

L'ARTICLE 155 DE LA CONSTITUCIÓ: CONFIGURACIÓ JURÍDICA GENERAL I APLICACIÓ A CATALUNYA*

Joan Vintró**

Resum

L'article analitza, d'una banda, la configuració jurídica general de l'article 155 CE a partir de les dades normatives del mateix text constitucional, dels antecedents de dret comparat, dels debats del procés constituent espanyol de 1978, de les aportacions doctrinals i de les referències de la jurisprudència constitucional. S'examinen els diversos elements d'aquest mecanisme de coerció estatal sobre les comunitats autònomes: quan es pot aplicar, amb quin procediment i a quines mesures pot donar lloc. De l'altra, el treball estudia la concreta aplicació de l'esmentat precepte de la Constitució a Catalunya l'any 2017 per tal de valorar-ne el grau d'adequació al marc constitucionalment establert. En aquest segon punt es tracten específicament el nivell de congruència entre el requeriment previ del Govern al president de la Generalitat i la concatenació d'actes subsegüents, la intervenció del Senat i les mesures concretes de dissolució del Parlament de Catalunya i de cessament del president i del Govern de la Generalitat. La conclusió final és que no s'ha donat aquesta congruència, que el control del Senat ha estat feble i que no eren procedents les mesures de dissolució del Parlament i de cessament del president i del Govern de la Generalitat.

Paraules clau: Coerció estatal; comunitats autònomes; Senat; Generalitat de Catalunya.

ARTICLE 155 OF THE SPANISH CONSTITUTION: GENERAL LEGAL CONFIGURATION AND IMPLEMENTATION IN CATALONIA

Abstract

This paper analyses, firstly, the general legal configuration of Article 155 of the Spanish Constitution, based on the normative data of the same constitutional text, precedents from comparative law, the debates taking place during the process of drawing up the country's Constitution of 1978, the contributions of legal doctrine and the benchmarks set by constitutional case law. It examines a number of features of this mechanism for central state coercion over the country's autonomous communities; when it can be implemented, the procedure employed to do so and the measures it can lead to. Secondly, it studies the specific implementation of this constitutional mechanism in 2017 in Catalonia to examine its degree of fit with the constitutionally established framework. This second point will focus on the level of constitutional consistency between the prior notice provided by the Spanish government to the President of the Government of Catalonia and the subsequent chain of events, the involvement of the Senate and the concrete measures leading to the dissolution of the Parliament of Catalonia, to the dismissal of the President and to the cessation of the Government of Catalonia. The final conclusion is that there is no such consistency, that there was weak oversight from the Senate and that the measures dissolving the Catalan Parliament, dismissing the President and suspending the Government of Catalonia were not appropriate.

Key words: State coercion; autonomous communities; Senate; Government of Catalonia.

* Les idees d'aquest article varen ser exposades en una ponència presentada a les XXIV Jornades de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional dutes a terme del 25 al 27 d'octubre de 2018.

** Joan Vintró, catedràtic de dret constitucional a la Universitat de Barcelona. Ha estat lletrat al Parlament de Catalunya (1981-2006), membre del Consell Assessor per a la Transició Nacional del Govern de Catalunya (2013-2014) i expert de la Comissió de Venècia del Consell d'Europa (1992-2002). Facultat de Dret, Departament de Ciència Política, Dret Constitucional i Filosofia del Dret, av. Diagonal, 684, 08034 Barcelona. jvintro@ub.edu.

Article rebut el 6.03.2019.

Citació recomanada: Vintró, Joan (2019). L'article 155 de la Constitució: configuració jurídica general i aplicació a Catalunya. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), 156-181. doi:[10.2436/rcdp.i0.2019.3293](https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2019.3293).

Sumari

1 Introducció

2 Configuració jurídica general de l'article 155 CE

2.1 Els antecedents en el constitucionalisme comparat

2.2 L'elaboració del precepte en el procés constituent espanyol de 1978

2.3 Naturalesa i supòsits d'aplicació

2.4 Procediment d'aplicació

2.5 Mesures aplicables

2.6 El control de la coerció estatal

3 Aplicació de l'article 155 CE a Catalunya

3.1 Manca de coherència entre el Requeriment del Govern al president de la Generalitat i l'Acord del Consell de Ministres pel qual se sol·licita al Senat l'aprovació de mesures de coerció estatal

3.2 Feble intervenció del Senat i sense la preceptiva participació en el debat del representant de la Generalitat

3.3 La improcedència en tot cas de la dissolució del Parlament i del cessament del president i del Govern de la Generalitat

4 Conclusió

5 Bibliografia

1 Introducció

L'article 155 de la Constitució espanyola (CE) estableix que, si una comunitat autònoma no compleix les seves obligacions constitucionals o legals, o atempta greument contra l'interès general d'Espanya, el Govern de l'Estat, si el president autonòmic desatén el requeriment i amb l'aprovació de la majoria absoluta del Senat, pot adoptar les mesures necessàries per assegurar el compliment de les dites obligacions o la protecció de l'interès general esmentat. Per a l'execució d'aquestes mesures el Govern pot donar instruccions a les autoritats de les comunitats autònomes.

Mitjançant la Resolució de 27 d'octubre de 2017¹ de la Presidència del Senat, es va fer pública l'aprovació pel Ple de la cambra alta de les mesures requerides pel Govern estatal a l'empara de l'article 155 de la CE. Aquestes mesures van ser publicades com a annex de l'Ordre/PRA/1034/2017,² de 27 d'octubre, i derivaven de l'Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre de 2017 en virtut del qual se sol·licitava al Senat l'autorització per aplicar l'article 155 CE en relació amb el president, el Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i el Parlament de Catalunya.

Les principals mesures que es van adoptar en aplicació de l'article 155 CE van ser les següents: el cessament del president de la Generalitat,³ el cessament de la resta dels membres del Govern de la Generalitat,⁴ la dissolució del Parlament de Catalunya i la convocatòria de noves eleccions,⁵ l'atribució al Govern de l'Estat, o als òrgans que determini, de l'exercici de les funcions que corresponien al president i als membres del Govern de la Generalitat,⁶ i el cessament de determinats alts càrrecs i la reorganització parcial de l'Administració de la Generalitat.⁷

Es tractava de la primera⁸ aplicació de les previsions de l'article 155 CE i, com es pot inferir simplement del seu enunciat, amb un abast material d'una gran magnitud i transcendència. Atesa aquesta àmplia dimensió de la primera aplicació de l'article 155 CE, no pot sorprendre que hagi estat objecte de dues impugnacions davant el Tribunal Constitucional mitjançant la presentació de sengles recursos d'inconstitucionalitat contra l'Acord del Ple del Senat fet públic per la Resolució de 27 d'octubre de la seva Presidència. El primer recurs va ser interposat per més de 50 diputats del grup parlamentari confederal d'Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea i el segon, pel Parlament de Catalunya. Ambdós han estat admesos a tràmit pel Tribunal Constitucional,⁹ però encara no ha dictat sentència.

En vista d'aquests elements el present treball pretén analitzar, d'una banda, la configuració jurídica general de l'article 155 CE a partir de les dades normatives del mateix text constitucional, de les aportacions doctrinals i de les escasses i indirectes referències de la jurisprudència constitucional i, de l'altra, la concreta aplicació de l'esmentat precepte de la Constitució a Catalunya per tal de valorar-ne el grau d'adequació al marc establert per la norma fonamental. En aquest darrer aspecte s'examinarà específicament el grau de congruència entre el requeriment previ del Govern al president de la Generalitat i la concatenació d'actes subsegüents, la

1 *Boletín Oficial del Estado* (BOE), núm. 260, 27.10.2017, pàg. 103527-103528. En aquesta resolució no apareix el detall de totes les mesures aprovades en aplicació de l'article 155 CE, sinó la conformitat general amb la sol·licitud del Govern, formulada el 21 d'octubre, i la referència de les modificacions introduïdes per la cambra alta.

2 Espanya. Ordre PRA/1034/2017, de 27 d'octubre, BOE, núm. 260, 27.10.2017, pàg. 103529-103544. En aquesta publicació del BOE consten totes les mesures proposades pel Govern sense tenir en compte les modificacions aprovades pel Ple del Senat el 27 d'octubre. El text consolidat amb les mesures efectivament aprovades i aplicables es troba també al BOE en el següent enllaç: <https://www.boe.es/eli/es/o/2017/10/27/pral034/con>.

3 Espanya. Reial decret 942/2017, de 27 d'octubre (BOE, núm. 261, 28.10.2017, pàg. 103562-103563).

4 Espanya. Reial decret 943/2017, de 27 d'octubre (BOE, núm. 261, 28.10.2017, pàg. 103564-103565).

5 Espanya. Reial decret 946/2017, de 27 d'octubre (BOE, núm. 261, 28.10.2017, pàg. 103558-103559).

6 Espanya. Reial decret 944/2017, de 27 d'octubre (BOE, núm. 261, 28.10.2017, pàg. 103545-103557).

7 Espanya. Reial decret 945/2017, de 27 d'octubre (BOE, núm. 261, 28.10.2017, pàg. 103566-103569).

8 Cal subratllar que efectivament es tracta de la primera aplicació de l'article 155 CE. En ocasions, en l'àmbit periodístic i polític, s'ha dit que el 1989 el Govern central va iniciar els tràmits de l'aplicació a Canàries de l'article 155. Això no és així ja que el requeriment adreçat al Govern canari, aprovat pel Consell de Ministres de 10 de febrer de 1989, no és el previst a l'article 155 CE, sinó el previ al plantejament del conflicte negatiu de competències davant el Tribunal Constitucional establert a l'article 71 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

9 Respectivament, BOE, núm. 15, 17.1.2018, pàg. 5135, i BOE, núm. 35, 9.2.2018, pàg. 15563.

intervenció del Senat i les mesures concretes de dissolució del Parlament de Catalunya i de cessament del president i del Govern de la Generalitat.

2 Configuració jurídica general de l'article 155 CE

2.1 Els antecedents en el constitucionalisme comparat

Des del primer moment és un lloc comú doctrinal¹⁰ considerar que l'article 155 CE s'inspira en l'article 37 de la Llei fonamental de Bonn (LFB) de 1949. Confirmaria aquesta apreciació la intervenció del ponent constitucional, Pérez Llorca, quan afirma que "el precepto que nos ocupa es traducción casi literal de un precepto de la Constitución de la República Federal Alemana".¹¹ Certament la dicció literal de l'article 37 LFB permet constatar molts elements concomitants amb l'article 155 CE:

"1 Si un Estat no compleix les obligacions que la Llei Fonamental o una altra llei federal li imposen respecte a la Federació, el Govern Federal, amb l'aprovació del Consell Federal, podrà adoptar les mesures necessàries per obligar l'Estat a complir les esmentades obligacions per via coercitiva federal.

2 Per a l'execució de les mesures coercitives federals, el Govern Federal o el seu representant té el dret d'impartir instruccions a tots els Estats i a les autoritats d'aquests".¹²

Tanmateix, com subratlla Albertí,¹³ hi ha tres diferències significatives entre la regulació alemanya i l'espanyola. La primera és que l'article 155 CE conté un supòsit d'aplicació –l'atemptat contra l'interès general– que no es troba en l'article 37 LFB. La segona és la presència en el precepte espanyol d'un element procedimental inexistent en el cas alemany, com és el requeriment al president de la comunitat autònoma amb caràcter previ a l'adopció de les mesures. Finalment, la tercera diferència resideix en la configuració de la cambra alta, encarregada d'aprovar les mesures proposades pel Govern, atès que, mentre que el Consell Federal alemany és expressió de la voluntat territorial mitjançant els executius dels estats federats (art. 51 LFB), la composició del Senat espanyol no representa les comunitats autònomes més que en una mínima part (art. 69 CE).

Aquest mecanisme de l'execució forçosa federal, que encara no s'ha aplicat mai a Alemanya, s'articula a través de tres fases: en primer lloc, el Govern federal ha de determinar l'incompliment d'una obligació federal per part d'un estat federat, decisió susceptible de control de constitucionalitat; en segon lloc, el Govern federal pot decidir l'aplicació de mesures tendents a garantir el compliment de l'obligació federal, decisió sense possibilitat de revisió per la jurisdicció constitucional; finalment, el Consell Federal ha d'aprovar els dos anteriors pronunciaments del Govern federal, decisió tampoc justiciable. Doctrinalment s'assenyala a Alemanya que les mesures adoptades en el marc de l'execució forçosa han de respectar els principis de necessitat, adequació i proporcionalitat i que entre les que concretament es poden aplicar figurarien les següents: la impartició d'instruccions, la pressió financera, l'execució substitutòria fins i tot mitjançant l'exercici de funcions legislatives, i l'anomenat *segrest transitori* del poder executiu o legislatiu de l'estat federat a través de la designació temporal d'un comissari federal. Aquesta aproximació doctrinal no preveu la dissolució o cessament de les institucions superiors dels estats federats i exclou la possibilitat de la liquidació d'un estat federat.¹⁴

A més de l'alemany, en el constitucionalisme comparat es poden trobar altres antecedents de fórmules normatives excepcionals en mans de les institucions centrals de l'Estat per fer front a conflictes amb les entitats territorials. Cal destacar-ne les regulacions aportades per les constitucions d'Àustria de 1920 (art. 100), Itàlia de 1947 (art. 126) i Portugal de 1976 (art. 234), que tenen un rellevant element comú: l'expressa previsió constitucional de mesures concretes de dissolució dels principals òrgans polítics d'àmbit subestatal. Així, a Àustria el Parlament d'un estat federat pot ser dissolt pel president de la República, a proposta del Govern federal i amb l'aprovació del Consell Federal; a Itàlia el president de la República pot ordenar la

10 V. Ballart (1987: 68-70).

11 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (DSCD), núm. 91, 16.6.1978, pàg. 3416.

12 V. Ballart (1987: 68).

13 (Albertí, 2018: 15-16).

14 V. Albertí (1986: 218-220); García Torres (1984: 1283).

dissolució d'un consell regional i la remoció del president de la Junta Regional; i finalment a Portugal el president de la República pot dissoldre els òrgans regionals, tant el legislatiu com l'executiu.

