



**PARLAMENT DE CATALUNYA**

Serveis Jurídics

## **AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

El letrado del Parlamento de Cataluña, obrando en nombre y representación de esta cámara, según se acredita mediante la oportuna certificación del Acuerdo de la Mesa de 17 de enero de 2017, y en cumplimiento de la Resolución 818/XI, adoptada por el Pleno de la Diputación Permanente de 27 de diciembre de 2017 (BOPC n.º 563), según se acredita mediante la certificación que se acompaña con el presente escrito en documento adjunto, comparece ante el Tribunal Constitucional y como mejor en derecho proceda

### **DICE:**

Que, mediante el presente escrito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 162.1.a de la Constitución española (CE), 61.e y 76.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC) y 79 y 32.2 de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), interpone recurso de inconstitucionalidad contra:

- a) El Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, publicado mediante Resolución de 27 de octubre de 2017 de la presidencia del Senado (BOE n.º 260, de 27 de octubre de 2017).



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

b) Todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición de las medidas mencionadas, por constituir una unidad normativa, y singularmente:

- El Real decreto 942/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, don Carles Puigdemont i Casamajó, (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017) y el Real decreto 943/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del Vicepresidente de la Generalitat de Cataluña y de los Consejeros integrantes del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017).

- El Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017).



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

- El Real decreto 945/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña, y el cese de distintos altos cargos de la Generalitat de Cataluña (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017).
- El Real decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017).
- El Real decreto 954/2017, de 31 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña y el cese de distintos altos cargos de la Generalitat de Cataluña (BOE n.º 266, de 2 de noviembre de 2017); el Real decreto 983/2017, de 10 de noviembre, por el que se nombra, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, Directora General de Modernización de la Administración de Justicia de la Generalitat de Cataluña a doña Rosa Anna Castillo i Picas (BOE n.º 274, de 11 de noviembre de 2017); el Real decreto



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

990/2017, de 17 de noviembre, por el que se nombra, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, Director General de Centros Concertados y Centros Privados de la Generalitat de Cataluña a don Miquel Mateo García (BOE n.º 280, de 18 de noviembre de 2017); la Orden INT/1038/2017, de 28 de octubre, por la que se dispone el cese de don Josep Lluís Trapero Álvarez en la plaza de la categoría de Mayor de la Escala Superior del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, para la que fue nombrado por Resolución INT/774/2017, de 11 de abril (BOE n.º 262, de 28 de octubre de 2017); la Orden ECD/1142/2017, de 22 de noviembre, por la que se nombra, en virtud de las medidas autorizadas con fecha de 27 de octubre de 2017, por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, Presidente del Consejo de Dirección del Consorcio de Educación de Barcelona (BOE n.º 286, de 24 de noviembre de 2017); la Orden INT/1074/2017, de 7 de noviembre, sobre delegación de funciones en órganos del Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña, en virtud de las medidas autorizadas con fecha de 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución (BOE n.º 271, de 8 de noviembre de 2017); la Orden PRE/255/2017, de 30 de noviembre, de delegación de competencias de la persona titular del Departamento de la Presidencia a favor de la



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

persona titular de la Secretaria General de la Presidencia (Orden de 30 de noviembre, publicada en el BOE n.º 294, de 4 de diciembre de 2017), y la Orden HFP/1102/2017, de 16 noviembre, sobre operaciones contables de cierre del ejercicio presupuestario de 2017 (BOE n.º 279, de 17 de noviembre de 2017).

- El Real Decreto 953/2017, de 31 de octubre, por el que se dictan normas complementarias para la realización de las elecciones al Parlamento de Cataluña 2017 (BOE n.º 267, de 3 de noviembre de 2017).

Que, con relación al referido Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, el Consejo de Garantías Estatutarias ha emitido el preceptivo dictamen (DCGE 14/2017, de 5 de diciembre), según certificado que se adjunta, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 76.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña.

Y basa el presente recurso en las siguientes

### **ALEGACIONES**



I

**OBJETO Y PROCEDIBILIDAD DEL RECURSO DE  
INCONSTITUCIONALIDAD**

**Primera. Objeto del recurso. La naturaleza, como disposición normativa con fuerza de ley, de la Resolución de 27 de octubre de 2017, de la presidencia del Senado, por el que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución**

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone en primera instancia contra la Resolución de 27 de octubre de 2017, de la presidencia del Senado, por el que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución (BOE n.º 260, de 27 de octubre de 2017). En este, y con una discutible técnica jurídica, se integra el contenido del previo Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 (BOE n.º 260, de 27 de octubre de 2017) «por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general»,



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

que se incluye como anexo de la Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, publicada, igualmente, en el BOE de 27 de octubre de 2017.

El contenido del referido Acuerdo del Pleno del Senado contiene dos grandes cuestiones: por un lado, la constatación por parte de esa cámara del incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las instituciones de la Generalitat de Catalunya, así como la desatención del requerimiento formulado por el presidente del Gobierno del Estado; por otro, la adopción propiamente dicha de las medidas incluidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre y publicadas, como ya se ha señalado, en la Orden PRA/1034/2017, con una serie de condicionamientos y modificaciones que deben colegirse del previo Acuerdo del Consejo de Ministros.

De ahí que, dado que el mencionado Acuerdo del Pleno del Senado se ha convertido al fin y al cabo en la aprobación de las medidas requeridas previamente por el Gobierno del Estado, el presente recurso comprende, también, el contenido del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, teniendo en cuenta, claro está, las modificaciones introducidas por el Senado.

**2.** La Resolución de 27 de octubre de 2017, de la presidencia del Senado, por el que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, es, al menos formalmente, un acto desprovisto del rango de ley. Y ello es relevante por cuanto, como es sabido, el art. 27 LOTC determina que solo son susceptibles de recurso



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

de inconstitucionalidad las «disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley».

Con todo, estimamos que el cauce de revisión jurisdiccional del acuerdo adoptado por el Senado, por el cual se ha autorizado al Gobierno del Estado a adoptar medidas respecto de la Generalidad, no puede ser otro que el de la formulación de un recurso de inconstitucionalidad ante este tribunal.

Ciertamente, no existe ninguna previsión expresa en este sentido en nuestro ordenamiento jurídico ni tampoco constan precedentes al respecto del concreto ordenamiento constitucional. No obstante, como han puesto de relieve distintos sectores doctrinales que han examinado el mecanismo constitucional de ejecución forzosa ex art. 155 CE, esta modalidad de acuerdos del Senado reviste en realidad el carácter de ley formal y es plenamente recurrible ante este tribunal. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que se trata de un acto de naturaleza parlamentaria que supone un desarrollo directo de la Constitución, de carácter singular y extraordinario, a través del cual, por una parte, se efectúa un control parlamentario sobre el Gobierno de la Generalidad y, por otra, se confiere legitimidad democrática a la adopción de medidas de carácter extraordinario.

En efecto, lo relevante a efectos del presente recurso es que el acuerdo de autorización del Senado no conlleva exclusivamente la habilitación al Gobierno del Estado para adoptar determinadas medidas, sino que atribuye una función plenamente normativa o de regulación a dichas medidas. No en vano, la propia Constitución confiere a ese acuerdo del Senado una fuerza extraordinaria, por la capacidad que reconoce a esta



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

cámara de alterar sustancialmente las relaciones de carácter interinstitucional en el marco del estado autonómico y, en especial, el ejercicio de competencias cuya titularidad ha establecido el bloque de la constitucionalidad, operando incluso modificaciones en el ordenamiento jurídico. Con lo que, pese a tratarse de medidas temporales o transitorias, esa capacidad de alterar el ordenamiento vigente no puede por menos que equipararse a la fuerza de una ley. Por otra parte, resulta evidente que la autorización del Senado produce efectos jurídicos al otorgar cobertura legal a la ulterior actuación desplegada por el Gobierno del Estado, ya que es a partir de dicha autorización que está facultado para adoptar las medidas que estime oportunas siempre que justifique su conformidad a derecho.

En otro orden de cosas, cabe señalar que la autorización del Senado en virtud del art. 155 CE comparte numerosas características con la autorización parlamentaria en el caso de los estados excepcionales (art. 55 y 116 CE), y especialmente con la autorización de la prórroga del estado de alarma que en su día dio lugar a diversos pronunciamientos de este tribunal, como se dirá. Con lo que puede establecerse una clara analogía con lo declarado por la reciente STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 11 (BOE n.º 131, de 31 de mayo de 2016), acerca del *genus* de las autorizaciones del Congreso sobre los estados de alarma, excepción y sitio (art. 116 CE).

En efecto, la citada sentencia se remite al ATC 7/2012, de 13 de enero, en el que, con motivo del análisis de la naturaleza de esta suerte de decisiones del Parlamento, distintas de la ley parlamentaria, constata la existencia de decisiones, actos parlamentarios o resoluciones que, sin



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la propia Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas. Por lo que, si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, resulta indudable que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten el «rango» o «valor de ley»:

«con estas locuciones “la Constitución primero, y luego la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, han querido acotar un *genus* de normas, decisiones y actos, del que serían especificaciones, además de la propia ley parlamentaria, otras fuentes en parte equiparadas a la misma por la propia Constitución, así como algunos actos, decisiones o resoluciones no identificados como tales ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pero que si gozarían de aquel ‘valor’ o ‘rango’”.»

Así pues, el citado ATC 7/2012 calificó un acto del Congreso de los Diputados de autorización parlamentaria de prórroga del estado de alarma como decisión parlamentaria con valor de ley, por repercutir en el régimen de aplicabilidad de determinadas normas jurídicas con condiciones e, incluso, con la posibilidad de suspenderlas y/o desplazarlas, concluyendo que la vía de impugnación pertinente es el recurso de inconstitucionalidad, con la legitimación que le es propia:

«[...] al poseer rango y valor de ley, pese a revestir la forma de decreto, sólo cabe impugnarlos, de acuerdo con el modelo de jurisdicción de nuestro ordenamiento jurídico, ante este Tribunal Constitucional a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional,



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley [arts. 161 y 163 CE, 27.2.b LOTC].» (ATC 7/2012, FJ 3).

Y todo ello sin perjuicio, como es evidente, de que los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse igualmente ante la jurisdicción ordinaria competente en cada caso (art. 3.2 de la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio), y de que los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover, si lo estiman, cuestión de inconstitucionalidad contra los actos, decisiones o resoluciones con valor de ley de los que son aplicación, cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución.

Así las cosas, al parecer de esta parte, no hay ningún género de duda de que el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre, objeto de impugnación mediante el presente recurso, es una decisión o acto parlamentario que, sin ser ley o fuente equiparada a la misma, puede, conforme a la Constitución, afectar a normas legales o asimiladas. El Acuerdo del Senado determina el marco jurídico de la intervención del Gobierno del Estado y las posibilidades de actuación de las instituciones autonómicas. Además de que su propósito es el de facultar al ejecutivo estatal para el desempeño de actuaciones que sin tal autorización serían contrarias al ordenamiento, pues, como es obvio, *prima facie*, la intervención de autoridades estatales en el ámbito de la competencia autonómica constituye una vulneración del bloque de la constitucionalidad, y muy señaladamente del principio de autonomía ex art. 2 CE y del sistema de distribución o reparto competencial.



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

Es el alcance de dicha posibilidad de autorización por parte del Senado la que deviene, pues, objeto de debate en este recurso, pues qué duda cabe que el acuerdo impugnado constituye una alteración particularmente intensa del marco ordinario de actuación del Estado y de la Generalidad de Cataluña. De modo que es el propio acuerdo impugnado el que, en virtud de su contenido y alcance, pretende desplegar efectos de modificación y alteración de las normas constitucionales y legales vigentes y, en consecuencia, el que fundamenta la necesidad de su inclusión en la esfera del control de constitucionalidad que se ejerce mediante el presente recurso.

*Ex abundantia*, existen otros buenos argumentos que esta representación no puede dejar de lado. Por una parte, pese a las evidentes diferencias con el caso que nos ocupa, por tratarse del procedimiento previsto en el título V LOTC, este tribunal al que nos dirigimos ya declaró en la STC 42/2014, de 25 de marzo, que una resolución parlamentaria, sin perjuicio de su «marcado carácter político», puede tener «carácter jurídico y, además, produce efectos de esta naturaleza», razón por la cual ha admitido, como es bien sabido, que pueda ser objeto de impugnación:

«[...] lo jurídico no se agota en lo vinculante. Pudiera sostenerse que la Resolución impugnada no tiene sobre la ciudadanía, el Gobierno de la Generalitat o el resto de las instituciones catalanas efectos jurídicos de otro tipo, como pudieran ser los de autorización o habilitación para actuar en determinado sentido, visto que ninguna norma del ordenamiento autonómico condiciona a la adopción por el Parlamento de un acto como el impugnado la



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

validez de la acción del Gobierno o la actuación de la ciudadanía o de las instituciones. Pero el Tribunal, en primer lugar, entiende que el punto primero de la Resolución impugnada, en cuanto declara la soberanía del pueblo de Cataluña (“Soberanía. El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”), es susceptible de producir efectos jurídicos, puesto que, insertado en el llamamiento a un proceso de diálogo y negociación con los poderes públicos (principio cuarto) encaminado a “hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo” (parte inicial de la Declaración), puede entenderse como el reconocimiento en favor de aquellos a quienes se llama a llevar a cabo el proceso en relación con el pueblo de Cataluña (especialmente el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat), de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la Nación española. En segundo lugar, el carácter asertivo de la Resolución impugnada, que “acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir”, no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas y este cumplimiento es susceptible del control parlamentario previsto para las resoluciones aprobadas por el Parlamento (art. 146.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña). En suma, este Tribunal considera que, sin perjuicio de su marcado carácter político, la Resolución 5/X tiene carácter



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

jurídico y, además, produce efectos de esta naturaleza» (STC 42/2014, FJ 2).

