Derecho internacional, conforme a la competencia exclusiva que ostenta ex artículo 149.1.3 CE, como recuerda la STC 85/2016, FJ 4. Los entes territoriales dotados de autonomía política no son sujetos de Derecho internacional y no pueden, en consecuencia, participar en las relaciones internacionales (SSTC 165/1994, FJ 5, y 31/2010, FJ 127, por todas). En el Derecho internacional, por tanto, las Comunidades Autónomas no pueden ser sujetos internacionales...

y que

Cataluña carece de competencia para llevar a cabo el reconocimiento del derecho a la autodeterminación o a la soberanía de pueblo alguno, por cuanto este tipo de reconocimientos solo corresponde al Estado español, como sujeto de Derecho internacional público.

Finalmente, debe señalarse asimismo que algunos altos cargos de esa Comunidad Autónoma han sido imputados penalmente por la comisión de diversos delitos derivados de la convocatoria inconstitucional y nula del referéndum ficticio señalado.

Veremos los derroteros por los que continúa este sinsentido político-administrativo, que parece lejos de finalizar, aunque jurídicamente la cuestión es muy clara: la Comunidad catalana no tiene derecho de autodeterminación ni constituye sujeto político soberano alguno.

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
dgatta@usal.es