2.2 L'elaboració del precepte en el procés constituent espanyol de 1978

El camí parlamentari de l'article 155 CE va començar com a article 144 de l'avantprojecte, elaborat per la Ponència Constitucional i fet públic el 5 de gener de 1978.¹⁵ El seu tenor literal era el següent:

“1 Si un Territorio Autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otra ley le imponga respecto del Estado, el Gobierno, con la aprobación del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Territorio Autónomo al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones.

2 Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno puede dar instrucciones a todas las autoridades de los Territorios Autónomos.”

Aquesta primera redacció, que era quasi idèntica a la de l'article 37 LFB anteriorment examinat, va ser objecte, al llarg de les diverses fases del procés constituent al Congrés i al Senat, de vots particulars, esmenes i modificacions, amb els seus corresponents debats parlamentaris.

Dels vots particulars i les esmenes que es van presentar a l'avantprojecte de Constitució convé destacar-ne dos. D'una banda, el vot particular d'Alianza Popular (AP), segons el qual “en casos graves, el Gobierno podrá acordar la intervenció de una región autónoma” amb mesures d'intervenció com “la suspensión de uno o más órganos de la región” i “la designación de un Gobernador general, con poderes extraordinarios”.¹⁶ De l'altra, l'esmena del diputat de la Unión de Centro Democrático (UCD), Ortí Bordás, que pretenia afegir un nou apartat a l'article 144 de l'avantprojecte amb la redacció següent: “El Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, tras deliberación del Consejo de Ministros y previa consulta con los Presidentes del Congreso y Senado, podrá 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”.¹⁷

El vot particular d'AP no seria considerat fins a la fase de Comissió i Ple en el Congrés dels Diputats, mentre que les esmenes presentades a l'article 144 de l'avantprojecte, i entre elles la d'Ortí Bordás, varen ser examinades per la Ponència Constitucional, la qual en l'Informe es refereix expressament a cadascuna d'elles per indicar que no són acceptades.¹⁸ Al mateix temps la Ponència Constitucional va acceptar tramitar un text presentat sobre la marxa per UCD,¹⁹ que proposava noves redaccions a diversos articles de l'avantprojecte i que a propòsit de l'article 144 va significar la incorporació d'un rellevant element nou com a supòsit d'aplicació del precepte: “Si una Comunidad Autónoma [...] actuare de forma que atente gravemente al interés general de España”.²⁰

Aquest nou text de la Ponència Constitucional, amb la numeració d'article 147, va ser objecte de debat i votacions a la Comissió d'Assumptes Constitucionals i al Ple del Congrés dels Diputats conjuntament amb els vots particulars i esmenes que es van mantenir o es van presentar sobre la marxa. Es pot observar que l'esmena d'Ortí Bordás no va ser defensada ni votada en aquestes fases del tràmit parlamentari.

De la fase de Comissió cal destacar dos moments. En primer lloc, el debat entre el diputat Letamendía i el ponent constitucional, Pérez Llorca, sobre el nou supòsit d'intervenció del precepte, és a dir, sobre l'atemptat greu contra l'interès general d'Espanya. El diputat Letamendía volia suprimir aquesta darrera previsió ja que la considerava “atentoria contra los intereses de las Comunidades Autónomas” i que podia donar lloc “a que el Gobierno intervenga de manera desmedida en sus actuaciones”.²¹ La rèplica de Pérez Llorca hauria pogut

15 *Boletín Oficial de las Cortes* (BOC), núm. 44, 5.1.1978, pàg. 695. Sobre la tramitació i el debat de l'article 155 CE durant el procés constituent v. García Torres (1984: 1202-121); Ballart (1987: 49-62).

16 BOC, núm. 44, 5.1.1978, pàg. 701.

17 V. Cortes Generales (1980: 463-I).

18 BOC, núm. 82, 17.4.1978, pàg. 1605. L'Informe esmentat reproduïx literalment l'acta de la reunió de la Ponència Constitucional, de data 15 de març de 1978. V. Las actas de la Ponencia Constitucional (1984: 368).

19 V. Las actas de la Ponencia Constitucional (1984: 344).

20 V. Las actas de la Ponencia Constitucional (1984: 350, 368). BOC, núm. 82, 17.4.1978, pàg. 1606, 1641.

21 DSCD, núm. 91, 16.6.1978, pàg. 3415-3416.

servir per donar alguna pauta interpretativa del sentit i l'abast de la introducció del supòsit de l'atemptat contra l'interès general d'Espanya, però malauradament no va ser així, atès que el diputat esmentat es va limitar a assenyalar que l'article 147 en el seu conjunt incorporava "una mínima cautela de tipo federal" com la de l'article 37 LFB.²² Certament la resposta de Pérez Llorca és insatisfactòria, ja que, com ja s'ha apuntat anteriorment, l'antecedent alemany no inclou el cas de l'atemptat contra l'interès general.²³

El segon moment rellevant de la fase de Comissió va ser l'aprovació d'una esmena *in voce*, presentada per la diputada Revilla (UCD), que va comportar l'addició a l'article 147 del quòrum de majoria absoluta del Senat i la previsió genèrica de la possible adopció de mesures destinades específicament a la protecció de l'interès general d'Espanya.²⁴ El text resultant després de la Comissió era el nou article 149 amb la redacció següent:

"1 Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2 Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas."²⁵

La tramitació al Ple del Congrés no va implicar cap canvi, però resulten d'interès en aquesta fase el rebuig²⁶ del vot particular d'AP, el contingut del qual ja ha estat referenciat anteriorment,²⁷ i dues intervencions de Fraga Iribarne, el portaveu d'aquest grup parlamentari. El ponent constitucional d'AP va defensar que el Govern central en determinades circumstàncies pogués assumir "plenos poderes"²⁸ i va qualificar la redacció finalment aprovada de l'article 149 de "fórmula benévola" i "mucho más suave"²⁹ que la proposada pel seu grup parlamentari.

El text de l'article 149 aprovat pel Congrés³⁰ va ser objecte de diverses esmenes durant el tràmit al Senat. D'entre elles mereixen una especial consideració les següents: la del senador Ballarín (UCD),³¹ que plantejava introduir de forma expressa la possibilitat de la dissolució dels òrgans regionals en la línia de les previsions de la Constitució italiana i de l'esmena del diputat Ortí Bordás al Congrés, i la del grup parlamentari de L'Entesa dels Catalans, que pretenia incorporar-hi el requeriment previ del Govern al president de la comunitat autònoma i la facultat de recórrer davant el Tribunal Constitucional contra la decisió del Govern.³²

Durant la tramitació a la Comissió de Constitució del Senat no hi ha constància de debat ni votació de l'esmena del senador Ballarín. En canvi va ser aprovada l'esmena de L'Entesa dels Catalans i d'aquesta manera l'article, ara numerat com a 154, quedava redactat de la manera següent:

"1 Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo el requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, previa la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. La decisión del Gobierno podrá ser recurrida por las autoridades de la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional.

2 Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a

22 DSCD, núm. 91, 16.6.1978, pàg. 3416.

23 V. García Torres (1984: 1205-1208).

24 DSCD, núm. 91, 16.6.1978, pàg. 3416-3417.

25 BOC, núm. 121, 1.7.1978, pàg. 2619.

26 DSCD, núm. 112, 18.7.1978, pàg. 4385.

27 BOC, núm. 121, 1.7.1978, pàg. 2631. Presentat en relació amb el text de la Comissió amb un contingut idèntic al formulat al text de l'avantprojecte.

28 DSCD, núm. 112, 18.7.1978, pàg. 4351.

29 DSCD, núm. 116, 21.7.1978, pàg. 4560.

30 BOC, núm. 135, 24.7.1978, pàg. 2973.

31 V. Cortes Generales (1980: 2950/56-III).

32 V. Cortes Generales (1980: 2950/121-III).

todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.”³³

El pas pel Ple del Senat no va significar cap canvi en la redacció de l'article 154, si bé va permetre un debat, de cert interès però poc il·lustratiu, al voltant d'un vot particular presentat pel senador Audet (ERC).³⁴ Aquest parlamentari, en la línia del que havia defensat el diputat Letamendía al Congrés, proposava la supressió del supòsit d'aplicació del precepte relatiu a l'atemptat greu contra l'interès general d'Espanya. Així mateix, alertava que l'incís en discussió podia “provocar, con toda facilidad, la supresión de una determinada entidad autónoma”.³⁵ Dissortadament la confusa i contradictòria rèplica del diputat Pérez-Maura (UCD) no va aportar gaires clarificacions ja que, per una banda, afirmava que “la Ley Fundamental de Bonn de 1949 en su artículo 37 establece exactamente los dos párrafos que recoge aquí el artículo 154” i, per l'altra, feia una al·lusió imprecisa a l'article 126 de la Constitució italiana, que, segons ell, “admite, por parte del Gobierno una disolución de las Comunidades Autónomas”.³⁶

El text definitiu del que seria l'article 155 CE va sortir de la Comissió Mixta Congrés-Senat. En aquest tràmit es va suprimir la menció a la impugnació davant el Tribunal Constitucional i el precepte va quedar amb la redacció següent:

“1 Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo el 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 obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2 Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.”³⁷

Finalment, després d'aquesta exposició d'algunes de les vicissituds de l'elaboració i el debat parlamentari de l'article 155 CE, pot ser oportú fer una consideració sobre si el constituent de 1978 va expressar inequívocament la seva voluntat en relació amb la possibilitat de la dissolució i cessament de les principals institucions autonòmiques, o el seu sotmetiment als plens poders del Govern central. Una primera aproximació doctrinal ha posat l'accent en el fet que els vots particulars i les esmenes favorables a aquestes solucions no van prosperar i, per tant, ha inferit el rebuig del constituent a les mesures institucionals més contundents.³⁸ Un altre plantejament doctrinal subratlla que les dues esmenes més directament partidàries de dissoldre els òrgans superiors de les comunitats autònomes no van ser debatudes ni posades a votació per les comissions i el Ple del Congrés i del Senat i que el constituent era conscient que les mesures necessàries per protegir l'interès general d'Espanya podien incloure les esmentades afectacions a les institucions autonòmiques.³⁹

En vista del que s'ha exposat anteriorment no sembla que la voluntat del constituent hagi quedat plenament diàfana sobre la possible dissolució d'òrgans superiors autonòmics. Certament la ponència constitucional va rebutjar l'esmena d'Ortí Bordás i el Ple del Congrés va refusar el vot particular d'AP. Però no és menys cert que la votació sobre la proposta d'AP es va projectar sobre el conjunt d'un text alternatiu de Constitució i que les esmenes d'Ortí Bordas i de Ballarín no van ser expressament rebutjades en sessions de Comissió o de Ple de les cambres. Ara bé, d'aquest darrer factor no es pot inferir que el constituent entenia que el seu contingut quedava satisfet amb la menció genèrica a les mesures necessàries per protegir l'interès general d'Espanya. Especialment perquè, d'una banda, les intervencions de Pérez Llorca i de Pérez-Maura no aporten cap precisió concreta respecte d'això i es remeten a l'article 37 LFB i perquè, de l'altra, Fraga va titllar de benèvola i suau la solució final de l'article 155 CE en comparació amb la proposada per AP. En definitiva, la *voluntas legislatoris* expressament manifestada no permet connectar la interpretació de l'article 155 CE

33 BOC, núm. 157, 6.10.1978, pàg. 3444.

34 BOC, núm. 157, 6.10.1978, pàg. 3516.

35 *Diario de Sesiones del Senado* (DSS), núm. 66, 4.10.1978, pàg. 3297.

36 DSS, núm. 66, 4.10.1978, pàg. 3298.

37 BOC, núm. 170, 28.10.1978, pàg. 3731.

38 V. Ballart (1987: 163); Albertí (2018: 18); Ridao (2018: 181).

39 V. De la Quadra-Salcedo (2018: 47-52).

gaire més enllà de la de l'article 37 LFB, que, com s'ha assenyalat anteriorment, no preveu la dissolució de les institucions superiors dels estats federats.

2.3 Naturalesa i supòsits d'aplicació

La dicció literal de l'article 155 CE, inspirada en l'article 37 LFB, implica amb tota claredat la introducció al text constitucional d'una fórmula coactiva per a la resolució de conflictes entre l'Estat i les comunitats autònomes. Es tracta, per tant, d'una solució diferent de la via negocial (per exemple, mitjançant les comissions bilaterals entre l'Estat i les comunitats autònomes) i de la via jurisdiccional (principalment, a través del Tribunal Constitucional). En aquest cas la via coactiva suposa que determinats òrgans polítics estatals (Govern i Senat) imposin unes mesures a una comunitat autònoma si es donen unes determinades circumstàncies de conflicte (incompliment autonòmic de les obligacions constitucionals i legals, o actuació autonòmica greument atemptatòria contra l'interès general d'Espanya). En aquest sentit la doctrina des del primer moment i fins a l'actualitat ha utilitzat les expressions “coacció estatal”, “execució estatal forçosa” “compulsió estatal”, o “coerció estatal” per referir-se a l'article 155 CE i caracteritzar-lo de forma general.⁴⁰ Cal esmentar, com a contrapunt a aquesta visió doctrinal àmpliament compartida, l'alerta llançada per Cruz Villalón en una de les primeres reflexions sobre l'article 155 CE. Segons aquest autor, el fet que aquest precepte permeti adoptar les mesures necessàries per protegir l'interès general d'Espanya, en cas d'atemptat greu per part d'una comunitat autònoma, podria convertir-lo en una clàusula de “plenos poderes” o de “dictadura constitucional”. Les raons serien: “la absoluta indeterminación de las medidas adoptables” i “la absoluta discrecionalidad otorgada a los órganos del Estado a la hora de aplicar la oportunidad de su aplicación”. Cruz Villalón conclou l'avertiment sobre aquest incís de l'article 155 CE amb aquestes paraules: “El arte consiste en no usarlo”.⁴¹ Aquest “art” es va mantenir fins a 2017 però, tant abans com després d'aquesta data, la doctrina, amb posicions plurals com es veurà a continuació, ha anat perfilant l'anàlisi jurídica de l'article 155 CE i ha subratllat el caràcter limitat de l'abast d'aquest precepte constitucional.

