
**COERCIÓN ESTATAL:
APLICACIÓN DEL
ART. 155 EN CATALUÑA**

LUCÍA CAMARGO LÓPEZ

Tutor: Josep M^a Lafuente Balle
Universidad de Girona
Grado en Derecho
Convocatoria: Junio de 2019

ÍNDICE

▪ INTRODUCCIÓN	1
▪ PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	3
1. CONFLICTIVIDAD EN LOS ESTADOS COMPUESTOS. EL 155 EN MODELOS DE DERCHO COMPARADO.....	4
2. UN POSIBLE ANTECEDENTE DE FÁCTICO DEL ART. 155: LA DISOLUCIÓN DE LA GENERALITAT EN 1934.	6
3. ELABORACIÓN DEL ART. 155 EN LA CONSTITUCIÓN DEL 78.....	8
4. EL <i>PROCÉS</i> . LOS HECHOS QUE SUSCITARON LA APLICACIÓN DEL ART. 155 EN CATALUÑA.....	9
5. CONSIDERACIONES GENERALES DEL ART. 155. CONFIGURACIÓN Y CARACTERÍSTICAS.....	11
5.1 PRESUPUESTOS MATERIALES.....	13
5.1.1 Incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales.	14
5.1.2 Actuación gravemente contraria el interés general del Estado.....	16
5.1.3 Presupuestos habilitantes para la aplicación del art. 155 en Cataluña.....	18
5.2 PRESUPUESTOS FORMALES.....	21
5.2.1 Fase gubernamental.	21
5.2.1.1 Apreciación del incumplimiento y requerimiento previo.	21
5.2.1.2 Requerimiento previo desatendido por el <i>President</i>	23
5.2.2 Fase senatorial. El procedimiento del art. 155.....	25
5.2.2.1 El Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017.....	27
5.3 Medidas de coerción del art. 155. Características y su alcance.....	28
5.3.1 Las medidas adoptadas en Cataluña en virtud del Acuerdo del Senado.....	32
6. CONTROL JURISDICCIONAL. IMPUGNACIÓN Y RECURSOS CONTRAS LAS MEDIDAS.....	37
6.1 Recursos de inconstitucionalidad instados por Unidos-Podemos y el <i>Parlament</i>	39
7. VALORACIÓN PERSONAL ACERCA DE LA ADECUACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS MEDIDAS Y SOBRE LA APLICACIÓN DEL ART. 155.....	47
▪ CONCLUSIONES.....	59
▪ BIBLIOGRAFIA.....	62

▪ INTRODUCCIÓN

Hasta el momento en el que acordó la efectiva aplicación del artículo 155 de la Constitución Española, este precepto constitucional había pasado desapercibido. Incluso me atrevería a decir que algunos pensaban que jamás se aplicaría. Sin embargo, el pronóstico de aquéllos no fue certero: en el marco de una situación excepcional de tensión política entre el Estado y la Generalitat, el Gobierno central procedió a su activación en Cataluña tras haberse declarado unilateralmente la independencia el 27 de octubre de 2017 en la mencionada Comunidad Autónoma. Así las cosas, se ponía en marcha por primera vez un mecanismo constitucional jamás utilizado anteriormente.

Este trabajo de investigación tiene por finalidad averiguar si se hizo un uso adecuado del artículo 155 de la Constitución. En particular, tiene por objeto valorar su aplicación en Cataluña y la adecuación constitucional de las medidas que se adoptaron mediante el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017. En definitiva, se trata también de vaticinar cuál va a ser el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre estas cuestiones.

Los motivos de mi investigación radican en la indudable trascendencia política y jurídica de esta primera aplicación efectiva del artículo 155 en Cataluña. Sin lugar a duda, su implementación ha tenido un gran impacto en nuestra Comunidad Autónoma, tanto a nivel político como a nivel institucional. Se trata de una norma que faculta al Estado para ejercer los medios de coerción de los que está dotado en los siguiente supuestos: cuando exista un incumplimiento por parte de alguna Comunidad Autónoma de las obligaciones constitucionales o legales, o cuando haya una actuación por parte de estas gravemente contraria el interés general de España. Por lo tanto, permite que el Estado pueda ejercer un control político sobre las autonomías, las cuales tienen un régimen propio garantizado por nuestra Constitución. Además, cabe reseñar que nos encontramos ante un precepto que se ha aplicado sin precedentes, lo que hace que surjan dudas acerca de si realmente se hizo un uso apropiado de la norma. Por estas razones creo que es un tema que merece ser objeto de estudio.

Con este trabajo pretendo alcanzar los siguientes objetivos: en primer lugar, voy a investigar sobre el motivo de la inclusión del art. 155 en nuestro ordenamiento jurídico; así como también si existe alguna norma equivalente en derecho comparado y si ha habido algún hecho histórico relevante en España que pudiera haber dado lugar a su creación. Creo que ello me puede ayudar a interpretar y a comprender mejor la importancia del contenido de este precepto.

Por otro lado, voy a acometer un análisis exhaustivo del art. 155. Conforme vaya examinando minuciosamente la norma, voy a ir explicando paralelamente todas las cuestiones relativas a su aplicación en Cataluña. Asimismo, voy a analizar los presupuestos materiales del artículo para saber cuál fue, en particular, el supuesto de hecho que dio lugar a su aplicación. Seguidamente, voy a estudiar el procedimiento que prevé el art. 155 y a investigar cuáles son las medidas que pueden adoptarse en virtud de aquél. A raíz de todo ello, voy a poder valorar cómo se llevó a cabo el proceso en Cataluña y si las medidas coercitivas que se adoptaron fueron o no proporcionadas. Por último, tras referirme a cuestiones relativas al control jurisdiccional voy a comentar los recursos de inconstitucionalidad que hay instados contra el Acuerdo del Senado, con la finalidad de ver cuáles son las argumentaciones que dan acerca la inconstitucionalidad de las medidas y del propio Acuerdo. Todo ello me va a servir para conseguir el objetivo principal de mi trabajo de investigación.

En cuanto a la metodología utilizada, voy a llevar a cabo una amplia revisión bibliográfica de artículos doctrinales y una búsqueda de jurisprudencia sobre el tema objeto de estudio, con la finalidad de obtener información sobre el mismo y así poder dar respuestas fundadas a las cuestiones planteadas.

Este proyecto consta de los siguientes apartados: dedico el primer epígrafe a la conflictividad en los Estados Compuestos y al art. 155 en modelos de derecho comparado, de manera sucinta. A continuación, explico un posible antecedente fáctico que pudo haber dado lugar a la creación del art. 155: la disolución de la Generalitat en el año 1934. En el tercer epígrafe, hago una breve referencia a la aprobación del art. 155 en la Constitución vigente. A modo de contextualización, en el cuarto de los apartados explico los hechos que suscitaron la aplicación del art. 155.

En el quinto epígrafe entro a analizar el art. 155 de la Constitución: su configuración y características, los presupuestos materiales (es decir, el supuesto de hecho que debe darse para que proceda su aplicación) y los presupuestos formales (aludiendo a los trámites del precepto: requerimiento previo, acuerdo del senado y medidas coercitivas), refiriéndome en todo caso a su aplicación en Cataluña.

Los últimos epígrafes van dedicados al control jurisdiccional existente sobre el art. 155. En este punto procedo a comentar y a resumir los recursos de inconstitucionalidad instados por Unidos-Podemos y por la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña. Finalmente, se exponen las conclusiones del trabajo de investigación.

▪ **PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS**

- ART: Artículo
- CE: Constitución Española
- CCAA: Comunidades Autónomas
- CA: Comunidad Autónoma
- LFB: Ley Fundamental de Bonn
- CEDA: Confederación Española de Derechas Autónomas
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español
- UGT: Unión General de Trabajadores
- TGE: Tribunal de Garantías Constitucionales
- CGE: Consejo de Garantías Estatutarias
- DUI: Declaración Unilateral de Independencia
- EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
- TC: Tribunal Constitucional
- LOTC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
- FJ: Fundamento Jurídico
- RDS: Reglamento del Senado
- RDP: Reglamento del Parlamento de Cataluña
- PDeCAT: Partido Demócrata Europeo Catalán
- ATC: Agencia Tributaria de Cataluña
- LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General

1. CONFLICTIVIDAD EN LOS ESTADOS COMPUESTOS. EL 155 EN MODELOS DE DERECHO COMPARADO.

En los sistemas políticos estructurados de manera descentralizada, la Constitución tiene encomendada la relevante función de fijar “una distribución territorial del poder político, establecer un reparto de competencias y dar garantía del respeto hacia los ámbitos de la autonomía o incluso soberanía compartida existentes;”¹ todo ello con la finalidad de garantizar un funcionamiento normal de las instituciones.