Por otra parte, hay que traer a colación los trabajos parlamentarios para la aprobación del artículo 155 CE en el período constituyente. En efecto, si se examinan las enmiendas presentadas en el trámite correspondiente al Senado, se advierte un indudable ánimo favorable al control de constitucionalidad de este tipo de actos característicos de la vía coactiva o de coerción autonómica. Ciertamente, la mención expresa a la facultad de la comunidad autónoma de recurrir la decisión del Estado ante el Tribunal Constitucional fue eliminada en el último momento (no aparece ya en el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado), pero no es menos cierto que en el debate parlamentario se llegó a aducir que esa posibilidad era algo contingente y poco innovador en la medida en que el referido control se hallaba de forma inherente en la legitimación de los presidentes autonómicos para presentar el correspondiente recurso ante el Tribunal Constitucional (entonces art. 161 CE, actual art. 162.1.a CE).

Finalmente, en refuerzo de los argumentos favorables a la interposición del presente recurso por parte del Parlamento de Cataluña, como es lógico en el marco de un sistema de garantías que no debería consentir que un acto de la naturaleza del que se recurre quedase exonerado de control jurisdiccional, se añade que el Gobierno de la Generalidad se halla desprovisto de la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad contra el acuerdo impugnado, algo que, por cierto, ya verificó en su día de forma infructuosa, por ser juzgado como extemporáneo por este tribunal. Y ello, teniendo en cuenta que



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

precisamente la aplicación de las medidas subsiguientes al Acuerdo del Senado ha supuesto su destitución, sin que por ello pueda adoptar el preceptivo Acuerdo de Gobierno, que, en su caso, y de forma paradójica, debería ser adoptado por el propio Gobierno del Estado promotor de las medidas contra las que nos dirigimos. Además, tampoco está al alcance del ejecutivo catalán la posibilidad de plantear un conflicto positivo de competencia contra el tantas veces repetido Acuerdo del Senado, debido a que, por su naturaleza de decisión o acto parlamentario, no cabe atribuir su autoría al Gobierno del Estado y, por tanto, no cabe la posibilidad de dirigir a este el previo requerimiento de incompetencia ni a ese mismo Gobierno disponer a estos efectos sobre un acuerdo del legislador.

3. Como se ha hecho constar en el encabezamiento, el presente recurso se dirige también contra todas las disposiciones normativas desplegadas por el Gobierno del Estado para la ejecución de las medidas autorizadas por el Senado, por entender que gozan de la misma fuerza de ley que el Acuerdo impugnado con carácter principal. Como bien ha puesto de relieve el Consejo de Garantías Estatutarias en su preceptivo dictamen previo a la interposición del presente recurso (DCGE 14/2017, de 5 de diciembre, FJ 2.3), la decisión parlamentaria que aprobó las medidas del Gobierno del Estado y los decretos y órdenes que las desarrollan constituyen una unidad normativa que puede ser impugnada en su conjunto ante el Tribunal Constitucional.

Ello significa que, entre la citada Resolución de la presidencia del Senado y los reales decretos y las órdenes que se han dictado (o puedan dictarse para la implementación del artículo 155 CE) no existe



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

la misma relación que se da entre la ley y el reglamento que la complementa. Y ello es relevante por cuanto significa que estas disposiciones, aparentemente de rango reglamentario, son susceptibles de ser revisadas mediante el control de constitucionalidad de las leyes o las disposiciones y los actos con fuerza o valor de ley.

Y es que así lo ha entendido este tribunal en referencia al estado de alarma, cuya excepcionalidad, por las razones que han quedado expuestas, resulta plenamente extrapolable al caso que ahora se dirime:

«Si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, no es de dudar que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten ese genérico 'rango' o 'valor' de ley que invoca para acotar su objeto el art. 42 LOTC, con la consecuencia de que los mismos son insusceptibles del recurso de amparo previsto en tal precepto y sólo cabe impugnarlos ante este Tribunal a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.» (ATC 7/2012, de 13 de enero, FJ 3, que posteriormente acogió la STC 83/2016, FJ 9).

A parecer del Tribunal Constitucional, cuando se trata de actos del Gobierno como órgano político y no como órgano de la Administración, su actuación no puede calificarse de meramente administrativa, y su control corresponde a la jurisdicción constitucional (STC 83/2016, FJ 11 y 12). Y todo ello, evidentemente, sin perjuicio de que, como también se ha dicho en otro momento, los actos que puedan dictar ulteriormente



los órganos y autoridades designados, en sustitución o subrogación, para dar cumplimiento a las medidas, «puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente [...] y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contra los Actos, decisiones o resoluciones con valor o rango de ley de los que son aplicación cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución».

### **Segunda. Legitimación de la Generalidad de Cataluña para interponer el presente recurso**

Corresponde determinar seguidamente si la disposición recurrida, y a la que hemos atribuido fuerza de ley, afecta al ámbito de autonomía de Cataluña, a fin de determinar si la Generalidad de Cataluña está legitimada para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

Como es sabido, el art. 162.1.a CE legitima a «los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas» para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Esa legitimación se halla delimitada materialmente por el art. 32.2 LOTC, que la relaciona con el supuesto de leyes estatales que «puedan afectar [al] propio ámbito de autonomía» de la Comunidad Autónoma. Se trata de un sistema de legitimación de *numerus clausus*, basado en razones de prudencia política y de seguridad y normalidad jurídica (ATC 6/1981, de 14 de enero, FJ 2), que incluye las cámaras parlamentarias autonómicas.

Dicho precepto constitucional fue desarrollado por el artículo 32.2 LOTC con respecto a las asambleas de las comunidades autónomas (y lógicamente también a los órganos colegiados ejecutivos), apartándose



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

en cierta medida de la previsión constitucional, al reducir las facultades para interponer recurso de inconstitucionalidad en caso de que este se dirija contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado «que puedan afectar su propio ámbito de autonomía».

En un principio, el Tribunal Constitucional interpretó la restricción del citado art. 32.2 LOTC en un sentido estrictamente competencial (así, STC 25/1981, de 14 de julio), si bien muy pronto (STC 84/1982, de 23 de diciembre) inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio, hasta el punto de que, hoy en día, los condicionamientos materiales a la legitimación de las comunidades autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción.

A decir de la STC 199/1987, de 16 de diciembre, «la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, [...] se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente» (FJ 1).

Así pues, la legitimación existe siempre que pueda establecerse dicho punto de conexión material entre la norma estatal y el ámbito competencial autonómico, puesto que el reconocimiento de la legitimación sirve a la finalidad del recurso de inconstitucionalidad, que es la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, como han puesto



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

igualmente de manifiesto las sentencias STC 199/1987, de 27 de febrero, FJ 1, y STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 1.

En el supuesto que nos ocupa, no sería necesario profundizar en la concurrencia o no de esta exigencia, dado que es del todo evidente la existencia de competencias de la Generalidad de Cataluña directamente concernidas con el Acuerdo del Senado y el resto de disposiciones impugnadas. Como ha señalado el Consejo de Garantías Estatutarias en su dictamen, bastaría con señalar que, en el presente recurso, el Parlamento cuya representación ostento actúa como institución pública afectada por el Acuerdo del Pleno del Senado que aprueba las medidas requeridas por el Gobierno, el cual, como ya se ha dicho, tiene fuerza o valor de ley y que, indudablemente, puede condicionar la actuación presente y futura de la Generalidad de Cataluña.

No obstante, se completa dicha argumentación, ni que sea de forma somera, recordando que, como dispone el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al presidente de la Generalidad de Cataluña, para proceder al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general y se proponen al Senado la adopción de una serie de medidas para la protección del mencionado interés general (apdo. A), «[e]l artículo 155 se integra dentro de los mecanismos constitucionales que tienen por objeto garantizar el orden constitucional en el caso de incumplimiento de las obligaciones constitucionales por una Comunidad Autónoma o que atente gravemente contra el interés general».



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

Y es que, claro está, nos hallamos ante una norma excepcional (un acuerdo del Consejo de Ministros, una subsiguiente autorización del Senado y un conjunto de disposiciones normativas que emanan de lo anterior) que faculta al Estado a adoptar medidas para, se dice, restablecer el orden constitucional o, en su caso, para prevenir un grave daño al interés general causado por la Generalidad de Cataluña.

Así, como se desprende de la literalidad del apartado C de la parte dispositiva del Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de octubre, el Gobierno formuló el día 11 de octubre de 2017 un requerimiento previo, previsto en el art. 155 CE, al presidente de la Generalidad de Cataluña. Y en dicho requerimiento se exponían una serie de consideraciones al respecto de una serie de actuaciones llevadas a término por la propia Generalidad de Cataluña conducentes a la celebración de un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, y se requería a la primera magistratura de Cataluña para que, en el supuesto caso de que alguna autoridad de la Generalidad hubiera declarado la independencia de esa comunidad, se revocara aquella declaración o se ordenara la revocación de la misma con el propósito de restablecer el orden constitucional y estatutario, ordenando la cesación de cualquier actuación dirigida a la promoción, adelanto o culminación del denominado proceso constituyente tendente a la declaración y proclamación de Cataluña como estado independiente, con cumplimiento íntegro de las resoluciones del Tribunal Constitucional.

Después de las respuestas dirigidas por el presidente de la Generalidad al presidente del Gobierno del Estado (en fechas 16 y 19 de octubre de 2017), el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 27 de octubre de



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

2017, concluyó que no se había atendido su requerimiento previo y solicitó al Senado la debida autorización para adoptar una serie de medidas dirigidas a la Generalidad de Cataluña. Seguidamente, la Mesa del Senado admitió a trámite el referido requerimiento a los efectos previstos por el artículo 189 del Reglamento de la cámara alta (RS), disponiendo la constitución de una comisión *ad hoc* para tramitar tal iniciativa, así como otros acuerdos complementarios, fijando el calendario de una tramitación que culminó con la aprobación por el Pleno de las repetidas medidas propuestas por el Gobierno del Estado.

Por lo que a la afectación de dichas medidas a los intereses y competencias de la Generalidad de Cataluña se refiere, esta circunstancia se nos antoja indiscutible. Así, nos limitaremos a señalar que se trata de medidas de tres tipos, de diverso alcance cada una:

- a) Medidas dirigidas al presidente de la Generalidad de Cataluña, al vicepresidente del Gobierno de la Generalidad y al Gobierno de la Generalidad, que incluyen, entre otras, la autorización para su cese y la asunción por el presidente del Gobierno del Estado de las facultades del presidente de la Generalidad de disolver el Parlamento de Cataluña y convocar elecciones.
- b) Medidas dirigidas a la Administración de la Generalidad, esto es, relativas a todos los organismos, entes y entidades vinculados o dependientes, así como al sector público empresarial al que se refiere el artículo 216 EAC. Dichas medidas han conllevado, entre otras, la obligación de actuar bajo las directrices de los órganos y autoridades creados o designados por el Gobierno del Estado en sustitución del presidente, del vicepresidente y de los miembros



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

del Gobierno cesados, e incluyen las oportunas facultades para dictar y adoptar disposiciones, actos, resoluciones e instrucciones u órdenes de servicio de obligado cumplimiento, así como el sometimiento al régimen de comunicación o autorización previa de sus actuaciones o el nombramiento, cese o sustitución temporal de cualquier autoridad, cargo público o personal de esta Administración.

c) Medidas singulares sobre determinados ámbitos de la actividad administrativa de la Generalidad como la seguridad y el orden público; la gestión económica, financiera, tributaria y presupuestaria, y las telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales.

d) Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña: la interdicción para la presidencia del Parlamento de proponer candidato a la presidencia de la Generalidad y de la celebración por esta cámara del debate y votación de la investidura, así como el dejar sin efecto las funciones de impulso y de control del Parlamento sobre el Gobierno y la Administración de la Generalidad y la posibilidad de vetar la tramitación de iniciativas contrarias a estas medidas o a su presupuesto, objeto y finalidad.

e) Medidas de carácter transversal, complementarias de las anteriores y que se refieren a la normativa estatal y autonómica de aplicación; la declaración de invalidez e ineficacia de disposiciones, actos y resoluciones autonómicas dictadas en contravención de las medidas aprobadas en el Acuerdo; las publicaciones en boletines oficiales; la modificación de los



departamentos, las estructuras orgánicas y los organismos, entes y entidades vinculadas a la Generalidad de Cataluña o dependientes de ella; la creación de órganos y la designación de autoridades por el Gobierno para el cumplimiento de las medidas; las disposiciones y los protocolos de actuación; la seguridad jurídica de los funcionarios públicos o empleados sujetos al régimen laboral de la Generalidad; la potestad disciplinaria y el traslado de información al Ministerio Fiscal; la duración y la revisión de las medidas, y la notificación, entrada en vigor y publicación.

### **Tercera. Legitimación del Parlamento de Cataluña y de su Diputación Permanente para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad**

Como consta en el encabezamiento del presente escrito, el presente recurso se interpone en cumplimiento de la Resolución 818/IX, adoptada por el Pleno de la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña de fecha 27 de diciembre de 2017.

El art. 32.2 LOTC dispone que «[p]ara el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto».

A estos efectos, el artículo 174.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) dispone que «[e]l Pleno del Parlamento, de conformidad



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

con lo establecido por el Estatuto de autonomía de Cataluña, puede acordar la interposición del recurso de inconstitucionalidad al que se refiere el artículo 161.1.a de la Constitución española». Por su parte, el artículo 74.2.f RPC incluye entre las funciones de la Diputación Permanente, una vez expirado el mandato parlamentario o disuelto el Parlamento, y mientras no se constituye el nuevo Parlamento, la competencia de «f) ejercer las facultades parlamentarias en materia de constitucionalidad y conflictos de competencia». A estos efectos, cabe recordar que la Diputación Permanente es una institución parlamentaria que funciona en el período de inactividad de la cámara y que la sustituye, asumiendo, ni que sea de forma limitada, sus funciones a fin de preservar la continuidad del Parlamento de Cataluña como órgano permanente de la Generalidad (art. 2.2 EAC).