Amb la finalitat de presentar els elements característics de la coerció estatal en el marc de l'ordenament constitucional i legal espanyol tres són les principals qüestions a examinar: en primer lloc, si és un instrument de caràcter ordinari o excepcional; en segon lloc, si es tracta d'un mecanisme d'*ultima ratio* o bé d'activació directa i no subsidiària, i, finalment, si els dos supòsits d'aplicació esmentats a l'article 155 CE són materialment diferents o reconduïbles a un de sol.

Pel que fa a la primera qüestió, és una visió gairebé unànimement compartida el fet de considerar el caràcter excepcional o extraordinari del mecanisme de la coerció estatal.⁴² I això per un doble motiu: d'una banda, perquè es projecta sobre supòsits molt específics de conflicte entre l'Estat i les comunitats autònomes com són l'incompliment autonòmic d'obligacions constitucionals i legals o l'actuació autonòmica greument atemptatòria contra l'interès general d'Espanya; de l'altra, perquè suposa l'adopció d'unes mesures per part de l'Estat central que s'imposen de manera forçosa a les comunitats autònomes i que per aquest motiu impliquen una alteració substantiva del marc ordinari de distribució de competències i de relacions entre les institucions estatals i les autonòmiques. Un plantejament diferent va ser defensat per García de Enterría, segons el qual l'article 155 podria ser utilitzat com a instrument normal i ordinari de supervisió estatal sobre l'actuació de les comunitats autònomes en execució de la legislació estatal.⁴³ Aquesta interpretació, que figurava a l'article 7.2 del Projecte de llei orgànica i d'harmonització del procés autonòmic, va ser declarada inconstitucional per la STC 76/1983, de 5 d'agost, (FJ 12). Posteriorment el mateix Tribunal Constitucional ha refermat que l'article 155 CE es “un medio extraordinario de coerción” (STC 49/1988, de 22 de març,

40 V., entre altres, Muñoz Machado (1982: 455); Albertí (1985: 471); García Torres (1984: 1227); Calafell (2000: 104); Virgala (2005: 71); Álvarez Álvarez (2016: 277); Ridao (2018: 172).

41 (Cruz Villalón, 1981: 713, 717, 716).

42 V., entre altres, Albertí (1985: 471); Ballart (1987: 84-89); Virgala (2005: 80-83); Álvarez Álvarez (2016: 284-288); Satrustegui (2017: 1870). García Torres es manifesta contrari a utilitzar l'adjectiu “excepcional” per referir-se a l'article 155 CE ja que, segons el seu criteri, se sustenta en principis no contradictoris amb els generals. Tanmateix, aquest autor, malgrat considerar que l'article 155 CE “no es siquiera una norma sobre una situación fáctica excepcional”, sembla admetre un cert caràcter extraordinari en el precepte quan afirma que “se justifica sobre todo para aquellos casos más críticos en que es menester una intervención rápida y decidida”. En qualsevol cas García Torres subratlla amb encert que l'article 155 CE és quelcom totalment diferent dels estats excepcionals regulats per l'article 116 CE. V. García Torres (1984: 1224-1228)

43 (García de Enterría, 1983: 171).

FJ 31) i que serveix “para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados” (STC 41/2016, de 3 de març, FJ 16).⁴⁴

Quant a la consideració de si la coacció estatal és o no un mecanisme d'*ultima ratio*, les primeres anàlisis jurídiques de l'article 155 CE van posar en relleu dues aproximacions diferents a aquesta qüestió. Per autors com Ballart, el caràcter excepcional de l'article 155 CE implica que es tracti d'un “mecanisme subsidiari” i que, per tant, “caldrà esgotar el sistema constitucional de controls ordinaris abans de passar a les mesures coercitives de l'execució estatal”.⁴⁵ En canvi, una altra orientació doctrinal posa l'accent en el fet que no hi ha una expressa previsió constitucional que obligui jurídicament a atorgar caràcter d'*ultima ratio* a l'aplicació de l'article 155 CE. Així, Albertí afirma que “la ejecución estatal forzosa no se configura constitucionalmente como un instrumento subsidiario, cuyo empleo se deba realizar necesariamente a título estricto de *ultima ratio*, cuando hayan fracasado los medios de carácter más ordinario o suave”.⁴⁶ En el mateix sentit s'expressa García Torres, per a qui la subsidiarietat de l'article 155 CE pot ser “una regla prudencial política, pero no una exigencia jurídica precisa”. Afegeix aquest autor que en qualsevol cas aquest caràcter de l'article 155 CE no exclou, ans al contrari, que els criteris jurídics directius de les mesures aplicables en el marc esmentat no siguin els principis de proporcionalitat, idoneïtat i preferència pel mitjà més suau.⁴⁷

L'evolució doctrinal en la matèria s'ha anat decantant més per la tesi de l'*ultima ratio*.⁴⁸ A partir de 2012 determinades regulacions legals i la jurisprudència constitucional que s'hi refereix han contribuït a consolidar la consideració del caràcter subsidiari de l'aplicació de les mesures de l'article 155 CE. En aquest sentit cal esmentar les disposicions i resolucions següents: d'una banda, l'article 26.1 de la Llei orgànica, 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i la STC 215/2014, de 18 de desembre; de l'altra, l'article 92.4 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTIC) en la redacció donada per la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, i la STC 185/2016, de 3 de novembre.

L'article 26.1 de la Llei orgànica 2/2012 acull l'únic desplegament normatiu vigent de l'article 155 CE i imposa la via de la coacció estatal com a darrera garantia del compliment de determinades obligacions de les comunitats autònomes en matèria d'estabilitat pressupostària. La STC 215/2014 (FJ 8) ha subratllat aquest aspecte i ha qualificat l'esmentat article de “medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, que no ha adoptado, primero, por propia iniciativa, y luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación en la que ha incurrido”. El mateix fonament jurídic d'aquesta sentència fa posteriorment una referència a l'article 155 CE, que pot ser llegida com una caracterització més general d'aquest precepte, en els termes següents: “[...] 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”.

Per la seva part, l'article 92.4 LOTIC ha atorgat al Tribunal Constitucional la facultat d'adoptar diverses mesures per a l'execució de les seves pròpies sentències en casos d'incompliment: imposar multes coercitives, suspendre en les seves funcions autoritats o empleats públics, executar substitutòriament resolucions amb la col·laboració, si escau, del Govern, i deduir testimoni de particulars per exigir la responsabilitat penal. La STC 185/2016 (FJ 17) ha destacat la diferència entre la figura de l'article 92.4 LOTIC i la de l'article 155 CE atenent el títol normatiu legitimador, l'òrgan competent i l'objecte. Precisament partint d'aquesta diferència es pot arribar a considerar que les previsions de l'article 92.4 LOTIC reforcen el caràcter d'*ultima ratio* de l'article 155 CE. Álvarez Álvarez ho expressa amb aquestes paraules: “Las medidas necesarias a las que alude el art. 155 CE [...] solo pueden ser puestas en práctica en el caso de que fracasen los medios de ejecución de resoluciones previstos en el art. 92.4 LOTIC”.⁴⁹

44 D'acord amb la STC 215/2014, de 18 de desembre, FJ 8, el Tribunal Constitucional ha estimat que entrava dins d'aquest caràcter de l'article 155 CE la previsió de l'article 26.1 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Aquest precepte estableix l'aplicació de mesures d'execució forçosa en cas d'incompliment per part d'una comunitat autònoma de determinades obligacions regulades per l'esmentada Llei orgànica.

45 (Ballart, 1987: 89-91).

46 (Albertí, 1985: 472).

47 (García Torres, 1984: 1225-1226).

48 V., entre altres, Virgala (2005: 84-88).

49 (Álvarez Álvarez, 2016: 303). En el mateix sentit, v. Álvarez Álvarez (2018: 599-602). Sobre la relació entre l'article 155 CE i

En definitiva, les regulacions i la jurisprudència constitucional suara esmentades contribueixen sens dubte a enfortir la visió de l'article 155 CE com a instrument subsidiari. Tanmateix, segueix mancant una expressa i general obligació jurídica en tal sentit ja que les referències legals són fragmentàries o indirectes i la jurisprudència constitucional no ha tractat encara de manera específica l'article 155. Per aquest motiu, sens perjudici de tenir en compte aquest element, la valoració de l'adequació constitucional de l'aplicació de l'article 155 CE, com a instrument excepcional de resolució de conflictes que és, s'haurà de fer principalment a partir de l'observança o no dels principis de necessitat, idoneïtat i proporcionalitat.

Finalment, correspon tractar de la darrera qüestió general anunciada en aquest apartat: els supòsits d'aplicació de l'article 155 CE. Òbviament cal partir de la dicció literal del precepte, que, com ja s'ha assenyalat anteriorment, identifica en principi dos supòsits d'aplicació: l'incompliment per part d'una comunitat autònoma de les obligacions imposades per la Constitució i les lleis, o l'actuació d'una comunitat autònoma greument atemptatòria contra l'interès general d'Espanya.

Aquesta dualitat d'elements materials per fer possible la posada en marxa de l'article 155 CE va ser objecte des del primer moment de dues interpretacions contraposades. Un sector doctrinal (Muñoz Machado, Albertí, Ballart) va defensar que en realitat no s'establien dos supòsits a l'article 155 CE sinó un de sol ja que, en paraules del primer dels autors citats, "no hay vulneración del interés general que no consista precisamente en el incumplimiento de la Constitución o de las leyes del Estado".⁵⁰ Ballart fins i tot entén que l'incís relatiu a l'atemptat greu contra l'interès general d'Espanya no introdueix un element material específic, sinó que aporta simplement un criteri interpretatiu tendent a restringir l'aplicació del precepte a supòsits d'incompliment de la Constitució i les lleis revestits d'especial gravetat.⁵¹

En un sentit oposat al que s'acaba d'exposar una altra orientació doctrinal (Cruz Villalón, García Torres)⁵² va fer un tractament diferenciat dels dos supòsits de l'article 155 CE. El segon dels autors citats caracteritza, en primer lloc, l'incompliment d'obligacions constitucionals i legals i assenjala que ha de ser una conducta imputable als òrgans superiors de les comunitats autònomes consistent en una vulneració efectiva (no una mera amenaça) dels mandats jurídics relatius a la distribució territorial del poder polític en el si d'un estat compost.⁵³ A continuació García Torres es refereix al supòsit de l'atemptat greu contra l'interès general d'Espanya per subratllar que és "un caso particularmente grave (y, por ello, expresamente destacado)" dels incompliments d'obligacions constitucionals i legals, concretament "de la obligación constitucional de fidelidad y solidaridad constitucionales".⁵⁴ En la mateixa línia Virgala incorpora "un matís qualitatiu" a aquest segon supòsit de l'article 155 CE i afirma que es produirà "cuando el incumplimiento de obligaciones se dirija frontalmente a la ruptura del marco constitucional en la distribución territorial del poder político, ignorando que la Comunidad Autónoma no es un ente soberano".⁵⁵ Tancant aquest plantejament interpretatiu, De la Quadra-Salcedo subratlla encara més el caràcter substantiu i autònom del supòsit de l'atemptat greu contra l'interès general d'Espanya. Respecte a això, aquest autor imagina dos possibles escenaris: la concurrència de l'esmentat atemptat amb l'incompliment de les obligacions constitucionals i legals i dona com a exemple la proclamació de la independència per part d'una comunitat autònoma; o la presència d'una actuació autonòmica atemptatòria contra l'interès general d'Espanya sense incompliment estricte d'obligacions jurídiques i posa com a exemple eventuais pràctiques dels mitjans de comunicació públics o de l'Administració educativa tendents a promoure l'enfrontament de la població de la comunitat autònoma amb la resta de la població espanyola.⁵⁶

La jurisprudència constitucional no ha entrat en la caracterització de cadascun dels dos supòsits d'aplicació de l'article 155 CE. Incidentalment es refereix de passada als dos elements materials sense gaires més precisions. Certament en la STC 215/2014, de 18 de desembre, (FJ 8), sembla configurar com un cas d'incompliment

l'article 92.4 LOTC, v. també González Hernández (2016: 541-542).

50 (Muñoz Machado, 1982: 457). En el mateix sentit, v. Albertí (1985: 473); Ballart (1987: 137-139).

51 (Ballart, 1987: 138-139).

52 (Cruz Villalón, 1981: 713-717; Cruz Villalón, 1984: 56-62; García Torres, 1984: 1249-1279).

53 (García Torres, 1984: 1250-1263).

54 (García Torres, 1984: 1268).

55 (Virgala, 2005: 92-93).

56 (De la Quadra-Salcedo, 2018: 37-39).

d'obligacions constitucionals i legals el que pot permetre aplicar la coerció estatal segons les previsions de l'article 26.1 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i estabilitat financera. Aquesta mateixa sentència, i també la STC 41/2016, de 3 de març, (FJ 16), han utilitzat expressions com "contumaz", "deliberado", "flagrante", o "extremadamente cualificados" per referir-se als incompliments constitucionals susceptibles de posar en pràctica l'article 155 CE. Justament aquestes notes d'excepcionalitat i gravetat han portat un autor com Álvarez Álvarez a entendre que en realitat a l'article 155 CE hi ha un únic supòsit: el de l'atemptat greu contra l'interès general d'Espanya, consistent en "conductas que pongan en peligro la eficacia del Estado total, esto es, los principios que fundamentan la unidad del ordenamiento jurídico en su conjunto".⁵⁷

En definitiva, més enllà dels matisos importants entre les diverses concepcions dels supòsits materials de l'article 155 CE, emergeix el criteri de la gravetat de l'actuació autonòmica com a element qualitatiu per fonamentar el desencadenament de l'aplicació del precepte, especialment, però no exclusivament, en el cas de l'atemptat contra l'interès general d'Espanya. En tot cas la qüestió més transcendent, com s'examinarà més endavant, és la correlació entre aquestes concepcions i les mesures susceptibles de ser aplicades en el marc del respecte als principis constitucionals que regeixen l'Estat autonòmic.