Un ejemplo claro es el caso de España, que se configura como un Estado conformado por autonomías, y es el art. 2 de la Constitución Española el que se encarga de delimitar la relación entre el Estado y sus entes territoriales: establece, de una parte, la “*indisolubilidad de la Nación española*”, y de otra, “*el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que la conforman*”.²

En cuanto a la distribución de competencias, se rige por un sistema de dos listados. El art. 149, establece una lista sobre las competencias exclusivas que corresponden del Estado español, y el art. 148 que establece las competencias que pueden asumir las CC.AA., con tres cláusulas cierre: una residual a favor de las CC.A.A, otra sobre la primacía de las normas estatales en caso de conflicto entre normas, y por último, la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal.

A pesar de que la Constitución pretenda garantizar el buen funcionamiento de las instituciones, no es de extrañar que de relaciones existentes entre el Estado compuesto y las regiones que lo conforman aparezcan conflictos; o como el Dr. Lafuente califica, “*tensiones regionales*”. Los más habituales sin duda han sido cuestiones competenciales. Para los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, nuestra norma suprema prevé un mecanismo específico para resolverlos ante el Tribunal Constitucional (ex art. 161.1.c). Ello no obstante, el art.155 se prevé para otro tipo de situaciones, generalmente consideradas de carácter excepcional.

Como afirma el Prof. Arroyo Gil, lo razonable es que el Estado esté dotado de “*mecanismos suficientes para someter a control por vías coercitivas a las Comunidades Autónomas que puedan*

¹ Germán Gómez Ormafel (2015): “La coerción federal en el Derecho comparado”, en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 26. I.N.A.P., Madrid, pp. 41 a 60, p. 41

² Josep M^a Lafuente Balle (2017): “El art. 155 de la constitución española: examen doctrinal y comparado.”, en *Revista de Derecho Político*, n.º 102. U.N.E.D., pp. 79-121, p. 90

*poner en riesgo o peligro grave el propio Estado o su funcionamiento*³ o atenten gravemente contra su interés. Precisamente, en estos supuestos es cuando entra en juego el art. 155 CE, la aplicación del cual nos indica que nos encontramos ante una crisis política e institucional de gran envergadura.

El Derecho comparado de los Estados compuestos, para este tipo de situaciones de crisis ha figurado la llamada coerción estatal. De hecho, podría decirse que la coerción estatal es “*consustancial*”⁴ a este tipo de Estados. Si bien existen diversas fórmulas de este tipo de coacción, lo cierto es que “*todas parten de dos principios esenciales: principio de unidad y el principio de lealtad*”⁵.

El principio de unidad del Estado “*es el principio insoslayable del que partir para hablar de poder público, y en su caso, de su reparto o distribución en los estados compuestos*” (...). En definitiva, cuando se habla de este principio se hace referencia a “*una unidad política basada en la soberanía del conjunto del pueblo, compuesta de diferentes parte dotadas de mayor o menor grado de autonomía política, pero nunca soberanas en sentido estricto*”.⁶ De este principio se deriva necesariamente el principio de lealtad, que tiene por objeto el deber de todas las regiones o entes integrantes de un Estado de ejercer su poder dentro del margen de sus propias competencias, teniendo en cuenta, además de sus intereses, los del propio Estado del que son parte.⁷

Sin entrar en detalle, teniendo en cuenta que no es objeto del trabajo llevar a cabo un análisis comparado de las instituciones existentes, los profs. Vírgala Foruria y Gómez Orfanel han dividido los modelos en los siguientes grupos: La intervención federal a petición de un Estado miembro (como se plasma, por ejemplo, en la Constitución americana de 178, en la Constitución Argentina de 1994, y en la Constitución Mejicana de 1917); La disolución directa de los rangos constitucionales (Constitución italiana de 1947, Constitución de Austria de 1920 y Constitución portuguesa de 1976), y, por lo que aquí interesa, el modelo de la coerción federal, que es el modelo propio de España y Alemania.

³ Antonio Arroyo Gil (2014): “Unidad, lealtad y coerción federal (o Estatal) en Alemania y España” en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 31. Madrid, pp. 51 a 70

⁴ Eduardo Vírgala Foruria (2005): “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º. 73, Madrid, pp. 55 a 110, p. 57

⁵ Josep Mª Lafuente Balle (2017): *op. cit.*

⁶ Antonio Arroyo Gil (2014): *op. cit.*

Si hablamos del art. 155 de nuestro texto constitucional, tenemos que hacer referencia necesariamente al art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn (en adelante, LFB). Si observamos el contenido del artículo 155 de nuestra Carta Magna y lo comparamos, podemos llegar a la conclusión de su parecido es considerable, por no decir casi idéntico.

El art. 37 de la LFB, viene a decir lo mismo que el art. 155 de nuestro texto constitucional, pero pueden destacarse dos diferencias fundamentales que responden a la idea de que la coerción estatal Española es más “agresiva” a la establecida por el ordenamiento constitucional de Alemania: en primer lugar, en la norma alemana no existe la referencia a la atentatoria del “*interés general del Estado*”. Además, los órganos constitucionales que aprueban la adopción de las medidas no pueden equipararse de ningún modo; teniendo en cuenta que el Senado español no cumple la función representativa que cumple la cámara de representación de sus gobiernos. Y, por último, la norma alemana no prevé tampoco el requerimiento previo al Presidente, a diferencia de nuestro art. 155.⁸

El hecho de que estos preceptos tengan tanta similitud no es casualidad, puesto que el constituyente español tuvo como modelo de referencia la Constitución Federal alemana en muchos aspectos, inspirándose en la citada norma alemana al redactar el art. 155 de nuestro texto constitucional.⁹

2. UN POSIBLE ANTECEDENTE DE FÁCTICO DEL ART. 155: LA DISOLUCIÓN DE LA GENERALITAT EN 1934.

Conviene hacer alusión a los hechos del 6 de octubre de 1934: la disolución de la Generalitat. Si bien el 155 carece de precedentes, se trata de unos hechos históricos que nos permiten ver la relevancia de la previsión que contiene el art. 155 de nuestro texto constitucional.¹⁰

A modo de contextualización, en aquél entonces se encontraban gobernando partidos políticos de ideologías contrapuestas. En noviembre de 1932 Esquerra Republicana de Catalunya ganó las elecciones con mayoría absoluta del 20 de noviembre. Más adelante, fue elegido para la Presidencia de la Generalitat Lluís Companys; y un año después, ganaron las elecciones en las Cortes Generales los de la CEDA el 19 de noviembre de 1933.

⁸ Eduardo Virgala Foruria (2005): *op. cit.*

⁹ Antonio Arroyo Gil (2014): *op. cit.*

¹⁰ Xavier Ballart Hernández (1987): “Coerció estatal i autonomies. Estudi de l’article 155 de la Constitució de 1978.”, en *Escola d’Administració Pública de Catalunya*, Barcelona, pp. 27

En tal época se producen dos acontecimientos significativos. El primero de ellos tiene que ver con el detonante de la crisis catalana:¹¹ la aprobación en el *Parlament* de la *Llei de contractes de conreu* de 11 de abril de 1934 que contemplaba el acceso de los campesinos a la propiedad de las tierras. El gobierno de Ricardo Samper promovió una cuestión de competencia ante el Tribunal de Garantías Constitucionales (en adelante TGC), que estimó la cuestión y dicha ley fue declarada nula mediante la sentencia de 8 de junio de 1934. Esta vino a decir que no era competencia del parlamento catalán dicar dicha ley, dada la reserva competencial que preveía la Constitución de la II República de 1931.¹²

A raíz de esta sentencia se generó una crispación social importante. En septiembre de 1934, la crisis del momento dio lugar a que Alcalá Zamora encargase a Alejandro Lerroux, de nuevo, la formación de gobierno en sustitución de Ricardo Samper. Con la entrada de tres ministros de la CEDA. en el gobierno, ello tuvo como consecuencia inmediata un movimiento revolucionario: la huelga general el 5 de octubre de 1934 que convocaron el PSOE y la UGT con gran éxito en Cataluña.