No puede ser de otro modo porque, como bien señala el Consejo de Garantías Estatutarias en su dictamen, la referencia del art. 33.2 LOTC a las «[a]sambleas de las Comunidades Autónomas» no puede considerarse en puridad como una llamada restringida al Pleno de la Cámara, sino que también incluye la Diputación Permanente en caso de que aquella esté disuelta. Ello es así porque, además de que una interpretación gramatical del texto del artículo 33.2 LOTC no puede conducirnos a una conclusión contradictoria con ello, la doctrina ha coincidido en señalar que dicho precepto lo que exige con carácter esencial es que la decisión de interponer el recurso se funde en un «previo acuerdo adoptado al efecto», esto es, la existencia de ese acuerdo constituye el requisito formal indispensable que debe concurrir cuando la acción de inconstitucionalidad es ejercida por un órgano colegiado, como es, en el presente caso, el Parlamento, ya que es lo



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

que garantiza la previa formación de la voluntad impugnatoria según las reglas de procedimiento interno del órgano en cuestión.

En otras palabras, la legitimación que los artículos 162.1.a CE y 32.2 LOTC reconocen a las asambleas legislativas autonómicas lo es en su condición misma y forma parte del haz de las atribuciones que les son propias, de modo que lo relevante es, como se ha dicho, la constancia de esa voluntad efectiva de ejercer tal facultad, adoptada según las normas internas de funcionamiento del órgano y sin necesidad de indagar en los intereses de este o del conjunto de cargos que actúan en virtud de la legitimación.

Así lo ha expresado este mismo tribunal, por ejemplo, en la STC 42/1985, de 15 de marzo, al afirmar que «el ejercicio de la acción requiere la previa formación de la voluntad impugnatoria de acuerdo con las reglas de procedimiento interno propias del órgano en cuestión, y el recurso no será admisible cuando no se acredite la preexistencia de tal voluntad» (FJ 2). En el mismo sentido se había ya pronunciado en la STC 68/2007, de 28 de marzo, con relación a los órganos colegiados ejecutivos (FJ 3).

Por otra parte, en la única ocasión en que el Tribunal Constitucional se ha hallado ante un problema de legitimación para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad una vez disuelta la cámara legislativa, se inclinó por una interpretación «en el sentido más favorable a las funciones de garantía que supone [el art. 32.2 LOTC]», por considerar inadmisibles constitucionalmente que algunas leyes aprobadas inmediatamente antes de la disolución de las cámaras no puedan impugnarse, en la medida que esto «quiebra el desenvolvimiento



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

normal de la funciones de control de la constitucionalidad de las leyes» (ATC 547/1989, FJ 3).

Cualquier otra alternativa supondría una fractura del desarrollo normal de la función de control de las leyes, como confirma el hecho de que otros reglamentos parlamentarios autonómicos atribuyen a la Diputación Permanente la facultad de acordar la interposición de recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. A título ilustrativo pueden mencionarse los reglamentos de las Cortes de Aragón (art. 99.1.e), de la Junta General del Principado de Asturias (art. 269.5), del Parlamento de las Islas Canarias (art. 66.2.6 y 198), de las Cortes de Castilla-la Mancha (art. 203.1), de las Cortes de Castilla y León (art. 56.2.ci 169.1), de la Asamblea de Madrid (art. 82.2.c y 222), de la Asamblea Regional de Murcia (art. 76.c) y del Parlamento de la Rioja (art. 52.1.c).

Conviene recordar que, en el caso excepcional que nos ocupa, esta posibilidad de control resulta insoslayable, dado que, como se ha dicho, el Gobierno de la Generalidad ha sido cesado en virtud de las medidas establecidas por el propio acuerdo impugnado. Precisamente en un contexto muy similar, el Tribunal ya advirtió de la relevancia constitucional de tener la oportunidad de llevar a cabo la interpretación de las disposiciones constitucionales de derecho excepcional (en aquel caso del art. 116 CE), «de enorme calado para nuestro Estado de Derecho» (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 5).

Ultra todo lo expuesto, y en último término, cabe recordar que el artículo 24.1 CE no solo consagra el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, sino que también establece un principio general *pro*



## PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

*actio*ne aplicable a todos los órdenes jurisdiccionales, incluido el constitucional (ATC 547/1989). A nuestro parecer, la aplicación de ese principio debería conducir inexorablemente a una exégesis abierta de las reglas que rigen los procesos, en el sentido de que, en caso de duda, deben superarse los obstáculos que obstan a la continuación de la acción y a la resolución sobre el fondo. Y ello mismo resulta trasladable a las dudas o lagunas que pudieran derivarse de la aplicación de las reglas sobre legitimación en el ámbito constitucional una vez el Parlamento se halla disuelto, lo que debería llevar a resolver favorablemente sobre la posibilidad de impugnar el Acuerdo del Senado y sus normativas derivadas, admitiendo, sin ningún género de duda, la legitimación de la Diputación Permanente.

## II

### **CONFIGURACIÓN Y LÍMITES CONSTITUCIONALES IMPUESTOS AL ARTÍCULO 155 CE**

#### **Primera. La configuración constitucional del artículo 155 CE: caracterización general y presupuesto habilitante**

**1.** El artículo 155 CE contiene un mecanismo de coerción estatal a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

preservar el interés general de España en supuestos de extraordinaria gravedad.

Su aplicación, hasta hace poco inédita, se considera excepcional y habilita al Gobierno del Estado a para proponer y aplicar, previa autorización del Senado, una serie de medidas coactivas dirigidas a forzar a una comunidad autónoma a rectificar un incumplimiento contrario al ordenamiento constitucional que, en palabras de la escasa jurisprudencia constitucional existente, que se razonarán más adelante, no puede constituir cualquier tipo de inobservancia, sino que ha de ser manifiesta y contumaz, deliberada o negligente y flagrante.

La también conocida como *compulsión autonómica* es una institución característica del derecho federal, aunque en el caso español también hunde sus raíces en la Constitución del Estado integral de la Segunda República (1931), consistente en un mecanismo de acción coactiva sobre los estados federados para obligarlos a cumplir la Constitución y las leyes federales teniendo en cuenta que la amplia descentralización de este tipo de estados compuestos no autoriza la adopción de medidas como la disolución de parlamentos y gobiernos de los estados federados por parte de un órgano ejecutivo federal si no es con el consentimiento de la cámara federal de representación territorial, como acontece en Alemania, a diferencia de lo que acontece en otro tipo de estados compuestos como son los de carácter regional (Italia o Portugal).

En concreto, el artículo 37 de la Constitución de la República Federal de Alemania (1949) contempla este mecanismo (*Bundeszwang*), fuente de inspiración directa del constituyente español. En una dirección parecida, la Constitución de Austria prevé que la intervención federal dé lugar a la



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

disolución del Parlamento federado (*Landtag*), si es decidida por el presidente de la República a propuesta del Gobierno federal y con la aprobación de los dos tercios del Consejo (art. 100 de la Constitución), sin especificar los supuestos que justifican dicha disolución. En Suiza, el artículo 173.1.e de la Constitución (1999) atribuye a la Asamblea Federal la capacidad de «adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del derecho federal» con la posibilidad tanto de anular (*Aufhebung*) como de sustituir (*Ersatzvornahme*) al cantón incumplidor.

En la esfera regional, por el contrario, existen casos como el italiano, en que la Constitución (1947) prevé hasta dos supuestos diferenciados, en función de la gravedad de la situación: la violación grave de la ley o los actos contrarios a la Constitución y la seguridad nacional. En estos casos, se faculta al presidente de la República a disolver la Asamblea Regional (*Consiglio*) y a deponer al presidente de la Junta mediante decreto motivado una vez escuchada una comisión mixta de diputados y senadores (art. 126 de la Constitución). El artículo 120 dispone un mecanismo de sustitución que no comporta la remoción de los órganos regionales, aunque solo en determinados supuestos tasados (inobservancia de normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria; peligro grave para la seguridad pública, o cuando lo exija la preservación de la unidad económica y jurídica, etc.). Una ley de la República ha de especificar el alcance de esta sustitución, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y lealtad. Por su parte, la Constitución de Portugal (1974), en su art. 234, también prevé la disolución de la Asamblea Legislativa y del Gobierno regional (Azores y Madeira) por actos graves contra la Constitución. La decisión



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

corresponde al presidente de la República, una vez oída la Asamblea de la República y el Consejo de Estado.

Volviendo a la ejecución forzosa regulada por el artículo 37 de la Ley fundamental de Bonn, de donde deriva el artículo 155 CE, se trata de un instrumento de carácter extraordinario e inaplicable desde que la Constitución de 1949 lo introdujo bajo la inspiración, ni que sea parcial, de otros modelos anteriores.

El procedimiento se articula a través de dos fases diferenciadas: primeramente, el Gobierno federal determina la concurrencia del presupuesto material, que es el incumplimiento por las autoridades del *Land* de las obligaciones que impone la Constitución o las leyes federales. Se trata de una apreciación impugnabile ante el Tribunal Constitucional, incluso después de que el Consejo Federal haya aprobado la ejecución forzosa, pero solo en lo referido a la existencia o no del incumplimiento. En el mismo acto, o posteriormente, el Gobierno decide la ejecución forzosa, que debe ser aprobada por mayoría absoluta por el Consejo Federal, incluyendo las medidas concretas que deben aplicarse para resolver el incumplimiento. A diferencia de la anterior, esta decisión no es impugnabile ante el *Verfassungsgericht*, lo que refuerza su carácter sustancialmente político.

De forma generalizada, la doctrina alemana ha considerado que, a pesar de esta ausencia de control jurisdiccional, las medidas adoptadas deben respetar los principios de necesidad, adecuación y proporcionalidad, característicos del test de proporcionalidad a que se someten las normas que pueden ser lesivas de derechos fundamentales, además de tener en cuenta la gravedad del



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

incumplimiento. Ante el silencio de dicho artículo 37 y el hecho de que no se haya aplicado hasta ahora, ha llevado a la doctrina a mencionar como medidas más probables las siguientes: la impartición de instrucciones, la presión financiera y el control de las cuentas y la intervención a través de comisionados. No obstante, también se ha apuntado la posibilidad de actuaciones más graves, como la subrogación federal en las funciones ejecutivas e incluso legislativas del *Land* y, en algunos supuestos más extremos, la llamada *sequestration*, consistente en la designación de un comisario federal que asume transitoriamente el ejercicio de las competencias del *Land*.

**2.** Como sea que el artículo 155 CE no ha sido nunca aplicado, no se dispone de jurisprudencia constitucional relevante para interpretar su alcance. La STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 5, que resolvió el recurso de la extinta LOAPA (Ley orgánica de armonización del proceso autonómico), anuló el art. 7.2, donde se refundían dos objetivos del ordenamiento alemán como son la citada coacción federal y la supervisión federal de la ejecución de leyes estatales, por considerarse que se ampliaba de forma abusiva los supuestos del art. 155 CE. Por su parte, la STC 215/2014, de 18 de diciembre, relativa a la aplicación del art. 155 CE en un supuesto de incumplimiento de las obligaciones de estabilidad presupuestaria, llevó a este tribunal a aceptar dicha posibilidad por considerar que se trataba de una medida de último recurso del Estado «ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, por considerar que no había adoptado, primero, por propia iniciativa, y luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

corregir la desviación en la que ha incurrido» (FJ 8). Ambas resoluciones contienen distintos pronunciamientos sobre la cuestión, que no constituyen *ratio decidendi*, con objeto de efectuar observaciones de carácter más bien general tendentes a clarificar el sentido del art. 155 CE como un «medio extraordinario de coerción» que ha de permitir un «control excepcional de las comunidades autónomas por parte del Estado» a los efectos de «afrentar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados».

En ese mismo sentido, la doctrina científica ha coincidido a la hora de caracterizar el artículo 155 CE como un mecanismo de defensa de la Constitución de carácter excepcional, y por ello mismo no aplicable a cualquier tipo de disputa o diferencia de criterio entre las partes. No en vano, el precepto constitucional analizado dispone textualmente que si una comunidad autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le imponen, o actúa de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno del Estado, previo requerimiento al presidente de la comunidad autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligarla a cumplir forzosamente estas obligaciones o proteger dicho interés general. Y añade que, para ello, el Gobierno del Estado puede dar instrucciones a todas las autoridades de las comunidades autónomas.

La referencia a un supuesto material justificativo de la intervención (una actuación que «atente contra el interés general de España»), añadido posteriormente a los presupuestos iniciales del proyecto de Constitución, introdujo sin duda un notable grado de indeterminación en



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

el precepto, reforzando la naturaleza política de la decisión y dificultando, por tanto, el control jurisdiccional. De ahí que, ya muy tempranamente, algunos sectores doctrinales se mostraran muy críticos con la factura final de este precepto. Cruz Villalón llegó a definir el artículo 155 CE como «el exponente más agresivo y desafortunado de esa concepción de la unidad del Estado, latente en la formulación del artículo 2 [de la propia Constitución] como algo anterior, previo y por tanto superior a la misma Constitución y al ordenamiento jurídico en su conjunto». El catedrático, que fuera vicepresidente de este tribunal, denostó abiertamente el artículo 155 por su indeterminación y por la «absoluta discrecionalidad» que otorga a los órganos del Estado: «soberano es quien decide acerca del artículo 155, pero estas manifestaciones de soberanía son más un síntoma de ruina que no un instrumento de salvación del Estado», alertó.

**3.** Para determinar, pues, el significado y alcance de esa locución, y del precepto en general, debemos acudir al debate constituyente, donde, por ejemplo, el diputado y ponente de la Unión de Centro Democrático (UCD), José Pedro Pérez-Llorca admitió expresamente la inspiración directa («traducción casi literal») del artículo 37 de la Ley fundamental de Bonn (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados n.º. 80, de 2 de junio de 1978).