2.4 Procediment d'aplicació

D'acord amb el marc que estableix l'article 155 CE el procediment per a l'aplicació de la coerció estatal ha de passar per quatre fases principals: el requeriment del Govern central i la seva desatenció pel president de la comunitat autònoma, l'aprovació de la proposta de mesures per part del Govern central, l'autorització del Senat, i la publicació i l'entrada en vigor de les disposicions reguladores de les mesures aplicables. Les fonts normatives que regeixen aquest procediment són el ja esmentat article 155 CE i l'article 189 del Reglament del Senat (RS).

La previsió del requeriment previ, en paraules del senador Benet, que va defensar la seva incorporació al text constitucional, s'havia de considerar "una última advertencia" del Govern estatal a la comunitat autònoma.⁵⁸ Dit en altres termes, el requeriment es configura com una garantia per a la comunitat autònoma i com un diàleg entre la comunitat autònoma i el Govern estatal, tot impeding d'aquesta manera una aplicació de l'article 155 CE sobtada i sense punts de referència preestablerts. En aquest sentit el Govern central, si entén que es donen els supòsits d'aplicació del precepte, ha d'informar prèviament la comunitat autònoma de les seves intencions, dels fets motivadors, de la conducta a seguir i de les mesures coercitives previstes en cas de desatenció al requeriment. Aquesta visió garantista del requeriment, que comporta incloure en el seu contingut una relació precisa de les causes i les conseqüències del recurs a la coerció estatal, és àmpliament compartida des del punt de vista doctrinal. Satrústegui ho expressa amb tota precisió de la manera següent:

"Por lo que se refiere al contenido del requerimiento, es necesario que esté debidamente motivado con referencia expresa a las conductas de la Comunidad Autónoma incumplidoras o atentatorias al interés general, que delimitarán objetivamente el ámbito material de la posible acción coercitiva del Estado, porque no se podrá adoptar medidas para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de obligaciones a las que no se haya hecho referencia en el requerimiento".⁵⁹

L'article 155 CE deixa clar que el requeriment prové del Govern, la qual cosa obliga a aprovar-lo i formalitzar-lo jurídicament mitjançant un acord de l'òrgan col·legiat corresponent, és a dir, del Consell de Ministres. També el precepte constitucional estableix amb precisió que el president de la comunitat autònoma ha de ser el destinatari del requeriment. El requeriment és, per tant, un acte receptici amb destinatari específicament determinat, amb l'exigència de la deguda notificació oficial i amb l'obligació de ser contestat per tal que es pugui valorar si és atès o desatès. Hi ha, tanmateix, un element important no previst normativament. Es tracta del termini dins del qual ha de respondre el president de la comunitat autònoma. No hi ha dubte que, ateses les característiques de la figura de la coerció estatal, aquest termini ha de constar ineludiblement en el

⁵⁷ (Álvarez Álvarez, 2018: 590).

⁵⁸ DSS, núm. 54, 13.9.1978, pàg. 2686.

⁵⁹ (Satrústegui, 2017: 1879). En el mateix sentit, v. Gil-Robles (1988: 464-465); Virgala (2005: 94); Ballart (1987: 146); Albertí (2018: 27-28). També el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries (DCGE) 14/2017, de 5 de desembre, FJ 3.4.

text del requeriment, però el silenci normatiu permet al Govern fixar-lo en cada cas en funció de les diverses circumstàncies que hi concorrin.⁶⁰

Com s'acaba d'assenyalar, el requeriment ha de ser contestat de forma expressa i dins el termini establert pel president de la comunitat autònoma. En aquest context normatiu la manca de resposta ha de ser entesa com una desatenció. La contestació al requeriment en pot discutir els diversos elements del contingut, la qual cosa pot donar lloc a la formulació de requeriments i respostes de tipus complementari.⁶¹ En qualsevol cas, correspon al Govern estatal en darrer terme valorar la resposta expressa o tàcita del president de la comunitat autònoma i decidir, en conseqüència, si es prossegueix el procediment d'aplicació de l'article 155 CE.

La desatenció al requeriment, valorada pel Govern, és, doncs, el pressupòsit que permet continuar el procediment d'aplicació de la coerció estatal. El Govern, reunit en Consell de Ministres, ha de fer aquesta valoració i constatar si segons el seu criteri el requeriment ha estat desatès. Cal subratllar que, tot i constatar la desatenció al requeriment, el Govern no està obligat a sol·licitar al Senat l'autorització per adoptar les mesures de coacció estatal. En aquest sentit es pot observar que l'article 155 CE utilitza l'expressió "podrà adoptar", és a dir, és una disposició merament habilitadora.⁶² Per aquest motiu és qüestionable la constitucionalitat de l'article 26.1 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, quan, en el marc d'un desplegament normatiu de l'article 155 CE, afirma imperativament que "en caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias [...]".⁶³

Si el Govern estatal decideix de continuar el procediment d'aplicació de l'article 155 CE ha d'adoptar el corresponent Acord en Consell de Ministres, en el qual consti, d'una banda, la realització del requeriment i la seva desatenció, i de l'altra, el contingut i l'abast de les mesures de coerció estatal. Això es desprèn de la regulació establerta per l'article 189.1 RS:

"Si el Gobierno, en los casos contemplados en el artículo 155.1 de la Constitución, requiriese la aprobación del Senado para la adopción de las medidas a que el mismo se refiere, deberá presentar ante el Presidente de la Cámara escrito en el que manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta".

En vista del que s'acaba d'exposar, la configuració jurídica del requeriment i de l'Acord del Govern per proposar les mesures de coerció estatal exigeixen una verificació precisa dels supòsits fàctics i una congruència en la concatenació de fets i actes del procediment d'aplicació de l'article 155 CE. L'Acord del Govern ha de ser, per tant, coherent amb el contingut del requeriment tant pel que fa a la determinació de les conductes autonòmiques susceptibles d'activar el mecanisme de la coacció estatal com en relació amb la previsió de les mesures aplicables. Una vegada més Satrústegui ho planteja de manera encertada:

"Concretamente, se debe asegurar la coherencia entre Requerimiento o Requerimientos del Gobierno y los presupuestos invocados para la aplicación del art. 155; así como, entre las medidas dictadas por el Gobierno con la aprobación del Senado y el Requerimiento o Requerimientos previamente incumplidos [...]".⁶⁴

Un cop tramès al Senat l'escrit amb l'Acord del Govern, comença la denominada *fase senatorial* del procediment d'aplicació de l'article 155 CE. És un moment decisiu, atès que l'aprovació per majoria absoluta del Senat és el requisit constitucionalment establert per tal que el Govern pugui desplegar les mesures de coerció estatal. La regulació es troba al ja citat article 189 RS i d'aquest tràmit senatorial convé destacar tres aspectes: en primer lloc, el sentit de la intervenció del Senat, en segon lloc, alguns elements de les previsions reglamentàries sobre l'*iter* parlamentari i, finalment, l'abast i la naturalesa de l'actuació de la cambra alta.

60 V. García Torres (1984: 1271); Ballart (1987: 147-148); Calafell (2000: 118); Virgala (2005: 95); Satrústegui (2017: 1879).

61 V. Albertí (2018: 28); Calafell (2000: 119).

62 V., entre altres, García Torres (1984: 1277); Albertí (1985: 474); Virgala (2005: 95).

63 V. Gómez Orfanel (2018: 1640). La STC 215/2014, de 18 de desembre, FJ 8, no estima inconstitucional el precepte citat, però sí que ho fa el vot particular dels magistrats Asúa, Ortega, Roca, Valdés i Xiol.

64 (Satrústegui, 2017: 1890).

La intervenció exclusiva del Senat en el tràmit parlamentari de l'aplicació de l'article 155 CE, inspirada en l'article 67 LFB, podria haver tingut tot el sentit si la cambra alta s'hagués acabat configurant materialment en el text constitucional de 1978, o en una reforma posterior, de conformitat amb la definició general de l'article 69.1 CE com a "cambra de representació territorial". En la mesura que el Senat no respon a aquesta configuració, el protagonisme atorgat a aquesta cambra per l'article 155 CE, com assenyalen Solé Tura i Aparicio, "no es más que un residuo de la concepción inicial que tiene poco que ver con la pretensión de un cierto control de las Comunidades Autónomas sobre la posible arbitrariedad del Gobierno central".⁶⁵

De la regulació reglamentària sobre el procediment parlamentari (article 189 RS) cal posar en relleu els elements següents: la tramitació parlamentària es projecta sobre l'escrit del Govern, en què han de constar la justificació del requeriment i la seva desatenció i les mesures a adoptar; el pronunciament del Senat es produeix primer en Comissió i finalment en el Ple; el president de la comunitat autònoma afectada té la facultat de presentar al·legacions per escrit a la Comissió i de designar un representant per intervenir-hi; la Comissió formula "propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas" (article 89.4 RS); el Ple debat la proposta de la Comissió i per aprovar la resolució corresponent requereix el vot favorable de la majoria absoluta de la cambra.⁶⁶

Aquest marc normatiu permet constatar amb claredat que la decisió del Senat ha de ser motivada i que ha de tenir un doble contingut. Especial rellevància té aquest darrer aspecte. En efecte, d'una banda, la cambra alta ha d'emetre un pronunciament raonat sobre si és procedent o no aplicar l'article 155 CE i, de l'altra, ha d'aprovar, rebutjar o modificar les diverses mesures proposades pel Govern. La decisió del Senat, com a institució política, serà adoptada d'acord amb les majories polítiques existents en cada moment, però en qualsevol cas ha de respectar el marc constitucional i reglamentari. A la cambra alta li correspon, per tant, valorar si es donen els supòsits d'aplicació de l'article 155 CE i si les mesures proposades són les procedents. En aquest sentit el Senat ha de verificar la coherència entre el requeriment del Govern al president de la comunitat autònoma i l'Acord del Govern de proposta de mesures en el marc de l'article 155 i també ha de tenir constància inequívoca de la desatenció o no del requeriment governamental per part del president autonòmic. En definitiva, la Resolució final del Senat és l'últim esglaió del procediment i ha de ser congruent amb els dos actes anteriors (requeriment del Govern al president de la comunitat autònoma i acord del Govern) tant pel que fa a la identificació de les actuacions autonòmiques susceptibles de portar a l'aplicació de l'article 155 CE com pel que fa a la determinació de les mesures de coerció estatal imposables en aquest marc.⁶⁷

Quant a la naturalesa jurídica de la Resolució del Senat mitjançant la qual s'autoritza el Govern per aplicar l'article 155 i per adoptar les mesures corresponents, es va subratllar en un primer moment més el seu caràcter d'acte de control polític realitzat substancialment a partir de criteris d'oportunitat.⁶⁸ Ara bé, sense negar la dimensió política de la decisió del Senat, ja s'ha assenyalat anteriorment que el pronunciament de la cambra alta té una gran transcendència material (la imposició de mesures coactives a una comunitat autònoma alteradores del règim ordinari de distribució de competències i de relacions amb l'Estat) i que ha de respectar el procediment i els límits establerts per la Constitució. Per aquest motiu l'Acord del Senat, aprovat en el marc de l'article 155 CE, té caràcter normatiu i valor o rang de llei. En definitiva, s'ajusta a la caracterització feta per l'ITC, 7/ 2012, de 13 de gener, FJ 3:

"decisiones o actos parlamentarios que sin ser leyes o fuentes equiparables a la ley, sí pueden, conforme a la propia Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es, excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente. 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

65 (Solé Tura i Aparicio, 1988: 270-271). En idèntic sentit crític, v. Ballart (1987: 153-154); Calafell (2000: 126-127). Aquests darrers autors estimen que, atesa la feble dimensió autonòmica del Senat a la CE, hauria estat més adequat establir la intervenció del Congrés dels Diputats a l'article 155 CE.

66 L'exigència de majoria absoluta, tant a la CE com al RS, només es refereix a la decisió final del Ple del Senat i, per tant, la proposta de la Comissió pot ser aprovada per majoria simple. També cal afegir que la referència al "voto favorable de la mayoría absoluta de los Senadores" (article 189.5 RS) exclou que la decisió final pugui ser adoptada per la Diputació Permanent del Senat. V. Satrústegui (2017: 1881-1883).

67 V. Satrústegui (2017: 1890); Albertí (1985: 471); Albertí (2018: 28); DCGE 14/2017, de 5 de desembre, FJ 3.4.

68 V. Santaolalla (1984: 203); Ballart (1987: 150).

de dudar que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten ese genérico rango o valor de ley".⁶⁹

Finalment, cal apuntar que, atesa la naturalesa jurídica de l'Acord del Senat, ha de ser publicat al BOE per tal que pugui entrar en vigència i desplegar els seus efectes. Llavors correspondrà al Govern decidir si fa ús o no de l'autorització del Senat, o amb quin abast la porta terme sempre dins el marc de la Resolució de la cambra alta.⁷⁰

2.5 Mesures aplicables

L'article 155 CE no és gens concret quan es refereix a les mesures aplicables. Es limita a indicar que han de ser les "necessàries" per assolir les finalitats perseguides amb el mecanisme de la coerció estatal: obligar una comunitat autònoma "al compliment forçós" de les seves obligacions constitucionals o legals, "protegir l'interès general". Cal recordar que, per la seva banda, l'apartat 2 del mateix precepte afegeix que per a l'execució de les mesures "el Govern podrà donar instruccions a totes les autoritats de les comunitats autònomes".