Al día siguiente de aquella huelga, el 6 de octubre de 1934 Lluís Companys proclamó “*el Estado catalán dentro de la República Federal Española*”, rompiendo “*toda relación con las instituciones falseadas*” invitando a “*los dirigentes de la protesta general contra el fascismo, a establecer en Catalunya en el Gobierno provisional de la República*” (Sentencia de 6 de junio de 1935). Acto seguido, el Presidente Lerroux declaró el estado de guerra y aplicó la Ley de Orden Público en toda España. El 7 de octubre de 1934, el Presidente Lluís Companys fue encarcelado y se suspendió la autonomía de Cataluña.

La Ley de 2 de enero de 1935 atribuyó las competencias administrativas a un Consejo de la Generalidad designado por el Gobierno; si bien, un año después, cuando entró al gobierno el Frente Popular en las elecciones del 16 y el 23 de febrero de 1936, el Decreto-Ley de 26 de febrero autorizó a que el Parlamento catalán reanudase su actividad.¹³

El segundo hecho significativo versa precisamente sobre la citada ley de 2 de enero de 1935. El Presidente del *Parlament*, A. Martínez Domingo, interpuso un recurso inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales alegando vulneración del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) de 2 de enero de 1935 y del art. 11 de la Constitución sobre el derecho a la autonomía de las regiones, teniendo en cuenta que la ley constituía una alteración de

¹¹ Xavier Ballart Hernández (1987): *op. cit.*, p. 28

¹² Xavier Ballart Hernández (1987): *op. cit.*, p. 29

¹³ Josep M^a Lafuente Balle (2017): *op. cit.*, p. 99

las facultades de la Generalitat totalmente injustificada, ya que un Gobernador general, tenía encomendadas las facultades del Presidente de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña tenía suspendidas sus facultades legislativas.

Mediante Sentencia de 5 de marzo de 1936 el Tribunal estimó el recurso. Vino a decir que, el principio de autonomía es un principio de naturaleza constitucional y el art. 11 (de la Constitución de 1931) les confiere el carácter de leyes orgánicas, e impone al Estado la obligación de reconocerlos y ampararlos como parte de su propio ordenamiento jurídico; y si se limitase el alcance a este *“natural, mínimo e inalienable contenido, no tendría sentido incluir esta obligación en el texto constitucional”*. *Por esta razón y porque la organización del Estado debe tener la necesaria estabilidad, hay que entender destinado este precepto del artículo 11 a garantizar el régimen de autonomía con prevenciones que, en sí, como tal régimen de organización del país y en cuanto que implica reconocimiento de la personalidad de un núcleo político administrativo, lo sustraigan a la paralización no autorizada por la Constitución.”*

La sentencia gira en torno a la conservación del régimen de autonomía. Considero que su argumentación fue aquella y no otra por que la Constitución entonces vigente carecía de amparo legal para este tipo de situaciones; y por más que existiese un incumplimiento de las obligaciones constitucionales y estatutarias, no había un 155 que pudiera implementarse. Queda abierta, entonces, la pregunta de cuál hubiera sido el fundamento del Tribunal de Garantías Constitucionales de haber existido tal norma. Teniendo en cuenta que en la actualidad hemos vivido una situación que ha dado lugar a su aplicación, voy a tener ocasión de pronunciarme sobre ello.

Como afirma el prof. Ballart, esta sentencia sirve, en cierto modo, para interpretar el 155 ahora vigente.¹⁴ Y como afirma el prof. Lafuente, *“constituye un precedente frente aquéllos que invocan el art. 155 para reclamar la suspensión de la autonomía catalana, ante la convocatoria de referendos secesionistas el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017”*.¹⁵

3. ELABORACIÓN DEL ART. 155 EN LA CONSTITUCIÓN DEL 78

El *iter* constitucional del precepto no fue un camino fácil, teniendo en cuenta las divergencias existentes entre los grupos parlamentarios. Como ya he tenido oportunidad de mencionar al inicio

¹⁴ Xavier Ballart Hernández (1987): *op. cit.*, p. 29

¹⁵ Josep M^a Lafuente Balle (2017): *op. cit.*, p. 100

de este trabajo de investigación, en su redacción tuvo una gran influencia el art. 37 de la LFB.

Todo comenzó con el art. 144 del Anteproyecto de la Constitución¹⁶, que en su redacción inicial, decía lo siguiente: 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”*.

Posteriormente, hubieron muchas otras modificaciones objeto de las enmiendas presentadas en el Congreso. La mayoría de ellas dirigidas a cuestiones sobre la mayoría requerida para la aprobación de las medidas en el Senado. Otras modificaciones interesantes eran relativas a la posibilidad de recurrir el acuerdo ante el Tribunal Constitucional o sobre la intervención del Congreso de los Diputados en el procedimiento. Los temas más importantes fueron la introducción del *“interés general de España”*, el requerimiento previo al Presidente de la CCAA, y la previsión de recurrir al TC la decisión del Senado.

El texto final del art. 155 añadía, respecto al 144 del Anteproyecto, el motivo material de *“actuar de forma que atente gravemente al interés general de España”*. Ello explica que el Gobierno pueda adoptar *“las medidas necesarias para la protección del interés general”*. También incluye un motivo formal: *“previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma”*, que, de ser desatendido, tendrá que haber lugar a un acuerdo del Senado por mayoría absoluta. Por lo demás, únicamente se observan modificaciones formales de menor relevancia, hasta llegar a la redacción vigente.

4. EL PROCÉS. LOS HECHOS QUE SUSCITARON LA APLICACIÓN DEL ART. 155 EN CATALUÑA.

En las fechas del 6 y el 7 de septiembre de 2017, el Parlamento de Cataluña aprobó dos leyes: la ley del referendo de autodeterminación y la ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, ambas por el procedimiento de urgencia, omitiendo todas las garantías democráticas y vulnerando del Reglamento del Parlament¹⁷. Como consecuencia de ello, el Gobierno alentó al Fiscal General para querellar al *Govern* y a los miembros de la Mesa del *Parlament* y acudió al

¹⁶ Eduardo Vírjala Foruria (2005): *op. cit.*, pp. 75 y 56

¹⁷ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12328> última consulta: 20/02/2019, 14:36

Tribunal Constitucional para instar un recurso de inconstitucionalidad frente a ambas leyes.

A pesar de que el del Tribunal Constitucional suspendiese las mencionadas leyes, del Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries (en adelante, CGE) y la declaración de la Comisión Europea¹⁸, el 1 de octubre de 2017 la ciudadanía catalana pudo votar sobre la independencia del territorio de Cataluña; si bien el referéndum se celebró sin gozar de todas las garantías que se le atribuyen y los cuerpos de seguridad tratasen de incautar todo el material electoral.

Más adelante, Jordi Turull (Conceller de la presidencia) proclamó la victoria de los votos afirmativos, siendo la mayoría de votos afirmativos, pero con una participación del 43,03 % de la población catalana.

El 10 de octubre el *expresident* Puigdemont intervino en el pleno del *Parlament* para proclamar los resultados. Estaba dispuesto a responsabilizarse del mandato de que Cataluña se convierta en un Estado independiente en forma de República. Sin embargo, propuso que el Parlamento suspendiera los efectos de la declaración de independencia para negociar y dialogar con el Gobierno Central en las próximas semanas.

Al día siguiente, el Gobierno central hizo un requerimiento formal a la Generalitat. El President Puigdemont no lo atendió y la Mesa del Parlament convocó una sesión plenaria para que el 21 de octubre de 2017 se votase la declaración unilateral de independencia (en adelante, DUI).

Finalmente, todo acabó según lo previsto: se acabó proclamando La República Catalana el 27 de octubre de 2017. El mismo día en que se proclamó la República el Consejo de Ministros se puso en contacto con el Senado peticionando la activación del art. 155.