De esos mismos trabajos, y ya desde la misma elaboración del anteproyecto de Constitución por la Ponencia nombrada por la Comisión Constitucional provisional creada el 27 de julio de 1977, se desprende que el Grupo Parlamentario de Alianza Popular (AP), que se reservó un voto particular, planteó sin éxito la posibilidad de que el Gobierno del



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

Estado, en casos graves, pudiera intervenir en una región autónoma, dando cuenta inmediatamente a las Cortes, adoptando medidas como la suspensión de uno o más órganos y la designación de un gobernador general con poderes extraordinarios. El voto particular contemplaba igualmente que la intervención debía acordarse mediante decreto motivado y que debía conducir al planteamiento inmediato de una cuestión de confianza en el Congreso de los Diputados. Tal decreto debía especificar el plazo de intervención, conectado con una convocatoria electoral. Un último apartado del voto particular vinculaba dicha intervención con los estados excepcionales (art. 55 i 116 CE) al indicar que, si fuera necesaria la declaración, no se podrían convocar elecciones mientras no se levantara. Este voto particular no fue defendido en la Comisión, pero fue reservado para el Pleno, donde fue rechazado.

Asimismo, con relación al anteproyecto, el diputado José Miguel Ortí Bordás (UCD) planteó, también infructuosamente, la adición de un tercer párrafo en el que se preveía que el rey, a propuesta del presidente del Gobierno, y tras deliberación del Consejo de Ministros y previa consulta con los presidentes del Congreso y del Senado, pudiese decretar la disolución de la asamblea regional por la comisión de actos contrarios a la Constitución, por violar gravemente la ley o por razones de seguridad del Estado (enmienda n.º 736, BOC 82, de 17 de abril de 1978).

En el trámite en el Senado, el senador Alberto Ballarín Marcial (UCD) planteó una enmienda (enmienda n.º 957) con la que se pretendía añadir un tercer párrafo mediante el cual se estableciese que los



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

órganos regionales correspondientes debían poder ser disueltos si las medidas adoptadas no se cumplían o también por razones de seguridad nacional. La disolución debía requerir el acuerdo favorable del Senado en el primer caso y el de las dos cámaras en el segundo. Asimismo, contemplaba la designación de una comisión gestora integrada por personas elegibles por la asamblea de la comunidad autónoma, la cual debía convocar elecciones en el plazo de tres meses y despachar mientras tanto los asuntos urgentes a reserva de ratificación por los nuevos órganos de la comunidad. Si la disolución tenía por causa razones de seguridad nacional, seguía la enmienda, la comisión gestora debía actuar durante el tiempo y con las facultades que señalara el Gobierno del Estado, con el acuerdo favorable de las cámaras. Al cesar la comisión gestora, debía procederse a nuevas elecciones para elegir a los órganos regionales. Esta enmienda, que tampoco prosperó, se justificó en la recepción en nuestro ordenamiento del modelo italiano, bastante más intervencionista.

**4.** Por lo que a la excepcionalidad de la medida se refiere, el artículo 155 CE parte de la existencia de un presupuesto de hecho de difícil concreción: la actuación de una comunidad autónoma que atente gravemente contra el «interés general de España». De ello se infiere, como ha puesto de relieve el Consejo de Garantías Estatutarias (DCGE 13/2017, de 26 de octubre, FJ 3.1, reproducidos en el DCGE 14/2017, de 5 de diciembre, FJ 3), que «[la aplicación del art. 155 CE] se ejerce en un marco eminentemente político y no jurisdiccional, en el que la activación y la aprobación de su contenido requiere un presupuesto material contrastado y un procedimiento que se despliega por



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

instituciones y órganos de naturaleza esencialmente política y de representación democrática (Gobierno del Estado, Comunidad Autónoma -Gobierno y Parlamento- y Senado), en el seno de un ordenamiento constitucional descentralizado».

Por ello, según el alto órgano consultivo catalán, haciéndose eco del posicionamiento de la doctrina y la jurisprudencia constitucionales, la adopción y ejecución definitiva de determinadas medidas coercitivas «debe ser la *ultima ratio* respecto del protagonismo principal y prevalente que debe tener el diálogo y el pacto político e institucional en la resolución de la eventual crisis constitucional». Así, sin negar que la previsión de instrumentos de reacción para hacer frente al incumplimiento por parte de los entes territoriales de sus obligaciones constitucionales esté en la lógica de todo estado compuesto, estos deben siempre ser utilizados como *ultima ratio*, ante la insuficiencia o disfuncionalidad de las técnicas de integración constitucional y de resolución de conflictos. Y ello es una exigencia indudable en aquellos estados, como España, en los que la forma política y de gobierno que fija la Constitución se basa en la existencia y, por tanto, en el equilibrio y la cooperación de los poderes centrales y comunes y los propios del autogobierno, o dicho, de otro modo, autonomía, de las nacionalidades y regiones (art. 2, 151 y 152 CE) (DCGE 17/2017, FJ 3.1).

**5.** En suma, del debate constituyente y de las aproximaciones doctrinales más relevantes, se deduce claramente que el artículo 155 CE, que no precisa el alcance de las medidas a adoptar, se limita a describir una técnica -el poder de dar instrucciones a las autoridades autonómicas-, sin referirse en ningún caso a la posibilidad de suspender



o disolver órganos autonómicos ni a la posibilidad de que la intervención del poder central se concrete en el cese de cargos de los órganos de la comunidad autónoma. Ello llama poderosamente la atención de esta parte, por cuanto, como se examina más adelante, la opción del Gobierno del Estado reproduce, cuando no literalmente, la mayoría de medidas más graves que fueron propuestas, y desechadas, durante el debate constituyente.

**Segunda. El procedimiento a seguir para la aplicación del artículo 155 CE: el requerimiento previo y la constatación fehaciente e indudable de que se cumple el presupuesto habilitante**

La aplicación del artículo 155 CE, dada su excepcionalidad por razón de la gravedad de las consecuencias jurídicas e institucionales que conlleva, exige no únicamente el cumplimiento de determinados requisitos materiales como los ya expuestos (en esencia la inobservancia de obligaciones constitucionales o el atentado grave al interés general de España), sino también el cumplimiento de un procedimiento específico recogido en la misma norma fundamental.

Así, la propuesta de medidas del Gobierno, que ha de someterse a la aprobación por mayoría absoluta del Senado, debe ir precedida de la emisión de un requerimiento por parte del ejecutivo estatal al presidente de la comunidad autónoma en cuestión, que ha de estar motivado y precisar los motivos del incumplimiento o del atentado al interés general que se le imputa, además de concretar el alcance de la rectificación que se le exige a dicha comunidad. Pero además, y ello es



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

relevante por lo que se dirá más adelante, debe incorporar el detalle de las consecuencias principales que se deriven en el supuesto de que la comunidad autónoma destinataria decida desatender el requerimiento formulado por el Gobierno del Estado.

En efecto, como más adelante se analiza con detenimiento al efectuar el escrutinio del supuesto de hecho que determina la aplicación del artículo 155 CE objeto de impugnación, la ejecución de tal mecanismo constitucional solo puede resultar procedente si se fundamenta en la constatación fehaciente e indudable de que el presupuesto habilitante exigido para su aplicación se ha cumplido efectivamente. No es suficiente, pues, con una mera presunción o una interpretación subjetiva de los escritos de contestación del presidente del ejecutivo autonómico, puesto que más allá de su inevitable naturaleza política y del grado de mayor o menor concreción de los hechos que se exponen, debe acreditarse la existencia de una realidad sustantiva e incuestionable. En otras palabras, no puede considerarse como una justificación válida para la activación del artículo 155 CE una mera declaración retórica por parte del presidente de una comunidad autónoma que no vaya acompañada de una situación fáctica y de unos efectos que lleven a la constatación de que el objeto del requerimiento se ha producido de manera real y efectiva.

La enorme trascendencia constitucional del artículo 155 CE merita, con carácter previo, una tarea de verificación, por parte del Gobierno y también del Senado, de la materialización de unos hechos encuadrables en el presupuesto habilitante de dicho artículo 155 CE, por lo que no basta una simple apreciación hipotética o preventiva de los mismos.



**Tercera. El alcance de las medidas del artículo 155 CE: el poder de dar instrucciones a las autoridades autonómicas y la adecuación y necesidad de las mismas para hacer frente a las circunstancias que justifican la intervención**

1. Ya se ha anticipado en otro momento, y aquí vuelve a reiterarse, que el artículo 155 CE no concreta el alcance de las medidas a adoptar y tan solo se refiere al poder de dar instrucciones a las autoridades autonómicas una vez apreciado el supuesto habilitante.

A estos efectos, conviene recordar que, como ya ha quedado expuesto, en los trabajos parlamentarios para la elaboración de la Constitución quedó claro que la posibilidad de intervención por el poder central en las comunidades autónomas no incluía la posibilidad de cesar cargos ni de suspender o disolver órganos de las comunidades autónomas.

La literalidad del artículo 155 CE es muy similar al de la Carta alemana en que se inspira. Establece el artículo 37 de la Ley fundamental de Bonn:

«1. Si un *Land* no cumplierse los deberes federales que la Ley fundamental u otra ley federal le imponen, el gobierno federal, con la aprobación del *Bundesrat*, puede adoptar las medidas necesarias para obligar al *Land* al cumplimiento de estos deberes por vía coactiva federal.

»2. Para la ejecución de las medidas federales coactivas, el gobierno federal o su representante tiene el derecho a impartir instrucciones a todos los *Länder* y a las autoridades de los mismos.»



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

Cabe destacar que este precepto germano adquiere todo su sentido en la medida en que, a partir de un contexto institucional distinto al español, las administraciones de los *Lands* (estados federados) desarrollan la mayor parte de sus competencias por delegación del gobierno federal, en el marco del denominado federalismo cooperativo o ejecutivo («administración única»), que dista tanto de otros modelos como el federalismo competitivo como del sistema de reparto o distribución competencial característico del bloque de la constitucionalidad español. En esta lógica se comprende que, en Alemania, la Federación (a través del gobierno federal) pueda ejercer la coerción para hacer cumplir las obligaciones que derivan de la legislación federal, pero no tanto en España, donde el acervo competencial de las comunidades autónomas está compuesto además de por facultades ejecutivas de la normativa estatal por competencias exclusivas y compartidas que autorizan a estas a legislar o desarrollar la legislación estatal, pudiendo llevar a cabo políticas propias en determinados ámbitos sectoriales.

Por otra parte, y sin necesidad de extenderse en ulteriores consideraciones sobre las diferencias existentes entre el caso alemán y el español, cabe añadir que el *Bundesrat* (Senado alemán) ejerce plenamente las funciones de cámara territorial, y que sus miembros son designados por los gobiernos de cada *Land* y renovados cada vez que hay elecciones en un estado federado, a diferencia del Senado español, que tiene disminuidas sus facultades de cámara territorial en el marco de un sistema bicameral imperfecto, en el que la mayoría de sus miembros son elegidos directamente y no representan a las comunidades autónomas.



2. En otro orden de cosas, cabe hacer referencia al carácter harto impreciso del artículo 155 CE. El apartado primero prevé dos elementos como son la necesidad («medidas necesarias») y la finalidad («obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general»), y el apartado segundo adiciona la circunstancia de que «[p]ara la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las comunidades autónomas». Con estos escasos datos, y ya conscientes de la intrahistoria del precepto en el período de su elaboración, lo que se demuestra a las claras es que el constituyente quiso dejar en manos del Gobierno del Estado y, en última instancia, del Senado, la determinación concreta del alcance y efectividad de estas medidas.

En efecto, los argumentos ya vertidos en referencia a la configuración constitucional del precepto y al propósito del constituyente al incorporarlo en la Carta Magna se ven reforzados en términos meramente hermenéuticos. Una interpretación de la norma tanto gramatical como histórica, sistemática y teleológica (teniendo en cuenta el carácter de *ultima ratio* que presenta por su afectación a un elemento sustancial de la forma de estado) debe llevar a concluir que el artículo 155 CE no permite en ningún caso la adopción de medidas que formal o materialmente comporten la supresión o suspensión indefinida del régimen autonómico, como tampoco implicar una alteración o innovación del modelo de reparto competencial contenido en el bloque de la constitucionalidad, sino únicamente a facultar la adopción, en su caso, de medidas encaminadas a obligar a la comunidad autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales o legales.



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

Así, como ha señalado el Consejo de Garantías Estatutarias, el artículo 155 CE «no admite fórmulas como la llamada *liquidation* elaborada por la doctrina alemana o la *direct rule* británica (que ha permitido al Gobierno suspender varias veces la autonomía norirlandesa y asumir directamente su gestión)» (DCGE 14/2017, FJ 3.5). Y así lo ha reconocido a *sensu contrario* este mismo tribunal al considerar que el mecanismo de la ejecución forzosa del artículo 155 CE puede conllevar la adopción de una medida (subsidiaria) como la subrogación temporal en el ejercicio de las funciones de los órganos autonómicos:

«No cabe duda de que el recurso a la vía prevista en el artículo 155 CE supone una injerencia clara en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que lleva a una actuación subsidiaria del Estado, pero se trata de una injerencia autorizada por el propio texto constitucional, como reacción última a un incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas.» (STC 215/2014, FJ 8).

En este sentido, y a título meramente ilustrativo, debemos hacer referencia al antecedente histórico más inmediato en cuanto a la aplicación de métodos coercitivos a la Generalidad de Cataluña acaecida tras los hechos del 6 de octubre de 1934, y a raíz de la aprobación por el Gobierno de la Segunda República de la Ley de 2 de enero de 1935, de suspensión de la Generalidad.

En un informe de 15 de julio de 1935, el Tribunal de Casación de Cataluña se mostró favorable a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales planteado por varios jueces municipales destituidos por decreto del



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

Gobernador General de Cataluña. En dicho informe se señalaba que la citada ley implicaba una modificación de las facultades reconocidas estatutariamente a la Generalidad y que constituía una modificación espuria de la misma, pues suspendía las facultades legislativas del Parlamento, creaba el cargo de gobernador general nombrado por el Gobierno de la República, que asumía las funciones del presidente de la Generalidad y del Consejo Ejecutivo, y concedía al Gobierno de la República facultades exclusivas del Parlamento con relación al nombramiento del presidente de la Generalidad.