Tot i aquesta dicció tan escarida del precepte, se'n poden extreure –i de la incardinació d'aquest en el conjunt del sistema constitucional– dos elements que es poden presentar com a indiscutibles. Així, d'una banda, cal fer avinent que les mesures adoptades en aplicació de l'article 155 CE no poden en cap cas comportar la derogació de l'Estatut d'autonomia o la suspensió indefinida de l'autonomia. En aquest sentit, la coerció estatal està al servei d'assegurar el recte desenvolupament del principi constitucional d'autonomia política territorial, però no per generar-ne la desaparició irreversible. En expressió gràfica i rotunda de García Torres, "el artículo 155 no es ningún sumidero que pueda tragarse ni la Constitución ni ninguno de los principios constitucionales".⁷¹ D'altra banda, el fet que l'article 155 CE sempre impliqui d'alguna manera una alteració limitadora o restrictiva de l'exercici de les competències autonòmiques ha de comportar que l'aplicació de les mesures es regeixi per l'observança dels principis de necessitat, idoneïtat, concreció, proporcionalitat i temporalitat. En definitiva, les mesures aplicables han de tenir una durada limitada a la consecució de l'objectiu a assolir i han de ser les estrictament necessàries i adequades per a la finalitat perseguida tractant de causar el menor detriment possible a la vigència del principi autonòmic.⁷²

Entrant ja en el contingut de les mesures aplicables en el marc de l'article 155 CE, es pot observar que en un primer moment hi va haver una posició doctrinal que les circumscriu a les instruccions que estableix l'apartat 2 del precepte, sense admetre la possibilitat de la substitució temporal d'òrgans autonòmics pel Govern de l'Estat. En aquest sentit, Rodríguez Oliver afirmava que "el Estado adopta medidas y dirige instrucciones a las que habrá de acomodarse la ulterior actividad de la Comunidad afectada, siendo precisamente ella quien desempeña la tarea de ejecutarlas".⁷³

Encara que no es pot excloure que les mesures necessàries es puguin limitar en algun cas a la impartició d'instruccions a una comunitat autònoma, la regulació constitucional distingeix clarament unes de les altres i, per tant, els confereix separadament substantivitat pròpia i col·loca les instruccions com a complement executiu de les mesures quan així calgui. Per això, la doctrina espanyola ha compartit el criteri que les mesures aplicables en el marc de l'article 155 CE són les mateixes que la doctrina alemanya ha assenyalat com les potencialment derivades de l'article 37 LFB.⁷⁴ En aquest sentit, s'han identificat com a principals mesures de coerció estatal les següents: l'execució substitutòria, la pressió financera i l'assumpció fiducial.⁷⁵ L'actuació

69 V. Satrustegui (2017: 1883-1884); Álvarez Álvarez (2018: 606-608).

70 V. García Torres (1984: 1277); Virgala (2005: 98).

71 (García Torres 1984: 1266). En el mateix sentit, entre altres, v. Ballart (1987: 158); Albertí (1985: 474). Aquest criteri és compartit doctrinalment també per autors que, com s'examinarà més endavant, tenen visions àmplies de l'abast de les mesures aplicables en el marc de l'article 155. V. De la Quadra-Salcedo (2018: 46).

72 V., entre altres, Cruz Villalón (1984: 59); Albertí (1985: 475); García Torres (1984: 1277); Ballart (1987: 158); Calafell (2000, 127-128); Virgala (2005: 99); Satrustegui (2017: 1886).

73 (Rodríguez Oliver 1981: 2321). En termes semblants s'expressa Ballart, si bé aquest autor admet supòsits de substitució de l'actuació autonòmica per part del Govern estatal. V. Ballart (1987: 159-161).

74 V., entre altres, Muñoz Machado (1982: 457); García Torres (1984: 1283-1288); Cruz Villalón (1984: 60); Albertí (1985: 474-475); Virgala (2005: 100-101); Satrustegui (2017: 1886-1888); De la Quadra-Salcedo (2018: 41-44); Álvarez Álvarez (2018: 603-605); Gómez Orfanel (2018: 1643).

75 L'expressió *assumpció fiducial* és utilitzada per García Torres per referir-se al que la doctrina alemanya denomina *segregat* dels

substitutòria permet a l'Estat central assumir competències atribuïdes als òrgans de les comunitats autònomes, i per a la determinació i la gradació de tot això el Govern pot utilitzar la funció legislativa (particularment mitjançant el decret llei), la potestat reglamentària, la funció executiva i la funció de direcció política.⁷⁶ Les mesures de pressió financera poden ser, entre altres, la suspensió de transferències de recursos, la negativa a autoritzar endeutament i les mesures d'intervenció en els comptes autonòmics establertes de manera expressa per l'article 26.1 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Finalment, la tercera de les mesures adoptables més rellevants és, en paraules de García Torres, "la asunción temporal por órganos estatales (incluso el propio Gobierno o delegados suyos) de las funciones de los órganos de la Comunidad Autónoma a título fiducial, pero en el bien entendido de la persistencia de los órganos autonómicos con sus titulares en el desempeño de las funciones no secuestradas".⁷⁷ Dit en altres termes, aquesta darrera mesura pot comportar que en circumstàncies especialment greus determinats òrgans autonòmics cessin de manera temporal, o siguin suspesos, en l'exercici d'algunes de les seves funcions, i siguin substituïts en aquest exercici per un òrgan estatal, però sense que tot això impliqui la destitució dels membres dels òrgans autonòmics.

Del plantejament anterior, àmpliament compartit, se separen alguns dels autors (Cruz Villalón, Virgala, De la Quadra-Salcedo), que confereixen una substantivitat material especial al supòsit d'aplicació de l'article 155 CE relatiu a l'atemptat greu contra l'interès general d'Espanya. Per a aquest sector doctrinal l'article 155 CE és prou obert i flexible per consentir qualsevol mesura coactiva, sempre que no signifiqui derogar l'Estatut o suspendre indefinidament l'autonomia. Conseqüentment, admeten la possibilitat que en aplicació de l'article 155 CE es pugui establir la dissolució del Parlament autonòmic i el cessament dels membres del Govern de la comunitat autònoma. Així, per a De la Quadra-Salcedo, quan l'atemptat contra l'interès general d'Espanya es materialitzi en fets d'una particular gravetat (per exemple, si una comunitat autònoma fa una declaració d'independència), la mesura de coacció estatal "[...] puede consistir en adoptar cualquier decisión con el único límite de respetar la Constitución y el principio de autonomía. Eso comprende destituir al Gobierno de la Comunidad y también, desde luego, disolver el Parlamento si el atentado proviene de dichas Instituciones [...]".⁷⁸

Aquesta concepció extremament expansiva de l'abast material de les mesures aplicables en el marc de la coerció estatal, que inclou la dissolució del poder legislatiu territorial i el cessament dels membres de l'executiu autonòmic, no resulta d'acord amb el que disposa l'article 155 CE, per tres motius principals.

En primer lloc, perquè aquestes mesures no estan expressament previstes pel precepte constitucional i, com s'ha exposat anteriorment, no se'n pot inferir de manera inequívoca i concloent l'acceptació implícita durant el debat constituent, sinó més aviat el contrari.⁷⁹

En segon lloc, i aquesta és la raó fonamental, perquè el principi d'autonomia política es basa constitucionalment en l'existència i la intangibilitat dels òrgans superiors de les comunitats autònomes, d'acord amb uns procediments en què les institucions estatals no tenen consentit intervenir-hi. Això deriva de la connexió inescindible entre el principi d'autonomia política territorial de l'article 2 CE amb la configuració de la forma de govern parlamentària a les comunitats autònomes, establerta per l'article 152.1 CE i desplegada pels estatuts d'autonomia. Dit en altres termes: la dissolució del Parlament i el cessament dels membres del Govern lesiona greument o desnaturalitza completament el principi d'autonomia política territorial, la materialització del qual exigeix la permanència en tot moment de les institucions superiors de la comunitat autònoma, sense cap intromissió estatal en el seu règim orgànic procedimental. En paraules d'Álvarez Álvarez:

"La coerción estatal como función del Estado total únicamente permite a los órganos previstos en el art. 155

poderes legislatiu o executiu dels estats federats. V. García Torres (1984: 1283-1284).

76 V. Álvarez Álvarez (2018: 604-605).

77 (García Torres, 1984: 1283-1284).

78 (De la Quadra-Salcedo, 2018: 46). En termes semblants, v. Cruz Villalón (1984: 60); Virgala (2005: 103). Com es veurà més endavant, hi ha autors com García Torres o Álvarez Álvarez que, tot i conferir també certa significació jurídica especial a la referència a l'atemptat greu contra l'interès general d'Espanya, no tenen la mateixa concepció expansiva de l'abast de les mesures aplicables en el marc de l'article 155 CE.

79 V. l'apartat 2.2 d'aquest treball.

CE a no sujetarse al reparto competencial realizado por la CE, por los Estatutos de Autonomía y, en su caso, por las leyes de delimitación competencial y las del art. 150 CE, pero no autoriza a una falta de sujeción a los elementos orgánicos, procedimentales ni funcionales de dichos sujetos”.⁸⁰

Finalment, perquè la possible assumptió fiducial de funcions d'òrgans de les comunitats autònomes per part d'òrgans de l'Estat fa innecessàries, no idònies i desproporcionades les mesures de dissolució del Parlament autonòmic i de cessament dels membres del Govern de la comunitat autònoma.⁸¹

2.6 El control de la coerció estatal

La consideració, ja exposada anteriorment, segons la qual l'Acord del Senat d'aprovació de les mesures aplicables en el marc de l'article 155 CE és, en vista del que assenyala l'ITC 7/2012, de 13 de gener, FJ 3, un acte amb valor o rang de llei determina el procediment de control de la coerció estatal. En aquest sentit, l'Acord del Senat, que estableix l'article 155 CE, seguint el contingut exprés de la resolució del Tribunal Constitucional que s'acaba d'esmentar, només pot ser objecte d'impugnació davant l'alt tribunal pels procediments de control de constitucionalitat de les lleis, és a dir, no pel recurs d'empara ni el conflicte de competències.⁸²

Amb relació a aquesta qüestió, cal fer avinent que la naturalesa de força de llei de l'Acord del Senat s'ha d'estendre als decrets dictats sota la seva cobertura pel Govern, ja que tot això constitueix una unitat normativa, és a dir, les mesures d'aplicació de l'article 155 CE. Conseqüentment, tant l'Acord del Senat com aquests decrets del Govern són susceptibles de ser impugnats en conjunt davant el Tribunal Constitucional mitjançant el recurs d'inconstitucionalitat. Tot això sens perjudici que les disposicions i els actes posteriors en execució de les mesures d'aplicació de l'article 155 puguin ser revisats, segons els casos, per la justícia constitucional mitjançant el recurs d'empara o per la jurisdicció ordinària mitjançant el recurs contenciós administratiu.⁸³

3 Aplicació de l'article 155 CE a Catalunya

3.1 Manca de coherència entre el Requeriment del Govern al president de la Generalitat i l'Acord del Consell de Ministres pel qual se sol·licita al Senat l'aprovació de mesures de coerció estatal

En l'apartat 2.4 d'aquest treball s'ha assenyalat que el requeriment del Govern al president de la comunitat autònoma no és un mer requisit formal previ a la posada en marxa de les mesures de coacció estatal derivades de l'article 155 CE, sinó que, al contrari, constitueix un element essencial de tot el procediment. En aquest sentit, s'ha defensat que l'esmentat requeriment, d'una banda, ha d'identificar de manera concreta i precisa l'actuació autonòmica que incompleix obligacions jurídiques o que atempta greument contra l'interès general d'Espanya i, de l'altra, ha d'indicar les mesures a adoptar per restablir la situació i aquelles sobre les quals, en cas de desatenció, el Govern pot sol·licitar l'aprovació del Senat. En definitiva, la funció garantista del requeriment per evitar una aplicació de l'article 155 CE arbitrària i sense submissió a paràmetres preestablerts exigeix una coherència entre el seu contingut i els termes expressos de l'Acord del Govern pel qual se sol·licita al Senat l'autorització per a l'adopció de mesures de coerció estatal. Correspon, doncs, examinar si amb motiu de l'aplicació de l'article 155 a Catalunya s'ha donat l'esmentada i exigible congruència.⁸⁴

El requeriment del Govern al president de la Generalitat va ser acordat pel Consell de Ministres el dia 11 d'octubre de 2017 i en la mateixa data va ser enviat al seu destinatari.⁸⁵ La part dispositiva del requeriment

80 (Álvarez Álvarez, 2018: 603).

81 (García Torres, 1984: 1284).

82 Aquesta és la via seguida per les impugnacions de l'Acord del Senat del 27 d'octubre de 2017. V. l'apartat 1 i la nota 9 d'aquest treball.

83 V. Gómez Orfanel (2018: 1647-1648); Satrustegui (2017: 1884-1885); Ridao (2018: 184).

84 Sobre l'aplicació de l'article 155 CE a Catalunya v., entre altres, Albertí (2018: 11-40); Ridao (2018: 169-202); Seijas (2018: 174-2012); Lafuente (2018: 77-116); De la Quadra-Salcedo (2018: 25-76); Álvarez Álvarez (2018: 583-609); Arbós (2018); Roig (2017); Gómez Orfanel (2018: 1636-1650).

85 El text de la part dispositiva del requeriment es pot trobar en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (BOCG), Senado, núm. 162, 21.10.2017, pàg. 6.

n'identificava un únic objecte del plantejament i la consegüent mesura a adoptar per la comunitat autònoma en els termes següents:

“El Presidente de la Generalidad confirme si alguna autoridad de la Generalidad de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si en su declaración del 10 de octubre de 2017 ante el pleno del Parlamento implica la declaración de independencia al margen de que ésta se encuentre o no en vigor [...]”

Por el Presidente y el Gobierno de la Generalidad 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 [...]”⁸⁶

Certament, la part dispositiva del requeriment anava precedida de la referència a un seguit d'actuacions de les institucions de la Generalitat de Catalunya (per exemple, l'aprovació de les lleis 19/2017, de 6 de setembre, i 20/2017, de 8 de setembre, relatives, respectivament, al referèndum d'autodeterminació i a la transitorietat jurídica, i la celebració del referèndum l'1 d'octubre de 2017), qualificades totes d'incompliments de les obligacions constitucionals i especialment de les decisions del Tribunal Constitucional. Al mateix temps, el requeriment acollia el criteri de l'aplicació de l'article 155 com a *ultima ratio*, reconeixia que totes les disposicions de la Generalitat esmentades estaven suspeses pel Tribunal Constitucional, establia un raonable termini de resposta de cinc dies i fixava els termes de la resposta exclusivament en “afirmativa o negativa”. Amb relació a aquest darrer aspecte, es precisava que qualsevol resposta diferent es consideraria com a confirmació de l'actuació autonòmica incomplidora.