Si bien después de la DUI se procedió a la inmediata de la activación del 155, su aplicación fue consecuencia de una desobediencia de las sentencias que había venido dictando el Tribunal Constitucional; que el Gobierno y Parlamento de Cataluña decidieron incumplir. Todas ellas sobre el *procés* independentista (STC 259/2015, STC 103/2008, STC 31/2010 y STC 42/2014).

¹⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3626_es.htm última consulta: 21/02/2019, 19:34

5. CONSIDERACIONES GENERALES DEL ART. 155. CONFIGURACIÓN Y CARACTERÍSTICAS.

El art. 155 dispone en su tenor literal, lo siguiente:

- “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 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.”*

El profesor L. Álvarez¹⁹, define este precepto como un mecanismo de coerción estatal por cuanto le otorga al Estado central *“las facultades necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución y las leyes al resto de los miembros del sistema descentralizado.”* Por otro lado, el prof. Cruz Villalón, opta por calificarlo como *“el artículo más explosivo de la constitución”*, haciendo hincapié en la gravedad que conllevaría su aplicación.

El Tribunal Constitucional se ha encargado de delimitar el art. 155 en su jurisprudencia. Si bien se encuentran varias referencias a la norma, nada se dice acerca de aplicación; dado que no había tenido lugar hasta este momento.

El TC afirma que se trata de un precepto indicador de que corresponde al Gobierno de la Nación defender el interés general del Estado; y más aún, garantizar *“los derechos fundamentales, por cuanto funda un status jurídico constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las CCAA, son elemento unificador, tanto más cuanto al cometido de asegurar esta unificación según el art. 155, compete al Estado”*. (STC 25/1981). Se trata, en definitiva, de una norma que actúa como garante del cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales por parte de los entes territoriales que configuran un estado compuesto, como es el caso España.

Como características propias del. 155 puede afirmarse que es una norma ambigua y poco

¹⁹ Leonardo Álvarez Álvarez (2016): *“La Coerción Estatal del art. 155 en la estructura del Estado Autonomómico”*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º. 38, U.N.E.D, Madrid, pp. 277-30

precisa.²⁰ el profesor P. Cruz Villalón, ya apuntó en su momento que el 155 contiene “*una absoluta indeterminación de las medidas adoptables, y una absoluta discrecionalidad otorgada a los órganos del Estado a la hora de aplicar la oportunidad de sus aplicación*”. La incerteza de la norma y el hecho de que nunca se haya utilizado, genera, a mi entender, un doble problema: el elenco de opciones que tiene el gobierno en cuanto a las posibles medidas que puede adoptar, y la pluralidad de escenarios posibles que pueden generarse. Deberá ser, por tanto, el Tribunal Constitucional quien resuelva sobre el contorno de incertidumbre del precepto.

Por otro lado, la mayoría de autores que han estudiado el art. 155 están de acuerdo en que se trata de un mecanismo excepcional, en tanto que su aplicación debe tener lugar como *ultima ratio*; es decir, debe implementarse después de haber agotado otras soluciones o vías para resolver el conflicto; y por otro lado, en la discrecionalidad de la norma, si bien con sujeción a una serie de cautelas (las decisiones del gobierno requieren de la aprobación por mayoría absoluta del Senado y el previo requerimiento al Presidente de la CA).

El propio TC ya estableció que nos encontramos ante “*un medio extraordinario.*”²¹ (STC 49/1988, FJ 31).²² Pero hay que entender que es un medio excepcional en el sentido de que instituye una “*forma de control excepcional, tomando este término como contrario a normal o habitual.*”²³ Además, califica el art. 155 como uno de los preceptos constitucionales que son “*consecuencia del principio de unidad y supremacía del interés de la nación.*” (STC 4/1981) y que “*opera como medida de último recurso del Estado*”. (STC 215/2014).

En cuanto a la cuestión relativa a la discrecionalidad del Estado, el Prof. Vírgala Foruria, cree que que la visión del prof. Cruz es “*un tanto alarmante*”, al afirmar este último que podríamos llegar encontrarnos con una “*dictadura constitucional*”, y que hablamos de una cláusula de “*plenos poderes*”. El prof. Vírgala Foruria, dando respuesta a aquél, afirmaba ingenuamente lo siguiente: “*La ventaja que proporciona hablar pasados 25 años de la aprobación de la Constitución, permite entender que (...) ni se trata de un control de mera oportunidad política, ni se abre paso con ello a una dictadura constitucional*”. “*Y si alguien pensara que el Gobierno central va a utilizar la coacción estatal para paralizar comportamientos de los órganos autonómicos que le disgustaran políticamente, eso ya no es posible*”.

²⁰ Norberto Bobbio (1999): “*Teoria generale della politica*”. Giulio Einaudi ed. Turín. Traducción al español *Teoría general de la política*. Ed. Trotta. Madrid 2003, pp. 237 a 275.

²¹ Jesús García Torres (1984): “El artículo 155 de la Constitución española y principio constitucional de autonomía”, en *AA. VV: Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, Vol. II, p. 1220.

²³ José M^a. Gil-Robles y Gil-Delgado (con la colaboración de Loreto Gil-Robles Casanueva) (1999): “Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas” en Óscar Alzaga Villaamil (dir.): “*Comentarios a la Constitución española de 1978*”. Edersa, Madrid, p. 505.

Ojalá el prof. Virgala estuviera en lo cierto. Desafortunadamente, que hoy en día no pueda haber un exceso de la discrecionalidad del Gobierno es discutible. Y que este último no se atreva a utilizar el 155 para paralizar los organismos autonómicos, lo es todavía más. Más adelante voy a valorar hasta qué punto las decisiones del Gobierno podrían tildarse de discrecionales o arbitrarias, en el momento de analizar detenidamente las medidas adoptadas al amparo de dicha norma.

No iba desencaminado al decir que para la aplicación del 155 tan solo haría falta “*una desobediencia expresa y contumaz da una sentencia del Tribunal Supremo o Tribunal Constitucional que afecte a aspectos fundamentales del juego democrático podrían avalar al Gobierno central para que iniciara el procedimiento de la coacción estatal*”²⁴; añadiendo que ni la simple urgencia o gravedad serían suficientes para su activación. Efectivamente, como ya he tenido oportunidad de señalar, han sido reiteradas las veces en que el *Parlament* y el *Govern* se han empeñado en incumplir varias resoluciones del Tribunal Constitucional sobre el proceso secesionista.

5.1 PRESUPUESTOS MATERIALES

Los requisitos materiales hacen referencia a los supuestos que deben concurrir para que proceda la aplicación del art. 155. Compartiendo opinión con el prof. Lafuente, “*los supuestos de hecho son distintos, pero coincidentes*”²⁵. Díganme sino cómo se atenta al interés general del Estado sin incumplir una obligación constitucional o legal. Esta ha sido una cuestión bastante debatida por la doctrina, sin que sea objeto de este trabajo entrar en dicha discusión.

A continuación procede analizar el primer fragmento de la norma, que viene a constituir el supuesto de hecho dividido en dos fragmentos, al menos claramente diferenciados sintácticamente: el incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales, de un lado, y en segundo lugar, las actuaciones que atenten contra el interés general del Estado. El análisis de estos presupuestos tiene por finalidad comprender y delimitar cuál fue el supuesto de hecho en Cataluña que motivó la aplicación de la norma.

²⁴ Eduardo Virgala Foruria (2005): *op. cit.*, pp. 81 a 82

²⁵ Josep M^a Lafuente Balle (2017): *op. cit.*, p. 104

5.1.1 Incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales.

Para proceder a la activación del art. 155 debe haber necesariamente una actuación por parte de una Comunidad Autónoma. Evidentemente, la norma “*no opera de manera aislada, si no que es una respuesta o una reacción directamente vinculada a un actuar determinado*”²⁶. Así pues, la primera causa que debe darse para que proceda la aplicación del art. 155, es que una Comunidad Autónoma no cumpla las obligaciones que la Constitución u otras leyes le imponen.