Verificada la presentación del recurso, la Ley de 2 de enero de 1935 fue declarada inconstitucional por sentencia del 8 de marzo de 1936 del Tribunal de Garantías Constitucionales. Entre otros argumentos, el alto tribunal afirmó que «la suspensión del régimen autonómico, establecida en la ley, podría convertirse en medio de derogar prácticamente el Estatuto. Y si, por otra parte, se atribuye a la iniciativa del Gobierno el restablecimiento gradual de la autonomía que se suspende, es evidente que el poder discrecional que le confiere en materia de tan especial significación añade esta anomalía: el régimen autonómico deja de significar la estructura de núcleos integrantes de España, [...] para diluirse en una serie de competencias fraccionadas y revocables, la sustitución queda subordinada a estimaciones subjetivas, tanto en cuanto a la materia de las mismas competencias como en cuanto al ritmo con que serán reintegrados, como en cuanto a la oportunidad de restablecimiento».

En suma, con la aplicación del artículo 155 CE no cabe la posibilidad de suspender o alterar el régimen de autogobierno de la Generalidad, que



deriva del mencionado derecho a la autonomía, establecido por el Estatuto. Así pues, en efecto, dejando de lado consideraciones de oportunidad o conveniencia política, en caso de que se constatará que se da el presupuesto habilitante del artículo 155 CE, esto solo permitiría adoptar, en su caso, las medidas necesarias para «obligar al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del interés general mencionado».

**3.** Por otro lado, como ha establecido la mejor doctrina científica, las medidas que se adopten, además de ser respetuosas y compatibles con la autonomía política y con la capacidad de las instituciones afectadas para poder recurrir a las garantías y los procedimientos jurisdiccionales constitucionales y ordinarios, deben tener en cuenta la gravedad del incumplimiento que se reputa o del atentado contra el interés general de España, además de ser adecuadas y necesarias para hacer frente a las circunstancias que justifican la intervención del artículo 155 CE.

Tanto en un caso como en el otro, o incluso en el caso de concurrencia de ambos supuestos, las medidas que pueden adoptarse deben estar presididas por la gradualidad, la proporcionalidad y la transitoriedad, entendida esta última no solo en el sentido de limitación temporal, sino también de prohibición de efectos irreversibles, por lo que, una vez agotada su aplicación, la autonomía de la comunidad afectada debe ser restituida de forma íntegra. Por ende, la afectación o alteración temporal del normal funcionamiento del sistema institucional no puede homologarse a una alteración sobrevenida de la autonomía, como tampoco puede tener una finalidad sancionadora.



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

En efecto, la gradualidad es exigible en primer término como paso previo a la efectividad del artículo 155 CE, pues, con anterioridad a la decisión de activarlo, deben haberse agotado, sin aparente resultado, todos los medios de naturaleza preventiva y de fiscalización y control necesarios para la corrección que se persigue del incumplimiento del objetivo.

Por su parte, el test de proporcionalidad debería llevar a adoptar las medidas coercitivas pertinentes, sometiéndolas a un examen *ex ante* de necesidad y adecuación *stricto sensu*, teniendo en cuenta la finalidad pretendida. De este modo, de entre las diversas medidas que permitirían alcanzar ese fin, debería elegirse entre las que resulten menos lesivas para la autonomía y que vayan dirigidas al restablecimiento del orden constitucional, sin que puedan ser abstractas, indiscriminadas, generales o transversales, sino perfectamente acotadas a los ámbitos concretos que son constitutivos de incumplimiento o que atentan al interés general.

Finalmente, la necesaria temporalidad de las medidas debería conllevar la transitoriedad efectiva de las mismas, en evitación de cualquier posible ultraactividad, entendida como la producción de efectos de carácter irreversible. Dicho de otro modo, las medidas adoptadas no pueden impedir, una vez agotado el límite temporal de aplicación del artículo 155 CE, el retorno al funcionamiento ordinario del régimen autonómico. Por definición, el artículo 155 CE no faculta limitar de forma indefinida y *pro futuro* la posición de las comunidades autónomas que deriva de la Constitución y de los estatutos de autonomía y que,



por tanto, solo podría ser alterada mediante una reforma de estas últimas normas fundamentales.

En coherencia con todo lo expuesto, debe concluirse que las acciones y medidas que se adopten al amparo del artículo 155 CE deben caracterizarse por su aplicación gradual, esto es, deben tener una concreta vigencia temporal o provisional, y deben ser proporcionadas en el sentido de que deben ser las estrictamente necesarias y estar acotadas a los ámbitos directamente implicados e imprescindibles para alcanzar el interés constitucional que las justifica.

### III

**LA INFRACCIÓN DE LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL  
ARTÍCULO 155 CE POR LA RESOLUCIÓN DE 27 DE OCTUBRE DE  
2017, DE LA PRESIDENCIA DEL SENADO, POR LA QUE SE  
PUBLICA EL ACUERDO DEL PLENO DEL SENADO, POR EL QUE SE  
APRUEBAN LAS MEDIDAS REQUERIDAS POR EL, AL AMPARO DEL  
ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN**

**Primera. El requerimiento formulado por el Gobierno del Estado, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017, y su respuesta por parte del presidente de la Generalidad**



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

En primer término, mediante el presente recurso, se impugna la existencia del incumplimiento planteado, tanto en sus propios términos (declaración de independencia) como en su consideración de acto de incumplimiento de obligaciones constitucionales (actuación con consecuencias jurídicas). Para ello se efectúa *a limine* un examen pormenorizado de los términos del requerimiento formulado por el Gobierno del Estado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017.

En este acuerdo, además de exponer determinadas actuaciones de la Generalidad de Cataluña que estima contrarias a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, el Gobierno del Estado precisa el objeto de su demanda en el hecho de que: «[e]l Presidente de la Generalidad confirme si alguna autoridad de la Generalidad de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si en la declaración de 10 de octubre de 2017 ante el pleno del Parlamento implica la declaración de independencia al margen de que esta se encuentre o no en vigor». Y, en caso de que así haya sido, se le requiere para que «se revoque u ordene la revocación de dicha declaración de independencia a fin de restaurar el orden constitucional y estatutario, ordenando el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente, tendente a la declaración y configuración de Cataluña como Estado independiente del resto de España, con cumplimiento íntegro de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional».

A tenor de lo expuesto, el precitado acuerdo concluye que «la ausencia de contestación y/o cualquier contestación distinta a una simple



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

respuesta afirmativa o negativa se considerará confirmación», de modo que cualquier respuesta que no sea una negativa explícita dará lugar a la subsiguiente propuesta de medidas necesarias «para restaurar el orden constitucional y estatutario vulnerado», a someter a la aprobación del Senado en los términos del artículo 155 CE.

El citado acuerdo, pues, identifica la declaración del Parlamento de Cataluña de 10 de octubre de 2017 como la causa eficiente de la puesta en marcha del artículo 155 CE, y el cumplimiento de la petición formulada como actuación que ha de evidenciar la renuncia a un proceso constituyente.

Puede admitirse, pues, que el Acuerdo focaliza con cierto nivel de detalle el elemento fáctico que, a parecer del Gobierno del Estado, puede llevar a apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante de la activación del artículo 155 CE, además del pronunciamiento que se le exige al presidente de la Generalidad para no dar lugar a ello. Sin embargo, como se expone más adelante, estas cuestiones fueron debidamente atendidas y objeto de cumplida contestación por parte del presidente de la Generalidad (cartas de 16 y 19 de octubre de 2017); además de que resulta a todas luces evidente que en ese acuerdo no se reproducen, ni siquiera de forma indiciaria, las medidas derivadas de su eventual incumplimiento, pues el Acuerdo se limita a hacer una vaga referencia a «las medidas necesarias para el cumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de sus obligaciones constitucionales y para la protección del interés general, al amparo de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución española para restaurar el orden constitucional y estatutario vulnerado» (apartado C).



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

Ciertamente, ya la exposición de motivos del Acuerdo hace mención (apdos. IV-VIII) a un dato como la convocatoria del referéndum del 1 de octubre y a la eventual consecuencia del mismo, esto es, la declaración de independencia de Cataluña. Por tanto, como ya se ha admitido, la identificación de tal declaración como actuación constitutiva de incumplimiento de los deberes constitucionales a que se refiere el art. 155 CE se deduce con meridiana claridad, e incluso podría decirse de las reiteradas referencias a la autodeterminación, la secesión o el proceso constituyente de Cataluña y a las actuaciones de la Generalidad conducentes a ese objetivo: la aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República; la convocatoria y organización del referéndum del 1 de octubre, etc. De ello, como afirma la exposición de motivos (apdo. IX), el «Gobierno estima que, de confirmarse por el Presidente de la Generalidad de Cataluña la declaración de independencia de Cataluña [...] concurrirían las circunstancias para la aplicación del artículo 155 de la Constitución», extremo que viene confirmado por el apartado C de la parte dispositiva del Acuerdo: «en caso de no atenderse el presente requerimiento, el Gobierno de la Nación, en cumplimiento de sus funciones atribuidas por la Constitución, propondrá al Senado [...]».

Lo relevante es que, como ya se ha avanzado, estas cuestiones fueron debidamente atendidas y objeto de cumplida contestación por parte del presidente de la Generalidad (cartas de 16 y 19 de octubre de 2017). En ellas se niega la existencia de una declaración de independencia por las instituciones catalanas y se hace referencia explícita al escenario



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

político abierto tras la consulta del 1 de octubre de 2017 en términos de un mandato democrático, cuyos efectos había dejado en suspenso el propio presidente de la Generalidad ante el Parlamento de Cataluña, algo que, por lo demás, es bien público y notorio, además de que el propio presidente había planteado una posible vía de reconducción del conflicto mediante la apertura de una fase de diálogo entre los ejecutivos español y catalán.

Sus términos no dejan lugar a duda:

«La situación que vivimos es de tal trascendencia que exige respuestas y soluciones políticas que estén a la altura. Mi carta quiere contribuir a alcanzar ese tipo de respuestas, que son las que nos pide la mayoría de la sociedad y las que se esperan en Europa, que no entiende otra forma de resolver los conflictos que no pase por el diálogo, la negociación y el acuerdo [...] La prioridad de mi gobierno es buscar con toda la intensidad la vía del diálogo. Queremos hablar, como lo hacen las democracias consolidadas, sobre el problema que le plantea la mayoría del pueblo catalán que quiere emprender su camino como país independiente en el marco europeo.»

Y añade:

«La suspensión del mandato político surgido de las urnas el 1 de octubre [declaración de independencia] demuestra nuestra firme voluntad de encontrar la solución y no el enfrentamiento. Nuestra intención es recorrer el camino de forma acordada tanto en el tiempo como en las formas. Nuestra propuesta de diálogo es sincera y honesta. Por todo ello, durante los próximos dos meses,



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

nuestro principal objetivo es emplazarle a dialogar y a que todas aquellas instituciones y personalidades internacionales, españolas y catalanas que han expresado su voluntad de abrir un camino de negociación tengan la oportunidad de explorarlo [...]» (Carta de 16 de octubre de 2017).

Por su parte, en la carta de 19 de octubre de 2017, el presidente de la Generalidad se dirige al presidente del Gobierno del Estado en términos igualmente inequívocos:

«El 10 de octubre, el Parlament celebró una sesión con el objeto de valorar el resultado del referéndum y sus efectos; y donde propuse dejar en suspenso los efectos de aquel mandato popular. Lo hice para propiciar el diálogo que de manera reiterada nos han hecho llegar, a usted y a mí, instituciones y dirigentes políticos y sociales de toda Europa y el resto del mundo. En este sentido, en mi carta del lunes, le propuse celebrar una reunión que todavía no ha sido atendida [...] Esta suspensión continúa vigente. La decisión de aplicar el artículo 155 corresponde al Gobierno del Estado, previa autorización del Senado. Pese a todos estos esfuerzos y nuestra voluntad de diálogo, que la única respuesta sea la suspensión de la autonomía indica que no se es consciente del problema y que no se quiere hablar [...]» (Carta de 19 de octubre de 2017).

Paradójicamente, estos extremos no fueron considerados ni dignos de mención por el Gobierno de Estado como es de ver en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre por el que se tiene por rechazado el requerimiento previo y se solicita autorización al Senado para la adopción de medidas de aplicación del artículo 155 CE. Para ello, el



ejecutivo estatal se ampara en su exclusiva exigencia de que «cualquier contestación distinta a la afirmación o a la negación se consideraría confirmación de la pregunta», sin tan siquiera valorar el contenido de las comunicaciones del presidente de la Generalidad ni razonar los motivos que lo llevaron a juzgarlas insuficientes o inadecuadas a los efectos de restaurar el orden constitucional.

En segundo lugar, como se ha dicho, el requerimiento presenta un defecto de orden formal muy relevante, y es que del mismo no se deduce con la más mínima claridad las medidas a adoptar como consecuencia de entender que ha sido desatendida la pretensión del Gobierno del Estado. Medidas que, como luego se vio, adquirieron una gravedad inusitada como el cese del presidente de la Generalidad y de los consejeros de su gobierno, la disolución del Parlamento o la convocatoria de elecciones. Ni que decir tiene que esa clamorosa omisión, habida cuenta de la extraordinaria gravedad que acabaron revistiendo las medidas efectivamente adoptadas, no se compadece en lo más mínimo con lo que dispone la Constitución en cuanto a la sustanciación del procedimiento conducente a la aplicación del artículo 155 CE, como ya se ha expuesto anteriormente.

### **Segunda. La tramitación en el Senado, como validación de los actos derivados del requerimiento previo**

Las vulneraciones de naturaleza formal imputables a los actos previos del Gobierno del Estado también pueden predicarse de la actividad desarrollada por el Senado en la admisión y posterior tramitación de la solicitud de autorización, de donde resulta igualmente la



inconstitucionalidad del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre en su conjunto y de los actos dictados en su virtud.