En tot cas, els elements substantius del text del requeriment a l'efecte de valorar la regularitat jurídica de tot el procediment d'aplicació de l'article 155 CE són els següents: la identificació d'una sola actuació desencadenant (la declaració d'independència), l'assenyalament d'una sola conducta reparadora (la revocació de la declaració d'independència) i l'absència de cap esment a les mesures concretes a adoptar per part del Govern en el supòsit de desatenció. A propòsit d'aquesta darrera qüestió, el requeriment es limita a indicar en termes absolutament genèrics que el Govern “propondrá al Senado la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de sus obligaciones constitucionales y para la protección del interés general”. Cal observar que el requeriment tampoc no precisa si les actuacions autonòmiques que poden fonamentar les mesures de coerció estatal responen a incompliments d'obligacions jurídiques o afectacions greus a l'interès general d'Espanya.

El president de la Generalitat va respondre al requeriment mitjançant una carta datada el dia 16 d'octubre de 2017.⁸⁷ Sobre l'objecte del requeriment, és a dir, sobre la declaració verbal d'independència efectuada el 10 d'octubre, s'hi pot llegir el que segueix:

“La suspensión del mandato político surgido del de las urnas el 1 de octubre 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, nuestro principal objetivo es emplazarle a dialogar y 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 [...]”.

El president del Govern va contestar aquesta carta amb una altra missiva el mateix dia 16 d'octubre de 2017,⁸⁸ en la qual el punt més determinant es troba en el primer paràgraf:

“Lamento profundamente que haya decidido Ud., como Presidente de la Generalitat y como representante ordinario del Estado en Cataluña, no contestar el requerimiento remitido el pasado 11 de octubre y, por lo tanto, no aclarar el extremo de si alguna autoridad de la Generalitat ha declarado la independencia de Cataluña”.

⁸⁶ Cal destacar com a fet rellevant que el requeriment porta data de l'11 d'octubre de 2017 i que es refereix a una declaració verbal d'independència efectuada en el Parlament de Catalunya pel president de la Generalitat el dia 10 d'octubre de 2017 i immediatament suspesa en la mateixa sessió pel mateix president. Per tant, l'inici d'aquest procediment d'aplicació de l'article 155 CE, que culminaria amb l'Acord del Senat del dia 27 d'octubre de 2017 i les subsegüents disposicions del Govern, no es pot vincular de cap manera a la declaració d'independència votada pel Parlament de Catalunya el mateix dia 27 d'octubre de 2017. V. el *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* (DSPC), núm. 83, 10.10.2017, pàg. 83; núm. 85, 27.10.2017, pàg. 27-29.

⁸⁷ BOCG, Senado, núm. 162, 21.10.2017, pàg. 29-32.

⁸⁸ BOCG, Senado, núm. 162, 21.10.2017, pàg. 34-36.

Al seu torn, el president de la Generalitat va respondre al missatge anterior amb una nova carta enviada el 19 d'octubre de 2017.⁸⁹ En el text, després de reiterar la suspensió de la declaració verbal d'independència i l'apel·lació al diàleg, s'hi inclou un darrer paràgraf amb un pronunciament més clar sobre l'objecte del requeriment: “[...] si el Gobierno del Estado persiste en impedir el diálogo y continuar la represión. El Parlament de Catalunya podrá proceder a votar la declaración formal de independencia que no votó el día 10 de octubre”.

D'aquest intercanvi epistolar al voltant del requeriment, es desprèn que el president de la Generalitat no hi va respondre en els taxatius termes fixats pel Govern, però no és menys cert que, especialment en la darrera de les cartes enviades pel cap de l'executiu català, queda clar que no s'ha votat cap declaració d'independència, que hi va haver una declaració verbal suspesa i que la voluntat del Govern català era per sobre de tot dialogar amb el Govern espanyol per cercar solucions a una complexa situació política. Hi havia, doncs, elements per considerar que el requeriment havia estat atès, però el Govern estatal no ho va entendre així i va procedir a continuar el procediment d'aplicació de l'article 155 CE. Això es va instrumentar per mitjà de l'Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre de 2017, en virtut del qual se sol·licitava al Senat l'aprovació de mesures de coacció estatal dirigides a la comunitat autònoma de Catalunya.⁹⁰

De conformitat amb l'article 189.1 RS i amb la interpretació que es defensa en aquest treball, l'Acord del Govern havia de contenir tres punts principals: la justificació del fet que s'havia efectuat el requeriment i la desatenció d'aquest requeriment per part del president de la Generalitat; la concurrència dels pressupostos habilitants per aplicar l'article 155 CE, i la proposta de mesures concretes de coacció estatal. Tot això havia d'estar presidit per la congruència necessària entre el contingut del requeriment i l'Acord del Govern.

L'Acord del Govern (apartats B i C de l'exposició de motius) dona compte, en efecte, de la realització del requeriment però no en justifica adequadament la desatenció. Partint del fet que el Govern ja advertia en el requeriment que només preveia una resposta binària, afirmativa o negativa, s'agafa a una frase de la carta del president de la Generalitat del 19 d'octubre de 2017 (“el pueblo de Cataluña, el día 1 de octubre, decidió la independencia en un referéndum con el aval de un elevado porcentaje de electores”) per entendre que l'esmentat requeriment ha estat desatès. En aquest sentit, l'Acord del Govern ignora altres pronunciaments de les missives de resposta que no confirmaven la declaració d'independència i que proposaven vies de diàleg per solucionar el conflicte. Amb això, l'Acord del Govern afirma que el requeriment no ha estat atès però, com assenyalava Ridao, “sin razonar siquiera los motivos que lo llevaban a juzgar tales explicaciones como insuficientes o inadecuadas a los efectos de restaurar el orden constitucional”.⁹¹

Pel que fa al compliment dels pressupostos habilitants per aplicar l'article 155 CE, l'Acord del Govern (apartat B de l'exposició de motius) no és del tot precís respecte a la concepció d'aquests pressupostos. Comença afirmant que “el artículo 155 configura un doble presupuesto”; més endavant sembla acostar-se a la idea d'un únic pressupost centrat en la nota de gravetat de l'incompliment o de l'atemptat contra l'interès general d'Espanya,⁹² i acaba assenyalant que, en el cas de les institucions de Catalunya, el 2017 “se ha producido no solo un incumplimiento de obligaciones constitucionales concretas sino que su actuación ha afectado gravemente al interés general de España”. Cal observar, a més, que aquest esment a actuacions de la comunitat autònoma amb afectació a l'interès general d'Espanya no constava de manera expressa en el requeriment previ del Govern. En tot cas, més rellevant que el que s'acaba d'indicar és el fet que l'Acord del Govern desborda l'àmbit del requeriment amb relació a la identificació de la conducta susceptible de fonamentar l'aplicació de l'article 155 CE.⁹³ Cal recordar que el requeriment reclamava la confirmació o no d'una declaració d'independència i instava, si escau, a revocar-la i a parilitzar el procés constituent. En canvi, l'Acord del Govern descriu la situació i les conseqüències en els termes següents:

“[...] el incumplimiento manifiesto, contumaz y deliberado de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por sus máximas instituciones gubernamentales y parlamentarias, de sus obligaciones constitucionales, a través

89 BOCG, Senado, núm. 162, 21.10.2017, pàg. 40.

90 Les referències de la publicació oficial dels acords i les disposicions sobre l'aplicació de l'article 155 CE a Catalunya es troben en les notes 1-7 d'aquest treball. V. també BOCG, Senado, núm. 162, 21.10.2017, pàg. 2-16.

91 (Ridao, 2018: 188).

92 V. Álvarez Álvarez (2018: 590-591).

93 V. Albertí (2018: 29).

de la puesta en marcha de un proceso de secesión de dicha Comunidad Autónoma del Estado español, con desobediencia rebelde, sistemática y consciente de los reiterados pronunciamientos y requerimientos del tribunal constitucional, afectando de manera grave al interés general de España”.

“[...] las pretensiones secesionistas están motivando ya un serio deterioro del bienestar social y económico en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Se ha provocado una progresiva fractura de la convivencia y se han puesto en riesgo las condiciones para el crecimiento económico”.

Com a il·lustració d'aquest deteriorament social i econòmic a Catalunya, l'Acord descendia a detalls molt específics, descrits amb traços gruixuts i mancats de la deguda quantificació: “cientos de empresas han trasladado sus domicilios sociales fuera de Cataluña”, “afectada la actividad turística, donde se está registrando una drástica caída de las reservas”, “una disminución en el número de pedidos de automóviles”, “una bajada de las ventas en grandes superficies”.

En vista d'aquesta nova dimensió del supòsit habilitant, l'Acord del Govern (apartat D de l'exposició de motius i apartats A, B, C, D i E de la part dispositiva) creu trobar el fonament per sol·licitar l'aprovació del Senat sobre un seguit de mesures d'una gran amplitud i entitat material. Seguint la mateixa sistemàtica de l'Acord del Govern, apareixen cinc tipus de mesures l'abast de les quals es pot sintetitzar de la manera següent:

- 1) Les dirigides al president de la Generalitat, al vicepresident i al Consell de Govern, que incloïen el cessament d'aquestes autoritats i institucions, la substitució en les seves funcions pels òrgans creats pel Govern central i l'atribució al president del Govern espanyol de la facultat de dissoldre el Parlament de Catalunya i de convocar eleccions en aquesta comunitat autònoma.
- 2) Les dirigides a l'Administració de la Generalitat que implicaven, entre altres coses, la col·locació del conjunt d'aquesta administració sota les directrius dels òrgans designats pel Govern central, i l'habilitació d'aquests òrgans per dictar disposicions i actes i per nomenar càrrecs públics i personal administratiu.
- 3) Les singulars sobre determinats àmbits de l'activitat administrativa com la seguretat pública i l'ordre públic; la gestió econòmica, financera, tributària i pressupostària, i les telecomunicacions i comunicacions electròniques i audiovisuals. Aquestes mesures, a més de preveure l'exercici per part d'òrgans estatals de les funcions de l'Administració de la Generalitat en aquestes matèries, establien la possibilitat del desplegament de les forces i cossos de seguretat de l'Estat a Catalunya, habilitaven la intervenció dels comptes de la Generalitat⁹⁴ i situaven la ràdio i la televisió públiques de Catalunya sota la gestió de l'executiu estatal.
- 4) Les dirigides al Parlament de Catalunya, que establien la prohibició de posar en marxa el procediment d'investidura d'un president de la Generalitat, l'exclusió de les funcions de control parlamentari sobre l'actuació dels òrgans designats pel Govern central, l'atribució d'aquesta funció de control al Senat, l'impediment d'aprovar resolucions d'impuls polític destinades als òrgans de l'executiu estatal i el control previ de totes les iniciatives parlamentàries (legislatives i no legislatives) per part d'un òrgan designat pel Govern central la conformitat del qual era necessària per tramitar-les.
- 5) Les mesures de caràcter transversal amb referències, entre altres qüestions, a la normativa aplicable (estatal o autonòmica) per a l'exercici de les funcions per part dels òrgans estatals, la revisió jurisdiccional dels actes dictats per substitució, la invalidesa de les actuacions autonòmiques contràries a l'Acord, les publicacions oficials, les modificacions de les estructures administratives i el règim disciplinari.

Amb relació a la proposta de mesures continguda en l'Acord del Govern, cal destacar finalment la previsió relativa al seu període de vigència. A aquest propòsit, s'han de posar en connexió l'apartat E.9 i l'apartat A. El primer establia que les mesures “se mantendrán vigentes y serán de aplicación hasta la toma de posesión

⁹⁴ Es podria considerar que els comptes de la Generalitat en realitat ja estaven sotmesos a coerció estatal des d'un temps abans per mitjà de l'Ordre HFP/878/2017, de 15 de setembre. La impugnació d'aquesta disposició ho entenia així i estimava que havia estat dictada a l'empara de l'article 26.1 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, però sense seguir el procediment de l'article 155 CE, exigint per aquest precepte legal. Tanmateix, la Sentència del Tribunal Suprem 1510/2018 (Sala Contenciosa Administrativa, Secció Tercera), de 17 d'octubre de 2018, va desestimar aquesta impugnació perquè va considerar que les mesures d'intervenció financera contingudes en l'esmentada Ordre no eren les coercitives derivades de l'article 26.1 de la Llei orgànica 2/2012.

del nuevo Gobierno de la Generalitat, resultante de la celebración de las correspondientes elecciones al Parlamento de Cataluña”. Per la seva banda, el segon assenyalava que la competència del president del Govern espanyol per dissoldre el Parlament de Catalunya i convocar eleccions autonòmiques “deberá ejercitarse en el plazo máximo de 6 meses desde la aprobación por el Senado de las presentes medidas”.

Amb aquesta darrera disposició l'Acord del Govern respectava el principi de temporalitat exigible a unes mesures profundament alteradores del règim jurídic de l'autonomia de Catalunya. Ara bé, és del tot evident que el conjunt de les mesures proposades no era congruent amb el requeriment previ, que, com es pot recordar, no n'anticipava cap. Aquesta manca de coherència entre el requeriment previ del Govern al president de la Generalitat i l'Acord del Govern amb les mesures d'aplicació de l'article 155 CE havia de ser objecte de control per part del Senat, de conformitat amb l'esmentat precepte constitucional i l'article 189 RS. Vegem tot seguit si ho va fer així.