El Tribunal Constitucional en su STC 215/2014 lo define como “*un 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 prof. Virgala Foruria señala siete requisitos que deben concurrir para que tenga lugar la aplicación del 155 por incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales:

- El incumplimiento obligacional al que se refiere el precepto, puede ser tanto positivo como negativo, en el sentido que puede consistir en un incumplimiento por acción u omisión. Gran parte de autores que han estudiado el 155 coinciden en ello.²⁷
- El incumplimiento ha de ser efectivo. En este punto, el prof. Lafuente afirma que una declaración parlamentaria susceptible de producir futuros efectos jurídicos responde a esta exigencia, porque el Tribunal Constitucional ha afirmado que “*para que una resolución de una Comunidad Autónoma pueda ser objeto de impugnación a través del referido proceso constitucional, es necesario que posea naturaleza jurídica; que sea, además, manifestación de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma, esto es, que proceda de órganos capaces de expresar la voluntad de ésta y no se presente como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate; y, por último, que tenga, siquiera indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos (STC 42/2014).*”²⁸
- El incumplimiento de la Constitución o de las leyes ha de tratarse evidentemente de obligaciones de carácter jurídico previstos en el ordenamiento, “*no meras discrepancias*

²⁶ Vicente J. Calafell Ferrà (2000): “La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 d la Constitución española)” en *Revista de Derecho Político* n.º 48-49. Madrid, pp. 101 a 146

²⁷ Xavier Ballart Hernández (1987): *op. cit.*, p. 108.

²⁸ Josep M^a Lafuente Balle (2017): *op. cit.*

políticas, deberes morales, recomendaciones o consejos".²⁹ Cuando habla de leyes incluye a todas aquellas que tengan rango de ley, tanto estatales como autonómicas. Evidentemente también se incluye el incumplimiento de las normas comunitarias por parte de las Comunidades Autónomas, por la primacía del Derecho comunitario sobre el español.

- El incumplimiento debe ser imputable a los órganos superiores de las Comunidades Autónomas: Presidente, Gobierno y el Parlamento.
- El incumplimiento no puede ser decisión del Gobierno central directamente. Debe haber una decisión judicial firme que constate la existencia de tal incumplimiento. Por ejemplo, y por lo que aquí interesa, si el cumplimiento se ha producido mediante la creación de ley autonómica, debe interponerse por parte del Presidente del Gobierno el correspondiente recurso de inconstitucionalidad o bien, plantearse un conflicto de competencias.
- El incumplimiento ha de ser grave. No es suficiente con que haya un mero incumplimiento de una decisión judicial para que el 155 se ponga en marcha. Según el prof. Vírjala, lo que caracteriza el incumplimiento grave es el hecho de que exista "*un cumplimiento reiterado en el tiempo que constate la voluntad de no acatar las decisiones judiciales*", o bien, "*un único incumplimiento sobre un tema fundamental que afecte al sistema de distribución territorial de poder*".
- Cabría añadir un último requisito al parecer discutido por la doctrina. El prof. García Torres y el prof. Albertí consideran que el incumplimiento debe ser objetivo. El prof. Vírjala, por el contrario, señala que el cumplimiento ha de ser subjetivo, esto es, a título de dolo o culpa, ya que en el supuesto de imposibilidad objetiva de cumplimiento, la CA reclamaría ayuda al Estado sin necesidad de aplicar el 155.

En mi opinión, es muy difícil de imaginar un supuesto en el que haya un incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales que suscite la aplicación del 155 sin que medie culpa o dolo. Soy contundente en mi afirmación por cuanto el precepto prevé un requerimiento previo al Presidente de la Comunidad Autónoma. Desde el momento en que se hace caso omiso al requerimiento sin atenderlo, señal que no hay voluntad alguna de cumplir con las obligaciones que le incumben. Más aún después de habersele informado y advertido del por qué está incumpliendo y sobre las consecuencias que tal incumplimiento podrían acarrear.

²⁹ Eduardo Vírjala Foruria (2005): *op. cit.*

5.1.2 Actuación gravemente contraria al interés general del Estado

El segundo supuesto que configura el supuesto de hecho de la coerción estatal es la actuación de una Comunidad Autónoma que atente gravemente al interés general del Estado. Como he apuntado en un inicio, para considerar que existe una actuación gravemente contraria al interés general del Estado, debe haber necesariamente un incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales. Parece que una cosa es consecuencia de la otra; y así lo ha afirmado la mayoría de la doctrina.

Tan solo con su lectura se observa *prima facie* que la configuración de este supuesto es más abstracta e inconcreta que la anterior. El prof. Vírgala destaca que se contiene “*una politicidad inminente (...) y de muy difícil delimitación jurídica.*”³⁰ Se trata de un artículo con un contenido político importante, puesto que es el Gobierno es el que tiene que pronunciarse sobre la existencia de una actuación grave, contraria al interés general de España. Conviene apuntar los cuatro supuestos en los que se el prof. Ballart³¹ considera que existe tal actuación y en los que sería aplicable el 155. Los que más interesan y se relacionan con la situación catalana son los dos últimos; la mayoría de ellos coincidentes con los que establecen los prof. Vírgala Foruria y García Torres³²:

- Un primer supuesto que cabría añadir, quizás el más improbable, sería que una Comunidad Autónoma omitiera el ejercicio de una competencia. La admisión o inadmisión de esta conducta depende efectivamente de la obligatoriedad de ejercer las competencias que tiene atribuidas. Si el Gobierno determinase que una CA tiene dicha obligación, ante la conducta omisiva de aquélla podría requerir a su presidente para que ejerza las competencias que le son atribuidas (art 71.1 LOTC).

En este caso solo cabrían dos escenarios en que podría producirse la aplicación del 155: si el Presidente de la CA se declara competente en la materia y se niega a ejercitarla, o bien, si el Gobierno no obtuviera respuesta de la CA después de haber efectuado varios requerimientos (porque para el caso en que la misma se declarase incompetente de forma expresa fundada en por algún motivo, entonces el Gobierno debería plantear un conflicto negativo de competencias). Añade, sin embargo, que para que procediera la aplicación del 155 en los

³⁰ Eduardo Vírgala Foruria (2005): *op. cit.*, p. 91

³¹ Xavier Ballart Hernández (1987): *op. cit.*, pp. 109

³² Jesús García Torres (1984): El artículo 155 de la Constitución española y principio constitucional de autonomía en AA. VV.: Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas), en *Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid, Vol. II, pp. 1254 a 1265.

casos citados la omisión debe provocar un problema grave, urgente, y debe afectar a la posición jurídica general de los ciudadanos.

- El segundo supuesto tiene que ver con un incumplimiento sistemático de la obligación que impone a las CCAA de respetar, promover y garantizar los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos. (ex art. 9.2 CE), y efectivamente cuando se trate de un supuesto en que no fuera amparable por un medio de control ordinario. Asimismo, en tanto que el Estado tiene también el deber de garantizar los derechos fundamentales ex art. 9.2 CE, esta conducta de las CCAA justificaría la utilización del art. 155 si fuera preciso.
- Un tercer supuesto hecho a considerar sería que en una CA se produjera un movimiento de ruptura con el ordenamiento constitucional dirigido por sus órganos superiores (Presidente, Consejo de Gobierno y/o Parlamento). Ello supondría un incumplimiento de obligaciones de respetar la unidad de España, y habilitaría efectivamente al Gobierno para proceder a su aplicación.

También el prof. Ballart considera que cabría los supuestos de alzamiento armado por una que culminase en una auténtica rebelión violenta. A su entender, tendrían lugar en el mismo tiempo y espacio la adopción de las medidas del 155 y la declaración del estado de excepción o de sitio ex art. 116, el primero previsto para supuestos de alteraciones graves de desorden público y, el segundo, para casos extremos e insurrecciones o actos de fuerza contra la soberanía o unidad de España, su integridad territorial o ordenamiento constitucional que no puedan resolverse por otros medios. Sin embargo, hay autores autores que entienden que *“la operatividad del art. 116 empieza precisamente donde acaba el art. 155, considerando que son incompatibles y que se aplicará uno u otro en función de la gravedad de cada caso”*.³³

- El último caso que justificaría la implementación del 155 relacionado con una actuación gravemente contraria al interés general del Estado sería la desobediencia a las sentencias del Tribunal Constitucional. El incumplimiento de las sentencias del TC podría dar lugar a la aplicación del 155, en tanto en cuanto el art 118 de la CE obliga a cumplir las sentencias y resoluciones firmes de los Jueces y los tribunales, y de prestar la colaboración que estos requieren en el curso del proceso y en la ejecución de aquello que se haya resuelto. Esta obligación también viene fundamentada por el art 164 CE y el art. 87.1 LOTC.