**1.** Como se ha dicho en la alegación precedente, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre sobrevino sin que pudiera considerarse que se había desatendido el requerimiento previo efectuado por el Gobierno del Estado. Por esta razón, el Senado debería haber rechazado la solicitud que le fue formulada, a la vista de que el artículo 189 del Reglamento de la cámara alta (RS) exige que se aporte la justificación de que el requerimiento inicial no ha sido atendido (se refiere *expressis verbis* a la necesidad de «justificación» de la existencia del requerimiento y de su desatención por la comunidad).

Por tanto, el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre fue adoptado de forma contraria al procedimiento constitucionalmente establecido. No hay duda sobre ese particular: el procedimiento tasado por el Reglamento del Senado se desencadena a partir de la concurrencia efectiva de una serie de condiciones preliminares, como son el requerimiento previo del Gobierno del Estado y la eventual respuesta del ejecutivo de la comunidad autónoma afectada. Su inobservancia supone, como es lógico, la imposibilidad de que por esa cámara puedan analizarse los argumentos y los datos aportados por la Generalidad en su descargo.

**2.** Por otra parte, el artículo art. 189 RS establece expresamente la posibilidad de que el presidente de la comunidad autónoma afectada pueda presentar alegaciones. Para ello, el presidente puede designar «si



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos.»

Pues bien, el presidente de la Generalidad remitió al Senado el escrito que contenía sus alegaciones (BOCG – Senado – n.º 165, de 27 de octubre) y designó para la presentación de tales alegaciones en la comisión correspondiente a Ferran Mascarell, a la sazón delegado del Gobierno de la Generalidad en Madrid. Seguidamente, y sin que consten las razones o el fundamento para ello, la Mesa y los portavoces de la Comisión decidieron rechazar la intervención de Ferran Mascarell (DS – Senado – n.º 183, pp. 2 y 3).

Con ello, además de vulnerarse el procedimiento establecido por el art. 189 RS, se cercenaron gravemente las facultades del presidente de la Generalidad de defender sus alegaciones personalmente o a través de la autoridad designada al efecto. De modo que se vio obligado torticeramente a designar subsidiariamente a dos senadores –Miquel Àngel Estradé (ERC) i Josep Lluís Cleries (PDeCAT)–, no sólo en clara infracción de su capacidad de designación reglamentariamente establecida sino en franca disminución de la confianza institucional que debería encabezar un trance tan grave como el descrito.

Pues, en efecto, no puede soslayarse que las alegaciones del presidente de la Generalidad lo son en tanto que máximo exponente del sistema institucional de la Generalidad (art. 2 EAC), y no de alguna o algunas de las fuerzas políticas representadas en el Senado por mucha afinidad que con ellas mantenga. Con lo que, a la evidente confusión de roles en un conflicto institucional y no partidario por naturaleza, pues concierne a la Generalidad de Cataluña como institución, se aúna el hecho no menos



inquietante de que el debate sobre la aplicación del artículo 155 CE en el Senado, derivado del control al Gobierno que prevé la Constitución, se convirtió en una suerte de debate entre grupos parlamentarios y en ausencia de representante alguno de la Generalidad.

De todo ello se infiere que el Tribunal Constitucional no puede por menos que declarar la inconstitucionalidad de la negativa de los órganos del Senado a permitir la intervención del representante del presidente de la Generalidad en la sesión de la comisión conjunta del 26 de octubre y, en consecuencia, la nulidad de la autorización resultante de la misma.

**Tercera. Las medidas establecidas por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de octubre de 2017, por el que se tiene por no atendido el requerimiento planteado al presidente de la Generalidad de Cataluña y se proponen al Senado para su aprobación**

El Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre, objeto entre otros del presente recurso, contiene las medidas para cuya aplicación se autoriza al Gobierno del Estado de acuerdo con las disposiciones del art. 155 CE.

Como ya se ha dicho oportunamente, esa habilitación no puede traducirse en la arrogación por el Gobierno del Estado de una facultad tan amplia como crea necesario y que alcance la adopción de cualquier medida sin más condiciones que las que imponga el Senado en su acto de autorización. En ningún caso pueden legitimarse al amparo del art.



155 CE actuaciones que la propia Constitución prohíbe o somete a requisitos propios, como por ejemplo la imitación de derechos fundamentales (singularmente el derecho de representación política del art. 23.2 CE, en su modalidad de *ius in officium* de los representantes). En consecuencia, el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre debe someterse a un régimen jurídico que no se contrae exclusivamente al procedimiento a seguir para su adopción, sino que alcanza también a su contenido material.

Para ello, partiendo de los elementos ya expuestos en la configuración constitucional del artículo 155 CE, que definen el parámetro o canon de constitucionalidad a aplicar, se examinan seguidamente cada una de las medidas adoptadas por el Acuerdo de 27 de octubre.

## **A. Las medidas relativas al Gobierno y a la Administración de la Generalidad**

### **A.1. El cese del presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno**

La primera de las medidas autorizadas por el Senado es el cese del presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno, y su sustitución por los órganos y autoridades designados al efecto por el Gobierno del Estado (apdo. A del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, que el Senado asumió sin modificaciones mediante el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre).

**1.** Ante todo, cabe significar que la facultad de dar instrucciones a las autoridades de una comunidad autónoma, en los términos establecidos



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

por el artículo 155.2 CE, no puede implicar en ningún caso su cese o destitución, puesto que ello supone una quiebra no solo del principio de autonomía ex art. 2 CE sino también del modelo parlamentario de gobierno que asegura la Constitución y el Estatuto.

Como es bien sabido, la Constitución impone una forma política o de gobierno parlamentario en las comunidades autónomas (art. 152 CE), tributaria de la del Estado (art. 1.3 CE), consistente en la elección del presidente de la comunidad por parte de la cámara de la que es miembro, y al que se confiere, además de facultades de representación, el desempeño de la dirección del ejecutivo autonómico (como el nombramiento y cese de sus miembros) y la asunción de la responsabilidad política exclusivamente frente al parlamento.

Por su parte, el Estatuto de autonomía de Cataluña desarrolla ese régimen parlamentario en lo que se refiere al presidente (art. 67) y al Gobierno (art. 68), de acuerdo con la función constitucional encomendada por el art. 147 CE, y establece un *numerus clausus* de causas de cese del presidente y de los miembros del Gobierno de la Generalidad, cuya activación depende o bien de la voluntad del Parlamento o bien de otras circunstancias de orden personal (art. 67.7 EAC).

Así pues, en la medida en que el acuerdo del Senado que se impugna comporta el cese del presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno y su sustitución por los órganos o autoridades designados al efecto por el Gobierno del Estado, no solo se ve afectado el principio de autonomía ex art. 2 CE, sino también el régimen parlamentario definido por el bloque de la constitucionalidad, porque las



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

determinaciones de las instituciones autonómicas, en este caso de su presidente y vicarialmente de su Gobierno, no emanan de la voluntad general expresada por el pueblo de Cataluña mediante el ejercicio de su derecho fundamental a la participación política (art. 23 CE), sino que responden a legitimidades políticas distintas.

En efecto, las instrucciones del Gobierno del Estado no pueden alterar lo dispuesto por la norma institucional básica de Cataluña, en el sentido de mutar una facultad estatutaria del presidente de la Generalidad sin operar la necesaria modificación del Estatuto. Aparte de constituir una grave inyectiva contra el estado de derecho, ello vulnera el principio de legalidad y de jerarquía normativa, al tener que admitir que un real decreto de cese como el que se deriva del Acuerdo del Senado tiene prevalencia sobre una norma como el Estatuto, que completa la Constitución y que, por ello mismo, integra el bloque constitucional.

Y la misma quiebra, o más grave si cabe, se produce con relación a la designación del presidente de la Generalidad y de los miembros de su gobierno tras el cese de los anteriores titulares, puesto que ni el Gobierno del Estado ni el Senado pueden disponer el cese de un presidente o un gobierno autonómico, y mucho menos asumir sus funciones, dejando de lado la necesaria relación fiduciaria que se establece entre el Parlamento y el Gobierno de la comunidad autónoma.

Así, si una de las facultades esenciales de la Generalidad de Cataluña, derivadas de su autonomía política (STC 25/1981 y STC 32/1981), es que no es una mera autonomía administrativa, ello comporta que esta comunidad autónoma está dotada de la capacidad de elegir y cesar a su presidente por parte del Parlamento, y a los miembros del Gobierno por



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

el propio presidente (art. 152.1 CE y 67 EAC). De todo ello resulta que la destitución de dicho presidente y del Gobierno de la Generalidad en los términos de la autorización del Senado que se impugna constituye un supuesto de suspensión *de facto* de la autonomía reconocida al Parlamento de Cataluña (art. 58 EAC) y de las potestades reconocidas al propio presidente respecto de los consejeros que este designa.

Por otra parte, dejando de lado la lógica institucional y democrática esgrimida, esa es también la conclusión a la que ha llegado la doctrina científica al analizar las posibilidades de aplicación del artículo 155 CE a la luz de los antecedentes del debate constituyente, puesto que, como ya se ha expuesto, hasta por dos veces fue rechazada durante los trabajos parlamentarios de elaboración del artículo 155 CE la posibilidad de disponer, dado el supuesto habilitante del mismo, la disolución o la sustitución general del gobierno de una comunidad autónoma (voto particular al anteproyecto de Constitución defendido por el Grupo Parlamentario de Alianza Popular en el Congreso de los Diputados, y enmienda n.º 957, presentada por el diputado Ballarín Marcial, del Grupo Parlamentario de la Unión de Centro Democrático, al proyecto de Constitución).

Por lo demás, para el caso de que se tratara de una medida tendente a asegurar el cumplimiento de las instrucciones dadas al presidente de la Generalidad y al resto de miembros de su gobierno, hay que tener presente que el ordenamiento jurídico ya contempla los oportunos mecanismos de exigencia de responsabilidad política y, en su caso, penales, y que son atribuidos a órganos que no son el presidente del



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

Gobierno del Estado, sino el Parlamento de Cataluña y el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (arts. 67 y 70 EAC).

Por todo lo cual, esta parte estima que la medida de cese del presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno, y la correlativa asunción de sus funciones por el Gobierno del Estado, vulnera los arts. 2, 147 y 152 CE, por ser contraria a la autonomía de Cataluña, concretada en la posición institucional del presidente de la Generalidad ex arts. 67 y 68 EAC, y, siendo inconstitucional, debería declararse su nulidad.

**2.** Por otra parte, la medida de cese de los miembros del Gobierno de la Generalidad no supera el test de proporcionalidad expuesto anteriormente en términos de parámetro, por no ser adecuada ni necesaria para la finalidad de impedir una declaración de independencia o el inicio de un proceso constituyente, pues, como ya se ha dicho, ni el Acuerdo del Consejo de Ministros ni el del Senado razonan siquiera mínimamente la conexión entre la medida adoptada y el objeto que se persigue. Así, a la vista está que el mencionado acuerdo se limita a afirmar que «[l]as medidas que recoge este Acuerdo son las absolutamente necesarias y proporcionadas al fin para el que se adoptan y tendrán la duración temporal que se entiende necesaria [...]».

De modo que el cese se configura, en la práctica, como una genuina «sanción» ante los incumplimientos denunciados, a pesar de que el artículo 155 CE no constituye un instrumento de esa naturaleza, ni tan siquiera con carácter preventivo o en evitación de futuras actuaciones incumplidoras, además de que tal pretensión hipotética exigiría, en su



caso, determinar el alcance de la punición y relacionarla con los incumplimientos ya consumados. Y todo ello teniendo en cuenta la posibilidad de adoptar alternativamente otras medidas mucho menos gravosas para la autonomía de Cataluña y para el normal funcionamiento de sus instituciones, como son, por ejemplo, los controles de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas a ejercer por el Tribunal Constitucional o la jurisdicción ordinaria (art. 153 CE).

En suma, de la ausencia de justificación alguna por parte del Gobierno del Estado y del Senado sobre las medidas propuestas y adoptadas, y de su inadecuación para las finalidades asumidas en los acuerdos de ambas instituciones, además de la existencia de otras medidas alternativas menos gravosas, se deduce la vulneración de las exigencias derivadas del art. 155 CE y, consiguientemente, se solicita del Tribunal Constitucional la nulidad de la autorización de la medida de cese del Gobierno de la Generalidad de Cataluña y de todos y cada uno de los actos dictados en su virtud.

**3.** En otro orden de cosas, el cese del presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno también vulnera los derechos fundamentales recogidos en los arts. 23 y 24 CE, además de las disposiciones del art. 70.2 EAC sobre el fuero especial de los miembros del Gobierno.

En efecto, sabido es que el art. 23.2 CE cubre el derecho a continuar en un cargo público excepto por las causas de cese previstas por las leyes, puesto que ese derecho es un derecho de configuración legal. Los



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

reglamentos parlamentarios efectúan tal configuración y a ellos compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los parlamentarios, derechos y obligaciones que, una vez ordenados, quedan integrados en el *status* propio del cargo, con la consecuencia de que pueden sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren; y, en concreto, pueden hacerlo ante este tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo establecido por el art. 42 de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional [sentencias STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7; STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a); STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 b); STC 89/2005, de 18 de abril; Auto ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 2 a), y, en el mismo sentido, FFJJ 2 de las sentencias STC 226/2004 y STC 227/2004, de 29 de noviembre].

A este respecto, cabe traer nuevamente a colación el hecho de que, en el marco de la relación fiduciaria característica del régimen parlamentario diseñado por el art. 152 CE, los arts. 67 y 68 EAC, y la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno (LPG), existe un número tasado de causas de cese y, por supuesto, entre estas, no se prevé que tal resignación tenga lugar por decisión de una autoridad estatal en ejercicio de las facultades del art. 155 CE.