3.2 Feble intervenció del Senat i sense la preceptiva participació en el debat del representant de la Generalitat

En l'apartat 2.4 d'aquest treball s'ha defensat, a partir de la interpretació efectuada de l'article 155 CE i de l'article 189 RS, que l'abast de la intervenció del Senat en el tràmit parlamentari d'aprovació de les mesures de coerció estatal s'ha de projectar motivadament sobre diversos aspectes: la verificació de l'efectiva desatenció del requeriment del Govern per part del president de la comunitat autònoma, la coherència entre el contingut del requeriment del Govern i l'Acord del Govern pel qual se sol·licita a la cambra alta l'aprovació de mesures de coacció estatal, i l'aprovació o no de les mesures sol·licitades amb la possibilitat d'introduir-hi condicionaments o modificacions. Amb aquesta finalitat, l'esmentat article 189 RS regula una tramitació parlamentària en fase de comissió i de Ple i en la qual el president de la comunitat autònoma pot enviar al·legacions per escrit i designar un representant perquè intervingui en el debat de la Comissió.

En el cas que ens ocupa, la Mesa del Senat, en la reunió del 21 d'octubre de 2017,⁹⁵ va admetre a tràmit l'Acord del Govern de 20 d'octubre, va encarregar la tramitació preparatòria a una Comissió Conjunta de les Comissions General de les Comunitats Autònomes i Constitucional, va declarar admissibles només els vots particulars de modificació o condicionants, però no els d'oposició global, i va establir un calendari de treball (24 d'octubre, constitució de la Comissió; 26 d'octubre, reunions de la Ponència i de la Comissió per la formulació de la proposta sobre l'Acord del Govern, i 27 d'octubre, Ple per aprovar la proposta). D'aquesta decisió de la Mesa del Senat cal destacar, en primer lloc, la restricció imposada al contingut dels vots particulars, que pot trobar una certa cobertura en una interpretació literal de l'article 189.4 RS, però que introdueix limitacions inadequades a les facultats de lliure proposta i debat dels senadors i grups parlamentaris. Igualment, s'ha de posar en relleu l'acceleració imposada per la Mesa del Senat per a la tramitació parlamentària de l'aprovació de les mesures de coerció estatal, ja que la durada se circumscriu a sis dies.

En la sessió constitutiva de la Comissió⁹⁶ es va acordar concedir un termini de dos dies al president de la Generalitat perquè presentés al·legacions i designés el seu representant per intervenir en la Comissió. El president de la Generalitat va presentar les seves al·legacions el 26 d'octubre de 2017 i en el mateix escrit designava com a representant el senyor Ferran Mascarell, delegat de la Generalitat a Madrid.⁹⁷ En aquestes al·legacions hi ha tres arguments principals: les invitacions al diàleg formulades pel president de la Generalitat en les seves respostes al requeriment del Govern podien ser considerades com una atenció al requeriment; l'Acord del Govern pel qual se sol·licita al Senat l'aprovació de mesures no és congruent amb el requeriment previ, i les mesures proposades per l'Acord del Govern no s'ajusten als límits i principis que cal inferir del marc constitucional sobre l'autonomia política territorial, especialment les relatives a la dissolució del Parlament de Catalunya i al cessament del president i del Govern. Concretament a propòsit de la manca de coherència entre el requeriment i l'Acord del Govern, es pot llegir això:

“[...] en el supuesto de que el Senado autorice la adopción de esas medidas, estaría imponiéndolas sin una ponderada causa justificante, e incurriendo en un exceso notorio respecto el objeto del requerimiento previo,

⁹⁵ BOCG, Senado, núm. 162, 21.10.2017, pàg. 72-74.

⁹⁶ BOCG, Senado, núm. 182, 24.10.2017, pàg. 4.

⁹⁷ BOCG, Senado, núm. 165, 27.10.2017, pàg. 2-6.

con una clara falta de congruencia respecto del mismo y con manifiesta desproporción entre la finalidad perseguida y las alteraciones impuestas al sistema institucional de la Generalitat de Cataluña, en patente vulneración del procedimiento previsto al art. 155 CE”.⁹⁸

Més enllà dels notoris errors de redacció del text anterior, aquest fragment i el conjunt de l'escrit d'al·legacions del president de la Generalitat expressaven una sèrie de raonaments que havien d'haver merescut un pronunciament degudament motivat per part del Senat d'acord amb el que disposa l'article 189.4 RS. En lloc d'això, la Ponència, constituïda en el si de la Comissió Conjunta competent, va aprovar per majoria, el 26 d'octubre de 2017, una proposta d'aprovació de les mesures sol·licitades pel Govern, en els primers apartats de la qual es limita a fer unes escarides afirmacions sense fonamentació i sense valorar de forma expressa les al·legacions del president de la Generalitat.

Així, el Senat constata:

“La extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las instituciones de la Generalitat de Cataluña.

Que el Presidente del Gobierno planteó un requerimiento al Presidente de la Generalitat para que procediera al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de actuaciones gravemente contrarias al interés general, y que dicho requerimiento no ha sido atendido por el Presidente de la Generalitat”.

I a continuació el Senat considera:

“[...] que procede la aprobación de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general por parte de la Generalitat de Cataluña, incluidas en el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, [...]”.⁹⁹

El text aprovat per la Ponència incorporava també, de conformitat amb l'article 189.4 RS, unes propostes de condicionaments i modificacions a les mesures contingudes en l'Acord del Govern que, conjuntament amb la resta del document, havien de ser considerades per la Comissió Conjunta. El debat en la Comissió¹⁰⁰ va expressar una dura confrontació política entre grups partidaris i contraris d'aprovar les mesures que proposava l'Acord del Govern, però no va portar a cap modificació rellevant del text acordat per la Ponència.¹⁰¹ Cal destacar, a més, que aquest debat va venir molt limitat i condicionat en el seu abast per la negativa de la Mesa i la Junta de Portaveus de la Comissió Conjunta¹⁰² a acceptar la compareixença de la persona designada pel president de la Generalitat. Aquesta decisió, adoptada en reunió tinguda el mateix dia 26 d'octubre abans de l'obertura de la sessió de la Comissió Conjunta, no té cap fonament reglamentari. En aquest sentit, cal recordar que l'article 189.3 RS concedeix sense cap trava al president de la Comunitat la facultat de designar un representant per intervenir en la Comissió. No s'aconsegueix comprendre el motiu d'aquest greu impediment al fet que la posició de la Generalitat, la comunitat autònoma afectada per l'aplicació de l'article 155 CE, pogués ser directament exposada davant la cambra alta, i més quan en el debat de la Comissió Conjunta va intervenir la vicepresidenta del Govern. Sembla que l'única raó va ser un sentiment de despit senatorial davant la decisió del mateix president de la Generalitat de no acudir ell personalment al Senat després de la invitació aprovada per la Mesa de la Comissió Conjunta el dia 24 d'octubre. Així es pot desprendre de les paraules pronunciades a la Comissió pel senador Barreiro, pertanyent al grup majoritari (PP): “Con la máxima consideración y el máximo respeto al representante de la Generalitat de Cataluña en Madrid, nosotros no estamos de acuerdo en ese planteamiento, por una cuestión de respeto a esta Cámara”.¹⁰³

El debat del 27 d'octubre en el Ple del Senat sobre la proposta de la Comissió Conjunta, amb la intervenció del president del Govern, va reproduir el to encès¹⁰⁴ que hi va haver en la fase anterior. A més, va veure limitat

98 BOCG, Senado, núm. 165, 27.10.2017, pàg. 4.

99 BOCG, Senado, núm. 165, 27.10.2017, pàg. 9.

100 DSS, núm. 183, 26.10.2017, pàg. 2-36.

101 BOCG, Senado, núm. 165, 27.10.2017, pàg. 11-12.

102 DSS, núm. 183, 26.10.2017, pàg. 2-3.

103 DSS, núm. 183, 26.10.2017, pàg. 3.

104 DSS, núm. 45, 27.10.2017, pàg. 1-65.

el seu abast per la inadmissió a tràmit de diversos vots particulars d'oposició global a la proposta d'acord aprovada per la Comissió Conjunta.¹⁰⁵ L'Acord d'aprovació de les mesures de coerció estatal sol·licitades pel Govern no va alterar gens ni mica el caràcter concís i sense més fonamentació de l'acceptació dels supòsits habilitants per a l'aplicació de l'article 155 CE a Catalunya. No obstant això, gràcies a l'aprovació de vots particulars i en exercici de la seva funció de control, l'Acord del Senat no va autoritzar algunes mesures proposades per l'Acord del Govern com les relatives a la gestió estatal dels mitjans de comunicació audiovisual públics de Catalunya i a la supervisió estatal de les actuacions del Parlament de Catalunya.¹⁰⁶

En definitiva, el Senat no va vetllar per la necessària congruència en la concatenació de fets i actes del procediment d'aplicació de l'article 155 CE i no es va pronunciar de manera degudament motivada sobre això, si bé va introduir modificacions rellevants a la proposta de l'Acord del Govern. Per aquest motiu cal qualificar de feble la seva intervenció, agreujada, a més, per l'incompliment reglamentari de no permetre la intervenció en Comissió del representant designat pel president de la Generalitat.

3.3 La improcedència en tot cas de la dissolució del Parlament i del cessament del president i del Govern de la Generalitat

A més de per les raons de procediment anteriorment exposades, l'aplicació de l'article 155 CE a Catalunya també es pot qüestionar constitucionalment atenent el contingut de les mesures aprovades pel Senat i desplegades immediatament pel Govern estatal. El nucli bàsic d'aquestes mesures, i element determinant del conjunt de totes elles, és constituït, d'una banda, per la dissolució del Parlament de Catalunya i la convocatòria d'eleccions pel president del Govern i, de l'altra, per la destitució del president i del Govern de la Generalitat amb la consegüent submissió de tota l'Administració autonòmica a la direcció de l'executiu central. En l'apartat 2.5 d'aquest treball s'ha defensat que la dissolució de l'assemblea legislativa territorial i el cessament del president i el Govern de la comunitat autònoma desborden l'àmbit de les mesures aplicables en el marc de l'article 155 CE perquè, sens perjudici d'altres consideracions (els ensenyaments del debat constituent i el recurs a mesures alternatives), desnaturalitzen completament el règim jurídic orgànic procedimental de les institucions superiors autonòmiques, establert per la Constitució i el bloc de la constitucionalitat. Partint d'aquest plantejament s'examinen a continuació alguns aspectes de l'aplicació concreta d'aquestes mesures a Catalunya, materialitzades en diversos reials decrets de data 27 d'octubre (946/2007, sobre la dissolució del Parlament i la convocatòria d'eleccions; 942/2017 i 943/2017, sobre el cessament del president i membres del Govern, i 944/2017, sobre l'atribució al Govern de l'Estat o a altres òrgans estatals de l'exercici de les funcions corresponents a les autoritats destituïdes del poder executiu de la Generalitat).¹⁰⁷

El primer element a destacar és que el president del Govern estatal va fer una utilització immediata de l'habilitació conferida pel Senat amb relació a la dissolució del Parlament de Catalunya i la convocatòria de noves eleccions autonòmiques. Amb aquest propòsit, és oportú recordar que l'apartat A de les mesures aprovades pel Senat establia un termini màxim de sis mesos per exercir aquesta competència. Aquesta acusada immediatesa en el desplegament de l'autorització del Senat per dissoldre el Parlament i convocar eleccions a Catalunya deixa traslluir que la voluntat del president del Govern era atorgar a les mesures de coerció estatal el menor temps de vigència possible dins el marc configurat per l'Acord del Senat.¹⁰⁸ En aquest sentit, s'ha de posar en connexió l'esmentat apartat A amb l'apartat E.9 de l'Acord, en què pot llegir-se que les mesures seran vigents i aplicables fins a la presa de possessió del nou Govern de la Generalitat resultant de les corresponents eleccions. Tot això vol dir que, tenint en compte els terminis fixats per l'article 42.1 de la Llei orgànica 5/1985, de 5 de juny, de règim electoral general, i pels articles 4 i 10.d) de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, el Govern estatal podia aspirar al fet que les mesures de coerció estatal tinguessin una previsible vigència lleugerament superior a nou mesos, mentre que, en canvi, va optar per una vigència en principi de no gaire més enllà dels tres mesos.¹⁰⁹

¹⁰⁵ BOCG, Senado, núm. 166, 28.10.2017, pàg. 68-69. Aquesta inadmissió a tràmit derivava del criteri adoptat per la Mesa del Senat el 21 d'octubre i que ja ha estat referenciat anteriorment.

¹⁰⁶ DSS, núm. 45, 27.10.2017, pàg. 65-67. BOCG, Senado, núm. 166, 28.10.2017, pàg. 70-71.

¹⁰⁷ V. les notes 1-7 d'aquest treball.

¹⁰⁸ V. Gómez Orfanel (2018: 1649).

¹⁰⁹ Confirmarien aquesta previsió la fixació de les eleccions per al dia 21 de desembre de 2017 pel ja esmentat Reial decret 946/2017, la convocatòria de la sessió constitutiva del Parlament per al dia 17 de gener de 2018 pel Reial decret 1/2018, de 9 de gener, i la convocatòria del Ple d'investidura per al dia 30 de gener de 2018 per la Resolució del president del Parlament, de 25

Precisament aquest ús immediat de la competència de dissolució del Parlament i de convocatòria d'eleccions per part del president del Govern ha suscitat també un interessant pronunciament del Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Catalunya. Així, en el DCGE 14/2017, de 5 de desembre, FJ 4.4, es conclou que la mesura en qüestió, “aplicada amb caràcter immediat mitjançant el Reial decret 946/2017, no vulnera l'abast material de l'article 155 CE, en el sentit que té cabuda en l'expressió *mesures necessàries* i, al mateix temps, constitueix l'opció, entre les disponibles, menys lesiva amb el principi d'autonomia política perquè facilita la restitució completa de l'autogovern en el termini més breu”. Addueix, a més, el Consell de Garanties Estatutàries, en defensa de l'admissibilitat constitucional de la dissolució immediata del Parlament, que l'Acord del Senat podia haver donat lloc a una situació de bloqueig institucional de la Generalitat i que en el supòsit de les cambres parlamentàries la intervenció parcial per mitjà de les mesures de l'article 155 CE presenta dificultats. El DCGE 14/2017, de 5 de desembre, estima, amb tot, que la mesura de la dissolució del Parlament per part del president del Govern hauria d'haver figurat en el requeriment previ dirigit pel Govern estatal al president de la Generalitat i hauria d'haver estat plantejada amb caràcter subsidiari per al cas que aquest últim no atengués la indicació en aquest sentit de l'executiu central.¹¹⁰

No es comparteix el criteri sustentat pel DCGE 14/2017, del 5 de desembre. En primer lloc, perquè resulta contradictori amb la posició defensada en el mateix dictamen (FJ 3.4), segons la qual cal exigir una congruència entre el requeriment previ, l'Acord del Govern i l'Acord del Senat per determinar la constitucionalitat de l'aplicació de l'article 155 CE.