En cualquier caso, señala el prof. Ballart, señala que conviene hacer una interpretación

³³ Eduardo Vírgala Foruria (2005): *op. cit.*

restrictiva por cuanto “*se trata un mecanismo excepcional aplicable a casos también excepcionales.*” En este punto, señala que “*el hecho de que se prevea esta posibilidad, no significa que le esté vedado al TC la adopción de otras medidas directas. “Podrá ordenar a los órganos en cada caso competentes la realización de cuantos actos y actuaciones materiales fuesen necesarios para que lo dispuesto en la sentencia sea cumplido”.* Pese a las medidas que pueda adoptar el tribunal, si la CA mantiene su desobediencia, el Gobierno podría entonces aplicar el 155, siempre de manera transitoria, proporcionada y a adecuada al caso concreto.

No obstante, señala el prof. Ballart que la desobediencia a las sentencias dictadas en un procedimiento de inconstitucionalidad no presentan problemas, en tanto en cuanto la efectividad del veredicto se consigue con la declaración de nulidad de la norma impugnada. Sin embargo, en Cataluña se declaró la inconstitucionalidad de la ley del referéndum y de la ley de transitoriedad jurídica y ello no fue óbice para llevar a cabo el referendo de autodeterminación el Cataluña.

5.1.3 Presupuestos habilitantes para la aplicación del art. 155 en Cataluña

Que se produjera supuesto de hecho que suscitó la aplicación del art. 155 es una cuestión inobjetable. En el Orden/PRA 1034/2017³⁴, entre otras cuestiones, se concreta el cumplimiento de los presupuestos habilitantes para proceder a la aplicación del artículo 155 de la Constitución en su apartado “B”.

Por un lado, establece que la CA de Cataluña ha incumplido de manera manifiesta, contumaz y deliberada las obligaciones constitucionales por parte de sus máximas instituciones gubernamentales y parlamentarias al iniciar el proceso de secesión de Cataluña, calificando tal actuación como “*una desobediencia rebelde, sistemática y consciente de los reiterados pronunciamientos y requerimientos del TC, afectando de manera grave al interés general de*

³⁴ Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general, en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12328> última consulta: 2/04/2019, 14:03

España.” Su actuación implica una transgresión de la soberanía nacional del pueblo Español ex art 1.2 de la CE y del propio Estatuto de Autonomía.

Añade que en la ya basta jurisprudencia del TC sobre el *procés*, queda constatada la voluntad de romper con el marco constitucional en cuanto a la distribución territorial del poder político, al pretender situarse a la Comunidad Autónoma de Cataluña como un ente soberano, quebrantando todo el orden constitucional en su conjunto, conculcando los principios constitucionales de unidad y respeto a la ley, vulnerando el modelo autonómico español y la soberanía nacional ya citada.

Seguidamente se refiere al incumplimiento de las sentencias del TC, al ignorar las resoluciones que suspendían de inmediato las Leyes del Parlamento de Cataluña 19/2017 del referéndum de autodeterminación y 20/2017 de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, aprobadas los días 6 y 7 de octubre conculcando el procedimiento establecido en el Reglamento del Parlamento. Y pese a las resoluciones del TC se llevó a cabo *“la convocatoria ilegal de un supuesto referéndum de autodeterminación, a sabiendas de la imposibilidad del Estado de aceptar tal planteamiento inconstitucional”*, y aun así posteriormente se llevo a cabo la DUI.

El *President* de la Generalitat, en los requerimientos que efectuó el Gobierno, contestó afirmando que *“el pueblo de Cataluña, el día 1 de octubre, decidió la independencia en un referéndum...”*; mostrando una *“voluntad deliberada voluntad de persistir en la secesión de España y atentar de modo flagrante contra la soberanía nacional del pueblo español, y la integridad territorial del Estado, que son pilares básicos de la Constitución española”*.

Por último puntualiza las consecuencias negativas que ha generando el proceso secesionista, refiriéndose al deterioro del bienestar social y económico, la fractura de la convivencia con el resto de España, y los riesgos que se han generado para el crecimiento económico, teniendo en cuenta la desaceleración de la actividad turística, industrial y comercial que ha habido en Cataluña.

A mi entender concurren todas las condiciones que deben tener lugar para que proceda la aplicación del 155:

- Se trata de un incumplimiento que constituye una acción (aprobación de la citadas leyes; la convocatoria de un referendo de autodeterminación) y por otro lado, también un omisión (por cuanto se ignoraron las resoluciones del TC). Además se incumplen evidentemente las obligaciones constitucionales y el propio Estatuto, como hemos tenido oportunidad de ver.

- Las actuaciones constituyen un incumplimiento efectivo; dado que las normas que se aprobaron el *Parlament* eran claramente susceptibles de producir efectos jurídicos futuros, procedían de la voluntad institucional de la CA y no se trataba de un acto de mero trámite. (STC 42/2014). Por tanto también se cumple el requisito de imputabilidad a los órganos superiores de la CCAA (en este caso, tanto al Parlamento como al Presidente de la Generalitat).
- Queda cumplimentado además el requisito de la existencia de resoluciones judiciales firmes (en este caso, diversas) que constatan la existencia del incumplimiento. También se acredita la gravedad del mismo al ser reiterado en el tiempo y al constatarse la voluntad de no acatar las decisiones judiciales, afectando a la misma vez a la distribución del poder territorial del Estado.
- Por último cabría añadir, a mi opinión, la existencia de dolo, por cuanto se evidencia la voluntad clara del Presidente de la Generalidad de no cumplir ni acatar las obligaciones constitucionales, después de habersele advertido debidamente y tener conocimiento de la existencia de tal incumplimiento.
- En cuanto a la actuación gravemente contraria al interés del estado cabrá considerar como tal según el Prof. Vírjala, la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Constitucional. También podría añadirse la ruptura del ordenamiento constitucional dirigido por sus órganos superiores (Presidente, Consejo de Gobierno y/o Parlamento). A mi entender, este no deja de ser este el incumplimiento y que tiene como consecuencia una afectación al interés general de España.

Tras analizar e interpretar los presupuestos materiales del art. 155 es evidente que, dadas las circunstancias que tuvieron lugar en Cataluña, fue jurídicamente posible que el Gobierno optara por su aplicación. Me arriesgaría a decir que me parece razonable, más aún teniendo en cuenta la desobediencia a las sentencias del Tribunal Constitucional; y porque el art. 155 es consecuencia directa del principio de unidad y teniendo el Gobierno central encomendada la relevante función de defender el interés general del Estado.

Aun así, sería discutible si realmente se hizo un uso adecuado de la misma, en cuanto al procedimiento y las medidas que se adoptaron, teniendo en cuenta el margen de discrecionalidad del Gobierno.

5.2 PRESUPUESTOS FORMALES

Además de los presupuestos materiales, para que sea de aplicación del art. 155 deben concurrir una serie de requisitos formales. Es decir, debe tener lugar un procedimiento y una serie de trámites para que su aplicación se efectúe con todas las garantías.

El procedimiento de aplicación se desarrolla, en síntesis, mediante las siguientes fases: en primer lugar, el Gobierno debe determinar el incumplimiento de las obligaciones legales o constitucionales; o actuación grave contra el interés de España. Tras tomar la decisión de proceder a la aplicación de la norma, debe realizar un requerimiento debidamente motivado al Presidente de la CCAA para remediar el conflicto. En caso de que no sea atendido dicho requerimiento deberá intervenir el Senado, el cual, en su caso, deberá aprobar por mayoría absoluta las medidas coercitivas propuestas por el Ejecutivo.

Conviene dividir el procedimiento en dos fases principales: la fase en la que interviene el Gobierno, y por otro lado, la fase en la que interviene el Senado. A continuación se analizan cada uno de los trámites a seguir.

5.2.1 Fase gubernamental.

En primer lugar el Gobierno debe determinar si se ha producido el supuesto de hecho comentado en el epígrafe anterior (esto es, si se cumplimentan los presupuestos materiales); y a raíz de ello, podrá decidir si acudir o no al mecanismo de la coerción estatal para remediar la situación.