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

En concreto, el art. 67.7 EAC (y el art. 7 LPG) prevén que el presidente de la Generalidad cese por renovación del Parlamento a consecuencia de unas elecciones, por aprobación de una moción de censura o denegación de una cuestión de confianza, por defunción, por dimisión, por incapacidad permanente, física o mental, reconocida por el Parlamento, que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, y por condena penal firme que comporte la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos. A su vez, los arts. 68.4 EAC y 17.1 LPG establecen que corresponde al presidente de la Generalidad acordar el cese de los miembros del Gobierno, además de que estos cesan, en todo caso, cuando lo hace el presidente de la Generalidad.

Por otro lado, el cese de los miembros del Gobierno de la Generalidad constituye igualmente la vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24 CE), dado que, tras la decisión de cesar en el cargo de presidente o consejero, operada mediante la aplicación ilegítima del art. 155 CE, estos pierden la condición de aforados (art. 70.2 EAC).

En efecto, de acuerdo con el art. 70.2 EAC corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña decidir sobre la inculpación, el procesamiento y el enjuiciamiento del presidente de la Generalidad y de los consejeros y que fuera del territorio de Cataluña la responsabilidad penal es exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Así, si la primera garantía que señala la Constitución en su artículo 24.2 es el derecho al juez natural, esto es, el juez ordinario predeterminado por la ley, lo contrario de la garantía del juez predeterminado por la ley



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

puede suponer una manipulación del litigio, al sustraer de su conocimiento al juez natural (STC 47/1983), pues se trata, como es sobradamente conocido, de garantizar la independencia y la imparcialidad de los órganos de la jurisdicción ordinaria al ejercer la función que la Constitución les confía en su artículo 117.3: el órgano judicial competente para conocer de un asunto (incluso la composición del mismo) debe estar predeterminado por la ley. Son las normas de atribución competencial establecidas previamente por el legislador las que determinan que un órgano judicial sea el competente para resolver un asunto u otro (STC 199/1997, FJ 6).

En el presente caso, además, la vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 70.2 EAC) deviene especialmente lesiva si se tiene en cuenta que los hechos que se invocan en el impugnado acuerdo para la puesta en marcha del art. 155 CE, y que damos aquí por reproducidos, en la forma que aparecen descritos podrían ser constitutivos de un ilícito penal, con lo que la decisión de cesar al presidente de la Generalidad y a los miembros de su Gobierno constituye una modificación *de facto* de la competencia judicial vinculada con los mismos.

En consecuencia, de la vulneración de los derechos fundamentales ex arts. 23 y 24 CE se deduce la inconstitucionalidad de la medida de cese del presidente de la Generalidad y de su Gobierno, razón por la que este tribunal debe así declararlo, además de su nulidad y la de la autorización y el resto de los actos dictados en su virtud.



## **A.2. Las medidas que introducen un régimen jurídico especial para las actuaciones de la Generalidad y otras en ámbitos singulares**

**1.** El acuerdo que se impugna supone la autorización de tres medidas específicas que introducen un régimen jurídico especial para las actuaciones de la Generalidad.

Se trata de medidas distintas de las que ya establece nuestro ordenamiento, y que, en consecuencia, modifican el marco jurídico aplicable a las decisiones de las instituciones autonómicas: la posibilidad de introducir un régimen de comunicación o autorización previa para la adopción de las diversas actuaciones que el Gobierno del Estado considere conveniente someter a tal régimen (apdo. B); la sanción específica de nulidad de pleno derecho para los actos que contravengan lo dispuesto en el propio Acuerdo (apdo. E.2), y la denegación de efectos jurídicos para las disposiciones y actos publicados en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) que contravengan lo dispuesto en el propio Acuerdo (apdo. E.3).

Por lo pronto, se trata de medidas todas ellas que, como es obvio, no guardan relación alguna con los objetivos constitucionales del artículo 155 CE, esto es, el sometimiento de la comunidad a las instrucciones estatales o la suspensión o asunción de determinadas facultades de decisión autonómicas, y menos si quien las puede adoptar carece de competencia para ello, alterando el principio de legalidad y de jerarquía normativa ya expuesto. Precisamente, la excepcionalidad de un instrumento como el del artículo 155 CE, la perentoriedad de su procedimiento, el protagonismo institucional que adquiere el ejecutivo



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

estatal y, por supuesto, su singular cometido, centrado en la restauración del orden constitucional, no legitiman una utilización del mismo que sirva para alterar el ordenamiento jurídico ni para suplantar la función del legislador.

La introducción de un régimen de comunicación o autorización previa para la adopción de las diversas actuaciones que el Gobierno del Estado considere conveniente someter a tal régimen (apdo. B) no solo constituye una tutela inaceptable, sino que, teniendo en cuenta que el régimen para la adopción de acuerdos se halla expresamente previsto en los arts. 13 y ss. de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, se está alterando gravemente el principio de legalidad y de jerarquía normativa. De conformidad con este principio, las normas de rango inferior no pueden oponerse a las de rango superior (STC 17/1981, de 1 de junio, entre otras muchas).

Por su parte, las medidas referidas a la nulidad de pleno derecho de los actos adoptados en contravención del Acuerdo y a la carencia de efectos de las disposiciones y actos contrarios al Acuerdo publicadas en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* resultan de todo punto incompatibles con el principio de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE.

En efecto, no corresponde en ningún caso al acuerdo objeto de esta *litis* determinar el alcance de sus consecuencias, puesto que tanto la Constitución como el art. 47 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y los arts. 71 y ss. de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, ya ejercen tal función.

La aplicación de la figura de la nulidad de pleno derecho, pese a que la ley ya prevé ordinariamente, entre otros supuestos, el de la adopción de actos constitutivos de infracción penal o que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, no hay ni qué decir que conlleva importantes consecuencias frente a terceros y una menor protección para quienes de buena fe han actuado amparados en la legitimidad de las decisiones o normas posteriormente anuladas. Con ello, de paso, se ve perturbada también la seguridad jurídica ex art. 9.3 CE, en la medida en que una determinación normativa como la descrita constituye una modificación esencial del régimen de eficacia de los actos jurídicos, en abierta contravención con lo dispuesto por las normas fundamentales del ordenamiento estatal y autonómico en la materia, además de desplegar efectos frente los ciudadanos.

Como ha señalado este tribunal reiteradamente, la seguridad jurídica es «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad» (STC 27/1981, de 20 de julio).

En el mismo sentido, la STC 46/1990, de 15 de marzo, se refiere a este principio en estos términos:



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

«la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...]. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no [...] provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas».

Así pues, no puede proyectarse sobre cada operador jurídico y sobre cada ciudadano la decisión sobre la compatibilidad entre los correspondientes actos y el acuerdo objeto de impugnación.

Finalmente, con relación a la denegación de efectos jurídicos para las disposiciones y actos publicados en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* que contravengan lo dispuesto por el propio Acuerdo (apdo. E.3), resulta innegable que todos los actos publicados pueden surtir efectos para ciudadanos e instituciones, derivados precisamente de su formal vigencia a partir de dicha publicación.

A este respecto, cabe recordar que es el propio Estatuto de autonomía (art. 65) el que dispone que «[l]as leyes de Cataluña son promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente o Presidenta de la Generalitat, quien ordena su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* dentro del plazo de quince días desde su aprobación y en el *Boletín Oficial del Estado* [...]», con lo que, de nuevo, con el Acuerdo



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

que se impugna se está alterando gravemente el principio de legalidad y de jerarquía normativa.

Este tribunal se ha referido al principio de publicidad de las normas, entre otras, en su Sentencia 179/1989, de 2 de noviembre:

«[...] sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento.»

En conclusión, las previsiones del Acuerdo que se impugna referidas a la posibilidad de introducir un régimen de comunicación o autorización previa para la adopción de las diversas actuaciones que el Gobierno del Estado considere conveniente someter a tal régimen, la sanción específica de nulidad de pleno derecho para los actos que contravengan lo dispuesto en el propio Acuerdo, y la denegación de efectos jurídicos para las disposiciones y actos publicados en el DOGC que contravengan lo dispuesto en el propio Acuerdo son contrarias al art. 155 CE, en la medida en que alteran el contenido y efectos del marco jurídico aplicable a las decisiones autonómicas y vulneran además el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.



2. Por cuanto a las medidas en ámbitos singulares se refiere (singularmente la sustitución de la policía autonómica por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), cabe partir nuevamente de algo que ya ha sido expuesto reiteradamente en el presente escrito de interposición de recurso: que el art. 155 CE no faculta para alterar el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas contenido en el bloque de constitucionalidad, sino únicamente para la sustitución de determinadas autoridades autonómicas en el ejercicio de sus funciones.

Por el contrario, la medida contenida en el apartado C.1 del Acuerdo que se impugna autoriza la sustitución, en caso de necesidad, de los miembros de la Policía de la Generalidad - Mossos d'Esquadra por efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Y ello, además de fracturar como se ha dicho el sistema de distribución competencial, opera sin que el Gobierno del Estado o el Senado aporten razones o justificación alguna, de modo que la medida adoptada no supera el preceptivo test de proporcionalidad por no reunir los requisitos de adecuación o necesidad.

En efecto, se trata de una disposición ya no de sustitución de determinadas autoridades políticas o administrativas de la Administración de la Generalidad, sino de una sustitución de la entera Administración de la Generalidad en el ámbito de una de sus competencias, como es la seguridad pública, de modo que se altera el propio bloque de constitucionalidad.

El régimen competencial en materia de seguridad pública deriva sustancialmente de lo establecido por el artículo 149.1.29 CE, y, en



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

cuanto a las funciones de vigilancia de sus propias instalaciones y de coordinación de las policías locales para las comunidades autónomas, del artículo 148.1.22 CE. Además, por mandato de los citados preceptos constitucionales, la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOCFSE) forma parte del bloque de la constitucionalidad, junto con los respectivos estatutos de autonomía en el supuesto de que alguna comunidad haya asumido la competencia de creación de cuerpos de policía autonómica (STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 4, al referirse a las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de seguridad pública).

La seguridad pública fue definida ya desde un primer momento por la STC 33/1982, de 8 de junio (FJ 3) como una «actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano», considerando que incluye «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distinguidas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido» (por todas, STC 154/2005, FJ 5).

De acuerdo con la doctrina constitucional consolidada, estas actuaciones pueden agruparse en dos categorías diferenciadas. Por un lado, la actividad policial, que resulta preferente y predominante para la realización de dichas tareas de protección: «[d]entro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, a que se refiere el art. 104 CE» (STC 154/2005, FJ 5). Y, por



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

otro, las funciones de naturaleza no policial, ya que, si bien la actividad de protección de personas y bienes con el fin de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano se lleva a cabo «preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas, [...] dicho ámbito puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la “policía de seguridad”, es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad»(STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 4).

Esta distinción entre actividades policiales y actividades no estrictamente policiales es relevante para el establecimiento del régimen competencial aplicable a la seguridad pública, ya que el artículo 149.1.29 CE no utiliza el criterio funcional habitual en otras materias (bases-desarrollo o legislación-ejecución), sino que contiene una regla de atribución exclusiva al Estado pero, al mismo tiempo, establece una cláusula de excepción a favor de las comunidades autónomas en determinadas circunstancias («sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica»).

En consecuencia, mientras que en las comunidades autónomas que no dispongan estatutariamente de capacidad para la creación de policía autonómica, o que no la hayan ejercido, la competencia corresponde en exclusiva al Estado (con las excepciones establecidas en el artículo 148.1.22 CE), en el caso contrario (Cataluña, País Vasco y, en menor medida, Navarra), nos encontramos ante una competencia compartida.



En consecuencia, debe declararse la inconstitucionalidad, y por tanto la nulidad de la medida de posible sustitución del Cuerpo de Policía de la Generalidad – Mossos d’Esquadra por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado establecida por el apartado C.1 del Acuerdo que se impugna, por ser contraria al régimen de distribución de competencias en materia de seguridad pública, tal como resulta del bloque de la constitucionalidad, además de ser inadecuada e innecesaria para las finalidades derivadas del art. 155 CE.

## **B. Las medidas referidas al Parlamento de Cataluña**

El Acuerdo del Senado objeto de impugnación contiene diversas medidas relativas al Parlamento de Cataluña, entre las que destacan la posibilidad que se atribuye al presidente del Gobierno del Estado de acordar su disolución y convocar elecciones en el plazo máximo de seis meses (apdo. A). Junto a esta determinación, el apartado D del Acuerdo incorpora otras medidas que resultan limitadoras o excluyentes de las facultades parlamentarias de investidura y de control e impulso del gobierno.

Al parecer de esta parte, el artículo 155 CE configurado constitucionalmente en los términos que ya han quedado expuestos en el presente recurso no autoriza a adoptar medidas que puedan afectar a la institución parlamentaria de esa forma.

El artículo 152.1 CE establece como una exigencia la organización institucional básica del autogobierno de las comunidades autónomas constituidas por el procedimiento establecido en el artículo 151 CE, caso de Cataluña. De acuerdo con ello, esta organización debe basarse en



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

una asamblea legislativa elegida por sufragio universal, un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un presidente, elegido por la asamblea de entre sus miembros, a quien, como ya se ha analizado, corresponde la dirección del consejo de gobierno y la suprema representación de la comunidad autónoma y la ordinaria del Estado en ella. El mismo precepto establece que el presidente y los miembros del consejo de gobierno son responsables políticamente ante la asamblea.

Esta organización institucional definida constitucionalmente implica, como ya también se ha descrito, que las comunidades autónomas a que se refiere el artículo 151 CE tienen necesariamente como forma de gobierno lo que en la teoría constitucional se designa como sistema parlamentario; es decir, la creación y el mantenimiento del gobierno depende, después de ejercitarse la vía representativa mediante elecciones, de la confianza del Parlamento manifestada en la elección del jefe de gobierno y en la posibilidad de que por ese mismo Parlamento pueda cesarse el Gobierno mediante los mecanismos de exigencia de responsabilidad política previstos. Consiguientemente, la legitimidad del Gobierno desde el punto de vista democrático, pero también desde el punto de vista estrictamente jurídico, emana del apoyo político que es capaz de concitar por parte de una mayoría parlamentaria.