En segon lloc, perquè no és cert que no es puguin adoptar mesures d'afectació parcial de la vida parlamentària en el marc de l'article 155 CE, com ho demostra l'apartat D de l'Acord del Senat, que inclou significatives limitacions concretes a l'exercici de les diverses funcions parlamentàries.

En tercer lloc, i principalment, perquè la consideració que una mesura pugui ser políticament raonable o suposadament menys lesiva que d'altres no la converteix en constitucionalment admissible. En aquest sentit, ja s'ha assenyalat anteriorment que la dissolució del Parlament de Catalunya no té cabuda en el marc de les mesures de l'article 155 CE ja que vulnera el principi d'autonomia política territorial (art. 2 CE), en connexió amb la configuració de la forma de govern parlamentària (art. 152 CE i art. 66, 67, 68, 74 i 75 EAC). D'aquestes previsions de la Constitució i del bloc de la constitucionalitat s'ha d'inferir que els elements orgànics procedimentals de la conformació dels òrgans superiors de les comunitats autònomes (en aquest cas, la competència del president de la Generalitat per dissoldre el Parlament i els supòsits taxats de la finalització del mandat parlamentari) no poden ser alterats, ja que això comportaria la ruptura o la desnaturalització completa del sistema institucional de l'autonomia política jurídicament establert.¹¹¹

A més a més, cal afegir-hi dues consideracions suplementàries. D'una banda, no es pot ignorar que la dissolució del Parlament significa una vulneració del dret fonamental de l'article 23 CE en la doble dimensió de dret de participació dels ciutadans mitjançant representants electes i de dret d'exercici del càrrec per aquests representants. A propòsit d'aquest darrer aspecte, sembla fora de dubte que la finalització anticipada del mandat dels diputats, al marge dels supòsits taxats per la Constitució i l'Estatut, implica una afectació de la màxima intensitat al *ius in officium* dels parlamentaris i els priva de la prerrogativa del fur jurisdiccional especial (art. 57.2 EAC).¹¹² D'altra banda, la mesura de la dissolució del Parlament resulta inadequada per

de gener de 2018 (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 5, 26.1.2018, pàg. 3). No obstant això, la presa de possessió d'un nou Govern a Catalunya es va retardar fins al 2 de juny de 2018 a causa dels obstacles jurídics plantejats a alguns candidats a la investidura de president de la Generalitat com a conseqüència d'actuacions judicials per la via penal. En definitiva, les mesures d'aplicació de l'article 155 CE van estar vigents des del 27 d'octubre de 2017 fins al 2 de juny de 2018, és a dir, poc més de set mesos.

110 En el mateix sentit, amb anterioritat a l'aplicació de l'article 155 CE a Catalunya i coherentment amb la seva configuració del requeriment, v. Satrústegui (2017: 1888). Per a una visió també favorable a la mesura de dissolució del Parlament, formulada molt poc abans d'aplicar-la i sense referència a la previsió en el requeriment, v. Roig (2017). Com a valoracions posteriors a l'aplicació i conformes amb la constitucionalitat d'aquesta mesura, v. De la Quadra-Salcedo (2018: 56); Seijas (2018: 210-211). Un altre punt de vista més matísat estima que les mesures d'aplicació de l'article 155 CE a Catalunya van ser políticament raonables i proporcionals per restaurar l'ordre constitucional, però no es van ajustar a les previsions jurídiques de l'esmentat precepte constitucional que hauria de ser reformat per incloure-les de manera expressa. Sobre aquest darrer plantejament, v. Arbós (2018).

111 V. vot particular del conseller Vernet al DCGE 14/2017, de 5 de desembre; Álvarez Álvarez (2018: 609); Albertí (2018: 33-34); Ridaó (2018: 197-198).

112 Té una rellevància especial la pèrdua d'aquesta prerrogativa en aquest cas per les derivacions penals que han tingut els fets ocorreguts a Catalunya a l'octubre de 2017.

restablir el pretès objectiu de restaurar l'ordre constitucional alterat, segons els termes del requeriment inicial del Govern i de les respostes del president de la Generalitat, per una declaració d'independència no confirmada de manera fefaent. La dissolució del Parlament no assegura cap reparació de l'ordre constitucional, especialment perquè no pot garantir que se n'aconsegueixi la veritable finalitat, com és la substitució d'una majoria política per una altra de diferent orientació. Els resultats de les eleccions catalanes del 21 de desembre de 2017, amb la repetició de la majoria absoluta al Parlament del conjunt de les forces polítiques independentistes, mostra que amb la dissolució parlamentària no es va aconseguir canviar els termes i l'escenari del conflicte polític.

Finalment, pel que fa a la mesura de cessament del president de la Generalitat i dels membres del Govern, amb el correlat de la col·locació de tota l'Administració de la Generalitat sota la direcció del Govern estatal, es pot afirmar la improcedència constitucional d'aquesta mesura amb els arguments anteriorment exposats relatius a la vulneració del principi d'autonomia política territorial i a la desnaturalització de la forma de govern parlamentària en els seus elements orgànics procedimentals, referits en aquest cas als supòsits taxats de finalització del mandat dels integrants del poder executiu autòmic. Bàsicament, aquests supòsits deriven de la celebració ordinària o anticipada d'eleccions, de la retirada de la confiança parlamentària pel Parlament i de les atribucions del president de la Generalitat (art. 152.1 CE i art. 67 i 68 EAC). Igualment, són traslladables a aquesta mesura les consideracions efectuades sobre l'afectació al dret fonamental d'accedir a l'exercici de càrrecs públics i romandre-hi (art. 23.2 CE) i sobre la pèrdua de la prerrogativa del fur jurisdiccional especial (art. 70.2 EAC). Finalment, cal assenyalar que la mesura resulta inadequada i desproporcionada, no només en el marc del requeriment inicial del Govern, sinó també en els termes ampliat de l'Acord del Govern i de l'Acord del Senat. La raó d'aquesta afirmació cal cercar-la en el caràcter immediat, general i aplicable al president i tot el Govern de la decisió de cessament. Això excedeix no només la possible adopció de mesures referides a una declaració d'independència, sinó també de les actuacions necessàries per enfrontar-se al deteriorament invocat de la situació social i econòmica, sobretot quan, d'una banda, totes les disposicions autonòmiques eventualment incomplidores de les obligacions constitucionals o atemptatòries contra l'interès general d'Espanya havien estat suspeses o anul·lades pel Tribunal Constitucional i, de l'altra, la Generalitat es trobava intervinguda financerament pel Govern estatal des de setembre de 2017. L'Acord del Govern aprovat pel Senat esmenta mesures alternatives (apartat D de l'exposició de motius), de caràcter menys intens o parcial, però les descarta sense més explicacions.

4 Conclusió

L'article 155 CE introdueix en el nostre ordenament jurídic un mecanisme de coacció estatal sobre les comunitats autònomes en el cas que incompleixin les seves obligacions constitucionals o legals, o bé actuïn de manera greument atemptatòria contra l'interès general d'Espanya. L'anàlisi jurídica de l'article 155 CE, atenent el seu procés d'elaboració durant el procés constituent i especialment el context normatiu del mateix text constitucional, permet concloure que les mesures aplicables han de ser el resultat d'un procediment garantista per a les comunitats autònomes i no poden significar ni la supressió de l'autonomia ni la desnaturalització dels elements orgànics procedimentals del principi d'autonomia política territorial en connexió amb la forma de govern parlamentària dels ens autònoms. En aquest sentit, d'una banda, cal fer avinent que ha d'existir una coherència en la concatenació d'actes del procediment d'aplicació de l'article 155 CE (el requeriment del Govern al president de la comunitat autònoma, l'Acord del Govern i l'Acord del Senat) tant pel que fa a la determinació de les conductes autonòmiques susceptibles d'activar el mecanisme de la coacció estatal com amb relació a la previsió de les mesures aplicables i, de l'altra, cal excloure com a mesures aplicables la dissolució del Parlament i el cessament del president i del Govern de la comunitat autònoma. D'acord amb aquest plantejament, s'estima que l'aplicació de l'article 155 CE a Catalunya el 2017 no es va ajustar al marc constitucional per la falta de congruència entre els diversos actes del procediment i per la previsió de la dissolució del Parlament de Catalunya i del cessament del president i del Govern de la Generalitat. Sobre tot això s'haurà de pronunciar el Tribunal Constitucional quan resolgui, desitjablement aviat, els recursos d'inconstitucionalitat presentats contra la regulació d'aquesta primera aplicació de l'article 155 CE. La jurisprudència constitucional serà sens dubte molt valuosa per tenir una interpretació més precisa d'aquest precepte de la nostra norma fonamental en la perspectiva, tant de bo mai efectiva, que es torni a aplicar. El que amb certesa no oferirà la jurisprudència constitucional és la solució al

conflicte polític que és en l'origen de l'aplicació de l'article 155 CE a Catalunya. Per a aquesta comesa no hi ha cap altra fórmula que el diàleg interinstitucional, com proposava el president de la Generalitat en les seves respostes al requeriment del Govern.

5 Bibliografia

- Albertí, Enoch (1985). La resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A: Eliseo Aja (Dir.), *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas* (p. 456-475). Madrid: Tecnos.
- Albertí Rovira, Enoch (1986). *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Albertí Rovira, Enoch (2018). Qüestions constitucionals entorn de l'aplicació de l'article 155 CE al conflicte de Catalunya. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (27), 11-40.
- Álvarez Álvarez, Leonardo (2016). La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del Estado Autonomico. *Teoría y Realidad Constitucional*, (38), 277-304.
- Álvarez Álvarez, Leonardo (2018). El poder de coerción del art. 155 CE como función del Estado total. Algunas consideraciones sobre su aplicación al desafío secesionista de Catalunya. A: Ramón Punset i Leonardo Álvarez (Coords.), *Estudios sobre el desarrollo de la Constitución Española. Cuatro décadas de una Constitución normativa* (p. 583-609). Madrid: Civitas.
- Arbós, Xavier (2018, setembre 27). El 155 i la seva reforma [Entrada blog]. Consultat 6 març 2019 a <https://www.politicaprosa.com/el-155-i-la-seva-reforma>
- Ballart, Xavier (1987). *Coerció Estatal i Autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Calafell Ferrá, Vicente Juan (2000). La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución Española). *Revista de Derecho Político*, (48-49), 99-146.
- Cortes Generales (1980). *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*. Madrid: Publicaciones de las Cortes Generales.
- Cruz Villalón, Pedro (1981). La protección extraordinaria del Estado. A: Alberto Predieri i Eduardo García de Enterría (Dir.), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático* (p. 689-717). Madrid: Civitas.
- Cruz Villalón, Pedro (1984). Coerción estatal. A: José Juan González Encinar (Ed.), *Diccionario del sistema político español* (p. 56-62). Madrid: Akal.
- De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Tomás (2018). Reflexiones sobre el artículo 155 de la Constitución y la protección del interés general de España. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (191), 25-76.
- García de Enterría, Eduardo (1983). *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas
- García Torres, Jesús (1984). El artículo 155 de la Constitución y el principio constitucional de autonomía. A: Pedro Escribano Collado, José Luis Rivero Ysern, Francisco Escribano López et al., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)* (vol. II, p. 1189-1303). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Gil-Robles y Gil-Delgado, José María (1988). Artículo 155. A: Óscar Alzaga (Dir.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978* (tom IX, p. 451-471). Madrid: Edersa.
- Gómez Orfanel, Germán (2018). Artículo 155. A: Miguel Rodríguez-Piñero i María Emilia Casas (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española* (tom II, p. 1136-1650). Madrid: Fundación Wolters Kluwert.

- González Hernández, Esther (2016). El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de Reforma de la LOTC: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso? *Teoría y Realidad Constitucional*, (37), 529-557.
- Lafuente Balle, José María (2018). El art. 155 de la Constitución Española (el Acuerdo del Senado). *Revista de Derecho Político*, (103), 77-116.
- Las actas de la Ponencia Constitucional (1984). *Revista de las Cortes Generales*, (2), 251-419.
- Muñoz Machado, Santiago (1982). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas.
- Ridao Martín, Joan (2018). La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad. *Revista Vasca de Administración Pública*, (111), 169-203.
- Rodríguez Oliver, José María (1981). Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional. A: *El Tribunal Constitucional* (vol. III, p. 2269-2360). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Roig Molés, Eduard (2017, octubre 22). Ante la suspensión de la autonomía de Cataluña [Entrada blog]. Consultat 6 març 2019 a <http://agendapublica.elpais.com/ante-la-suspension-la-autonomia-cataluna>
- Santaolalla, Fernando (1984). *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Editora Nacional.
- Satrústegui Gil-Delgado, Miguel (2017). Un instrumento para la defensa del Estado: el artículo 155 de la Constitución. A: Luciano Parejo Alfonso i José Vida Soria (Coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI (Libro Homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo)* (p. 1860-1893). València: Tirant lo Blanch.
- Seijas Villadangos, María Esther (2018). *Estrategias participativas para la resolución extrajudicial de conflictos en los Estados Compuestos. Estudio comparado (Canadá, Estados Unidos y España)*. Madrid: INAP.
- Solé Tura, Jordi i Aparicio Pérez, Miguel A. (1988). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Vírgala Foruría, Eduardo (2005). La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (73), 55-110.