Cabe destacar que el procedimiento no deja de ser habilitante o facultativo para el Gobierno. Así que en el caso de que la Comunidad Autónoma no atendiese el requerimiento, la decisión de acudir a la aprobación del Senado de las medidas no deja de ser voluntaria, teniendo en cuenta que antes o después de pedir la autorización o de incluso de obtenerla, puede desistir de la vía del art. 155. En este caso, el Gobierno podría optar por ejemplo por una solución basada en la negociación política. Sin embargo, no veo probable que el Gobierno optara por la decisión tan trascendente de acudir a la vía del art. 155 para luego desistir de su aplicación.

5.2.1.1 Apreciación del incumplimiento y requerimiento previo.

El Gobierno tiene varios mecanismos a través de los cuales puede tener conocimiento del

incumplimiento. Si bien está dotado de varios medios, cabe hacer especial mención a la figura de los Delegados de Gobierno de las CCAA. La información que este transmita es de una importancia enorme, por cuanto en virtud de esta el Gobierno podrá tomar la decisión de aplicar o no el art. 155.³⁵ Estos tienen encomendada la función de actuar como intermediarios entre el Gobierno central y las CCAA.

Después de apreciar la infracción, el art. 155 impone al Gobierno la obligación de efectuar el previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma. En este punto es conveniente hacer mención a lo que se entiende por requerimiento. Por su parte, el prof. García Torres señala que *“es un acto recepticio cuyo destinatario tiene el deber de contestar; razón jurídica por la cual el silencio del destinatario en un plazo razonable según la buena fe vale como rechazo del requerimiento”*³⁶.

El requerimiento previo que efectúa el Gobierno central viene a ser una advertencia a la Comunidad Autónoma que ha incumplido, ofreciéndosele la oportunidad de adoptar por sí misma las medidas que comporten la rectificación de su comportamiento.³⁷ Según interpretó el Tribunal Constitucional, el requerimiento le corresponde en particular al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno.³⁸ (STC 118/1998 de 5 de junio, fundamento jurídico nº 26). El el Prof. García de Enterría, por su parte, ha afirmado que el el requerimiento debe estar debidamente fundado o motivado en derecho.

El destinatario del requerimiento, es el Presidente de la Comunidad Autónoma; y no otra institución ya que le corresponde la máxima representación de la Comunidad Autónoma ex art. 152.1 de la CE.

El requerimiento ha fijar necesariamente en qué consiste el incumplimiento que se imputa a la CCAA, y puede establecer pautas sobre las medidas que deberá en su caso adoptar para remediar el conflicto. De esta manera, si la Comunidad Autónoma infractora estuviera de acuerdo con la actuación del Gobierno y con las medidas que pretende ejecutar, este podría adoptar dichas medidas sin necesidad de la autorización del Senado. La opción de referirse a las medidas en el requerimiento previo parece que no deja de ser algo facultativo.

En cuanto a las formalidades que debe revestir, nada dice acerca de ello la Constitución. Tampoco

³⁵ Xavier Ballart Hernández (1987): *op. cit.*, p. 144

³⁶ José Mº. Gil-Robles y Gil-Delgado (1999): *op. cit.*, p. 512

³⁷ Vicente J. Calafell Ferrà (2000): *op. cit.*, p. 117

³⁸ Vicente J. Calafell Ferrà (2000): *op. cit.*

el Reglamento de Senado. El art. 189.1 del mencionado cuerpo legal únicamente señala que el Gobierno deberá presentar ante dicha Cámara “*la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de esta*”.

Aunque no haya forma preceptiva que deba seguirse, es evidente que este ha de realizarse por medios que permitan acreditar su realización.³⁹ Tampoco se establece en los cuerpos legales citados ningún plazo en el que deba efectuarse. Ello no significa que exista una laguna legal, sino que se trata de una “*precaución lógica, ante la extraordinaria diversidad de las circunstancias que podrían presentarse*”.⁴⁰ Aún así, la contestación debe fijarse en los términos que las circunstancias aconsejen, y es conviene fijar un plazo para su aceptación o rechazo. De esta manera, canto más preciso sea este trámite, más posible será solventarlo.

Es conveniente recordar que en nuestra historia constitucional se puso en marcha el mecanismo del artículo 155 frente a la Comunidad Autónoma de Canarias en el año 1989, por incumplir de sus obligaciones fiscales. Sin embargo, no podemos afirmar que esta aplicación del art. 155 fuera verdaderamente efectiva: bastó el requerimiento para que dicha Administración cesara en su comportamiento sin necesidad de acudir al Senado para la aprobación de medidas posteriores.

5.2.1.2 Requerimiento previo desatendido por el *President*

El requisito del requerimiento previo al Presidente de la Comunidad Autónoma que se prevé en el art. 155 se efectuó mediante la carta⁴¹ que el Presidente del Gobierno central dirigió el 11 de octubre de 2017 al entonces Presidente de la Generalitat Carles Puigdemont. El requerimiento se formuló por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017, mediante el cual se procedió a:

“requerir al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, en su condición de más alto representante de la Generalitat y de representante ordinario del Estado en Cataluña, al amparo del artículo 155 de la Constitución española” para que (...) “confirme si alguna autoridad de la Generalitat 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

³⁹ José M^a. Gil-Robles y Gil-Delgado (1999): *op., cit.*, p. 512

⁴⁰ José M^a. Gil-Robles y Gil-Delgado (1999): *op., cit.*

⁴¹ <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Documents/11102017-requerimiento.pdf> última consulta: 10/04/2019, 18:23 y <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12328> última consulta: 10/04/2019, 18:28

implica la declaración de independencia al margen de que esta se encuentre o no en vigor.”

Asimismo, se le requiere para que:

“comunique de forma fehaciente al Gobierno de la Nación su respuesta afirmativa o negativa antes de las 10:00 horas del próximo 16 de octubre”; añadiendo que, en el caso de que las respuestas fueren afirmativas, omitiere la contestación, o diere otra contestación distinta a un “sí” o un “no”, “se le requiere, de acuerdo con el art. 155 de la CE, a fin de que, por el Presidente y el Gobierno de Generalitat de Cataluña, revoque u ordene la revocación de dicha declaración de independencia a fin de restaurar el orden constitucional y estatuario, ordenando el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente”.

El entonces *President* de la Generalitat Carles Puigdemont respondió el mismo día 16 de octubre⁴² de la siguiente manera:

“Me sorprendió que en su escrito del pasado 11 de octubre anunciara la voluntad de su gobierno de poner en marcha el artículo 155 de la Constitución para suspender el autogobierno de Cataluña. Cuando el pasado día 10, atendiendo a la petición de numerosas personalidades e instituciones internacionales, españolas y catalanas, le planteé una oferta sincera de diálogo, no lo hice como una demostración de debilidad sino como una propuesta honesta para encontrar una solución entre el Estado español y Cataluña que lleva bloqueada desde hace muchos años.”

Por su parte, la contestación del entonces Presidente del Gobierno Mariano Rajoy fue esta:

“Ciertamente, el requerimiento que yo le envié supone el paso previo al procedimiento establecido en el art. 155 de la Constitución que, en contra de lo que usted afirma, no implica la suspensión del autogobierno, sino la restauración de la legalidad en la autonomía. Pero, ante todo, el requerimiento es una oportunidad para reconducir el grave deterioro de la convivencia que se vive en Cataluña, para que la Generalitat vuelva a la ley y, a partir de ahí, se recupere la normalidad institucional entre administraciones. La vuelta de la legalidad, previa para cualquier diálogo democrático, se refiere al orden constitucional pero también al Estatuto de Autonomía de Cataluña y sus normas de

⁴²<https://file.lavanguardia.com/ext1/file02/2017/10/16/55091641480-url.pdf> última consulta: 10/04/2019, 19:48

desarrollo, que han resultado gravemente lesionados por las actuaciones de su Gobierno en las últimas semanas (...).”⁴³ “Le recuerdo, una vez más, que aún tiene margen para contestar de forma clara y sencilla al requerimiento que le remití el pasado miércoles. Sigue estando en su mano abrir un nuevo periodo de normalidad y lealtad institucional que todo el mundo le está reclamando. En caso contrario, será Usted el único responsable de la aplicación de la Constitución”.