Pues bien, las medidas que el Acuerdo del Consejo de Ministros incluye en los apartados D.1 y D.2 de su parte dispositiva suprime justamente los rasgos característicos del sistema parlamentario, y lo hace de forma totalmente irreconciliable con la Constitución (art. 152) y en abierta



contravención con los artículos 55, 67 y 74 del Estatuto de autonomía de Cataluña, norma esta última que, no se olvide, también forma parte integrante del ordenamiento jurídico estatal y que el Estado tiene la obligación de reconocer y amparar (arts. 2 y 147 CE), y cuya modificación solo puede tener lugar mediante el procedimiento que ella misma establece (arts. 222 y 223 EAC). Por otra parte, la suspensión de determinados artículos del Reglamento del Parlamento afecta, además, y con carácter general, a todo el capítulo I del título II del Estatuto de autonomía, pues no solo afecta a la autonomía política de Cataluña, sino también a la autonomía y a las funciones de su Parlamento.

### **B.1. La autorización al presidente del Gobierno del Estado para asumir la facultad de disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de elecciones**

**1.** En primer término, por las mismas razones que se han indicado al hablar del trámite inicial del requerimiento entre gobiernos, y atendiendo a los principios de graduación y de necesidad, parece razonable que el Gobierno del Estado debería haber advertido expresamente al Gobierno de la Generalidad, entre las consecuencias para el caso de desatención del mismo, de la posible disolución directa del Parlamento. En este sentido, no hay que descartar que el presidente de la Generalidad, pese al carácter coercitivo de la medida, hubiera podido disolver el Parlamento por iniciativa propia, evitando la injerencia de una autoridad ajena al sistema institucional catalán, dando lugar a la desactivación del artículo 155 CE.



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

Esta posibilidad no admitida por el constituyente español, aunque existente en otros ordenamientos federales o regionales (art. 100 de la Constitución de Austria, 126 de la Constitución de Italia o 236 de la Constitución de Portugal), resulta por lo demás incompatible con el diseño constitucional de la vía coactiva del art. 155 CE, consistente en la posibilidad de impartir instrucciones a las autoridades autonómicas (art. 155.2 CE).

Por otra parte, no hay que olvidar que esa posibilidad jurídica fue desechada de forma expresa durante el debate constituyente, al ser rechazadas, como expusimos en su momento, las enmiendas que pretendían introducir en la Constitución la eventual suspensión o disolución de las instituciones autonómicas como efecto aparejado a la aplicación del artículo 155 CE, así como otra enmienda, esta más específica, referida a la disolución del Parlamento de la comunidad autónoma (n.º 736 al anteproyecto, presentada por el diputado Ortí Bordás, del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático).

**2.** En otro orden de cosas, hay que tener presente que se trata de una medida que conecta con la forma política o de gobierno parlamentaria, en virtud de la cual el presidente de la Generalidad es el jefe del Gobierno y en tal condición designa a los miembros de este tras su propia elección por el Parlamento (art. 67.2 EAC). Esa facultad, construida sobre la base de la confianza política de la mayoría y la consiguiente asunción de responsabilidades políticas ante la misma, tiene su correlato en la facultad del presidente, y solo del presidente, de disolver el Parlamento de forma anticipada a la expiración natural del mandato (art. 75 EAC). Tal facultad deviene una decisión política sin



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

más límites ni condicionantes que la voluntad de su titular, en razón de su legitimidad política. Suplantar esa voluntad política no es posible, y ni el Gobierno del Estado ni el Senado pueden autorizar una sustitución de ese calado so pena de fracturar los elementos fundamentales que son la esencia de la propia forma de gobierno.

De ahí que las facultades atribuidas al presidente del Gobierno del Estado (apdo. 2, letra A, cuarto párrafo, del Acuerdo que se impugna) constituyen una medida que altera en grado sumo el regular funcionamiento del sistema institucional de la Generalidad, debido a la atribución de una potestad –la de disolución de la cámara legislativa catalana– que el ordenamiento confiere en exclusiva al presidente de la Generalidad ex artículo 75 EAC.

Sobre la gradualidad y falta de proporcionalidad de esta medida, el Consejo de Garantías Estatutarias ha señalado lo siguiente:

«hay que ser también conscientes de que la intervención del Parlamento, a diferencia de la del Gobierno y la Administración, por su misma naturaleza, difícilmente puede ser gradual o parcial. El Ejecutivo cuenta con numerosos y diferentes niveles jerárquicos y sectoriales de actuación, mientras que el Legislativo tiene una dinámica integrada y tiene atribuida la más alta representación política y simbólica del sistema de autogobierno catalán, por lo que, cuando se incide en él, la consecuencia resultante es la afectación global de su posición institucional» (DCGE núm. 14/2017, de 5 de diciembre, FJ.4.c).

En parecido sentido, esta parte estima que la autorización de la disolución parlamentaria por el presidente del Gobierno del Estado



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

constituye una medida inadecuada e innecesaria, y por tanto desproporcionada al objeto que se pretende con la aplicación del artículo 155 CE, pues no está concebida para restaurar el orden constitucional, sino simplemente para tratar, en su caso, de sustituir una mayoría política por otra alternativa, lo cual es una opción política que nada tiene que ver con el incumplimiento de obligaciones constitucionales. Además de que salta a la vista la contingencia de esa medida a poco que se tenga en cuenta que, en el supuesto de que el presidente de la Generalidad hubiera mantenido intacta su potestad de disolver el Parlamento, el resto de medidas de reparación autorizadas por el Senado podrían haberse hecho igualmente efectivas.

En conclusión, la medida contenida en el apdo. 2, letra A, cuarto párrafo, del Acuerdo, por la que se atribuye al presidente del Gobierno del Estado la facultad de disolver el Parlamento de Cataluña y convocar elecciones constituye una grave vulneración del principio de autonomía reconocido por el art. 2 CE y desarrollado por los arts. 152 CE y 1 EAC.

Es por todo ello que esta representación insta al Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la autorización contenida en el apartado A del Acuerdo del Senado objeto del presente recurso, por la que se atribuye al presidente del Gobierno del Estado el ejercicio de la facultad de disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de elecciones, por exceder las facultades que permitirían otorgarle en virtud del art. 155 CE.

## **B.2. Las medidas que afectan al Parlamento de Cataluña**



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

Seguidamente se analizan cada una de las medidas que afectan al Parlamento de Cataluña. La primera de ellas (D.1) pretende que el Parlamento no pueda investir a ningún presidente de la Generalidad durante el plazo máximo de seis meses a que se refieren las medidas establecidas en el apartado A del Acuerdo del Consejo de Ministros. La segunda (D.2) pretende impedir que el Parlamento cree comisiones de investigación o que fije comparecencias con relación a las «autoridades designadas para el desarrollo y la ejecución de las medidas aprobadas por el Senado», así como que tampoco pueda exigir responsabilidades políticas ni llevar a cabo otras medidas de control e impulso de la acción política y de gobierno como son tener debates generales sobre la acción política, plantear interpelaciones o preguntas, debatir planes o comunicados o tener sesiones informativas.

**1.** El apartado D del Acuerdo que se impugna incorpora medidas de limitación de las potestades propias del Parlamento de Cataluña, al suspender la facultad de investir al presidente de la Generalidad (D.1) y de controlar el Gobierno (D.2), además de limitar ostensiblemente la capacidad de facultades de impulso político y de deliberación (D.3).

A este respecto, hay que recordar que ya el Senado enmendó las medidas contenidas en el apartado D.4 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, que pretendían someter a una suerte de tutela gubernativa la actividad legislativa del Parlamento de Cataluña, aduciendo para ello su carácter inconstitucional.

A entender de esta parte, la limitación de la facultad de investidura debe ser objeto de igual tacha de inconstitucionalidad, y por los mismos



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

motivos que la previsión de cese del presidente de la Generalidad, que se dan por reproducidos.

Idéntico reproche merece la limitación de las facultades de control e impulso parlamentario (apdos. D.2 y D.3). Con la configuración de un gobierno exento de todo control político ordinario, pese a que dicho control se atribuya de forma vaga e imprecisa al Senado, se está hurtando al debate público y plural la acción gubernamental, lo cual es requisito de su legitimidad, y más cuando con ese tipo de control político no se pone en ningún caso en tela de juicio la confianza parlamentaria de la mayoría como sí se pone en entredicho mediante mecanismos extraordinarios como la moción de censura o la cuestión de confianza. Y por lo que a las actividades de impulso y deliberativas se refiere, no se alcanza a comprender qué tipo de infracciones del orden constitucional y legal pueden llegar a cometerse que no puedan dar lugar a la adopción de otras medidas menos gravosas que el recurso extraordinario y grave al art. 155 CE, teniendo en cuenta que se trata de actos parlamentarios susceptibles de control constitucional e incluso de suspensión ex art. 161.2 CE, de acuerdo con la más reciente doctrina constitucional (STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 2).

En suma, estas dos medidas implican dejar sin efecto lo que define la esencia del sistema parlamentario, por configurar un Parlamento sin capacidad de crear, mantener, controlar y cesar al Gobierno. Afirmar, como hace el Acuerdo del Consejo de Ministros, que se está manteniendo la función representativa del Parlamento, cuando lo que se está es impidiendo el ejercicio de la misma, y en virtud de esta legitimar el carácter democrático del Gobierno implica, además, la



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

afectación del derecho fundamental de participación política del art. 23 CE tanto de los miembros del Parlamento como de los ciudadanos de Cataluña.

**2.** La medida contenida en el apartado D.3 sigue en cierta medida la tónica de las fijadas por los apartados D.1 y D.2, en el sentido que establece que el Parlamento no puede dirigirse directamente al ejecutivo catalán mediante la presentación de propuestas de resolución para el impulso de la acción política y de gobierno, ni tampoco por medio de declaraciones institucionales. Esta medida se relaciona, además, con la relativa al ejercicio de la potestad legislativa y de la potestad de autoorganización del Parlamento (D.4).

En ambos casos, el Acuerdo del Consejo de Ministros condiciona el ejercicio de esas facultades a un control previo por parte de una «autoridad» designada directamente por el Gobierno del Estado, encargada de cualificar su contenido, en términos que solo pueden interpretarse como de control político de conveniencia u oportunidad, ya que se prevé que dará la conformidad cuando por esa autoridad se estime que tales iniciativas no son contrarias ni a las medidas ni a su presupuesto, objeto o finalidad.

Con ello, el Acuerdo del Consejo de Ministros culmina la suspensión en toda regla de la autonomía de Cataluña, ya que no solo se cesa al Gobierno, sino que se sitúa a la Administración bajo su dependencia y, si bien se mantiene formalmente el Parlamento, lo sitúa en una posición de subordinación jerárquica con relación al Gobierno del Estado. Y no solo eso, sino que para hacerlo se atribuye funciones que la Constitución española reserva en exclusiva a los tribunales ordinarios y



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

también al Tribunal Constitucional, de acuerdo con el artículo 153 CE respecto a los artículos 117 y 161 CE.

**3.** Qué duda cabe que, como ya se ha avanzado, estas medidas vulneran el art. 23 CE en toda su extensión, pues la limitación ilegítima de las facultades de actuación de los parlamentarios implica la vulneración de los derechos de participación política y de sufragio de los ciudadanos a quienes representan. Además, se vulnera en especial el *ius in officium* o derecho fundamental de los representantes políticos a ejercer sus funciones (art. 23.2 CE), en la medida en que, de acuerdo con todo lo anterior, se deriva una imposibilidad material para estos de ejercer las funciones representativas que el ordenamiento les encomienda, pues, con la franquicia que se arroga el Gobierno del Estado, se está alterando la formación de la voluntad de un órgano como el Parlamento.

Es doctrina constitucional consolidada que el *ius in officium* o derecho de participación política de los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones ex art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, configuración que -no hay que olvidarlo- comprende los reglamentos parlamentarios, que es a los que corresponde fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los parlamentarios, si bien pueden interponerse excepcionalmente otras normas como las leyes. Tal vulneración adquiere un relieve constitucional indiscutible en cuanto que los derechos o facultades afectados pertenecen al núcleo de su función representativa parlamentaria, entre otros, el ejercicio de la función legislativa y el de control o impulso al gobierno (por todas, STC 208/2003 y STC 64/2002).



## PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Así pues, la suspensión acordada de la capacidad del Parlamento de Cataluña para el ejercicio de facultades que derivan de la Constitución y del Estatuto de autonomía, sustituyéndolo en el desempeño de sus funciones representativas y de expresión de la voluntad popular (apdo. A relativo a la disolución del Parlamento y apdo. D sobre la limitación de las facultades de investidura, control e impulso del Gobierno), es inconstitucional en la medida en que excede de la esfera de las posibles afectaciones del art. 155 CE, limitado al ámbito de las actuaciones ejecutivas: por vulnerar los derechos de participación política de los parlamentarios y de sus representados, en abierta contravención del carácter democrático y representativo de la forma de gobierno de la Generalidad (art. 152 CE y arts. 55, 67 y 74 EAC), y por no ajustarse a las exigencias de adecuación y necesidad propias de las medidas que se adoptan de forma extraordinaria en aplicación del art. 155 CE.

Por los motivos aducidos, esta representación insta a este tribunal a declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los apartados A y D del Acuerdo que se impugna.

Por todo ello, al Tribunal Constitucional,

### **SOLICITA**

Que, que teniendo por presentado el presente escrito en tiempo y forma, y los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo, tenga



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

por interpuesto **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra el **Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, publicado mediante Resolución de 27 de octubre de 2017 de la Presidencia del Senado (BOE n.º 260, de 27 de octubre de 2017), así como contra todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición de las medidas mencionadas, por constituir una unidad normativa**, y en mérito al mismo, y previos los trámites oportunos, dicte sentencia declarando la inconstitucionalidad de dichos preceptos.

Barcelona para Madrid, a 8 de enero de 2018

**Joan Ridaó Martín**

**Letrado del Parlamento de Cataluña**