Por último, el entonces Presidente de la Generalitat Carles Puigdemont contestó mediante la carta de 19 de octubre de 2017:

“Esta suspensión (de los efectos del mandato popular resultante del referéndum del 1 de octubre) continua vigente. (...) Pese a todos estos esfuerzos y nuestra voluntad de diálogo, que la única respuesta sea la suspensión de la autonomía, indica que no se es consciente del problema y que no se quiere hablar. Finalmente, si el Gobierno del Estado persiste en impedir el diálogo y continuar la represión, el Parlament de Catalunya podrá proceder, si lo estima oportuno, a votar la declaración formal de independencia que no votó el día 10 de octubre.”

A raíz de lo expuesto queda acreditado, a mi entender, que no ha sido atendido el requerimiento formulado el pasado 11 de octubre, reiterando el incumplimiento frontal de las obligaciones constitucionales y estatutarias por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Si bien el Presidente de la Generalitat dijo que la declaración estaba suspendida, considero que a efectos de la aplicación del art. 155 tal respuesta supone no atender el requerimiento. En acuerdo, se añade que *“la máxima autoridad de la Comunidad Autónoma no ha procedido a cumplir con lo ordenado, sin que conste, de igual forma, que se haya comunicado el requerimiento a la Presidenta y a la Mesa del Parlamento de Catalunya a fin de que restauren también el orden constitucional y estatutario, poniendo con ello de manifiesto su absoluto desprecio a la separación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y evidenciando que ambas instituciones (...) actúan como si de un solo poder y una sola voluntad se trataran.”⁴⁴*

5.2.2 Fase senatorial. El procedimiento del art. 155.

Como se desprende del propio art. 155 C.E, en el caso de que el requerimiento efectuado por el el Gobierno central no fuese atendido por la Comunidad Autónoma infractora de las obligaciones

⁴³<http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2017/161017respuestarajoy.aspx> última consulta: 11/04/2019, 13:44

⁴⁴ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12328> última consulta: 10/04/2019

constitucionales o legales, las medidas deben aprobarse por mayoría absoluta del Senado. En este punto, es el art 189 del Reglamento del Senado el que regula su intervención. Como tendremos oportunidad de ver, de este procedimiento se extrae que *“el Senado ejerce un verdadero control sobre el Gobierno”*.⁴⁵

El art. 189.1 del Reglamento del Senado, el que señala lo siguiente: *“Si el gobierno (...) requiriese la aprobación del Senado para adoptar las medidas a que el mismo se refiere, deberá presentar ante el Presidente de la Cámara escrito en el que se 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 esta.”* Asimismo, el Gobierno deberá detallar los hechos ocurridos, el por qué considera que son subsumibles en el art. 155.1, la realización del requerimiento al correspondiente Presidente de la C.A. infractora haciendo constar la negativa a atenderlo, y sería recomendable que estableciera el contenido y el alcance de las medidas que pretende adoptar.⁴⁶ El hecho de que se requiera aprobación senatorial, supone una limitación al poder del Gobierno, por cuanto implica que el gobierno no podrá intervenir adoptando después las medidas que considere indispensables.

A continuación, el art. 189.2 establece que la Mesa del Senado remitirá el escrito y documentación aneja a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, o bien procederá a constituir una Comisión conjunta.

En el art. 189.3. se añade que *“La comisión (...) requerirá por medio del Presidente del Senado, al Presidente de la Comunidad Autónoma para que en el plazo que se fije remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes, y para que designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos.”* Por lo tanto se abre un trámite de audiencia previa a la Comunidad Autónoma para que presente alegaciones a través de un representante. Ello constituye una garantía importante por cuanto se le brinda la oportunidad de defender su posición en el conflicto.

Cumplimentado este último trámite, posteriormente el art. 189.4. señala que la Comisión debe formular propuesta fundada sobre si procede o no la aprobación petitionada por el Gobierno, *“con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes”* en relación con las medidas propuestas. Es decir, el margen de actuación es importante, por cuanto se le faculta para introducir variaciones cuando lo crea conveniente y no se limita únicamente a la *“simple*

⁴⁵ Xavier Ballart Hernández (1987): *op. cit.*, 149 a 151

⁴⁶ Xavier Ballart Hernández (1987): *op. cit.*

*aceptación o denegación de la aprobación senatorial”.*⁴⁷

Posteriormente, el Pleno de la Cámara, someterá a debate la propuesta de dicha Comisión, de veinte minutos cada uno con dos turnos a favor y dos en contra, y por el mismo tiempo tendrán lugar las intervenciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten. (art. 189.5). Finalizado el debate, tendrá lugar una votación de las propuestas presentadas, requiriéndose el voto favorable de la mayoría absoluta de los senadores para que sea aprobada la resolución. Por lo tanto tendrá lugar el acuerdo de aprobación o denegación de las medidas de coerción que ha propuesto el Gobierno.⁴⁸

La garantía de las CCAA de la aprobación del Senado por mayoría absoluta “*desparece cuando hay un modelo de Senado conservador basado en la representación provincial*”.⁴⁹ Lo cierto es que sería lógico que interviniera el Congreso. No debería quedar marginado al ser la cámara de representación política por excelencia. Comparto la opinión del prof. Calafell Ferrà al decir que debería seguirse la lógica del art. 150.3 sobre las leyes de armonización, que supone una interferencia en el ámbito las competencias de las CCAA donde se exige mayoría absoluta de cada una de las Cámaras.⁵⁰

5.2.2.1 El Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017

Después de que el Gobierno español apreciase el incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña y en virtud del procedimiento establecido para la aplicación del art. 155, en sesión del 21 de octubre de 2017 el Consejo de Ministros propuso las medidas que consideró oportunas. Si bien hubieron algunas modificaciones, dichas medidas se aprobaron mediante acuerdo por la mayoría absoluta del senado, que fue definitivamente publicado el viernes 27 de octubre de 2017 como Orden/PRA 1034/2017 en el Boletín Oficial del Estado (B.O.E)⁵¹ a la que ya me he referido anteriormente.

El mencionado texto se estructura de la siguiente manera: empieza en su apartado “A” haciendo alusión al art. 155 como mecanismo que garantiza el cumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte de los entes territoriales del Estado compuesto, aludiendo a la

⁴⁸ Vicente J. Calafell Ferrà (2000): op. cit., p. 123

⁴⁹ Xavier Ballart Hernández (1987): op. cit., p. 154

⁵⁰ Vicente J. Calafell Ferrà (2000): op. cit., p. 126

⁵¹ *op.cit.*, en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12328> última consulta: 2/04/2019, 14:03

jurisprudencia sobre el precepto del TC; mencionando también su origen (art. 27 de la Ley fundamental de Bonn) y otros modelos de coerción estatal en derecho comparado.

En su apartado “B”, se centra en los hechos que suscitaron la aplicación del art. 155 en Cataluña, así como también los presupuestos que habilitan la aplicación del mismo y describe el deterioro del bienestar económico y social en Cataluña.

En su apartado “C” se deja constancia también que se efectuó debidamente el requisito preceptivo previo del requerimiento al ex *President* Carles Puigdemont, por parte del Consejo de Ministros el 11 de octubre de 2017. Requerimiento que fue desatendido por el mismo, sin que procediese a revocar la declaración de independencia. Estas son cuestiones que ya se han ido explicando a lo largo de este trabajo de investigación.

Por último, se detallan los objetivos y la necesidad de las medidas que deben adoptarse en virtud del art. 155 (apartado D) delimitando el objeto del mismo acuerdo; y, finalmente, se establecen las medidas, divididas o estructuradas según sus destinatarios (apartado E).

A continuación me interesa prestar especial atención a las medidas de coerción estatal a las que se refiere el propio art. 155 objeto de análisis. Primero voy a hacer referencia a las características y al alcance de las mismas según la doctrina, y después, me interesa especialmente detallar el listado de medidas que se adoptaron en Cataluña.

5.3 Medidas de coerción del art. 155. Características y su alcance

Cabe recordar que el art. 155.1 de la Constitución establece que el Gobierno “*podrá adoptar las medidas necesarias*” para obligar a la Comunidad Autónoma incumplidora “*al cumplimiento forzoso*” de las obligaciones constitucionales o legales, o para “*la protección del mencionado interés general de España*”. Al final del precepto ex art. 155.2 se añade que “*para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las Autoridades de las CCAA*”.

El art. 155 es especialmente escueto cuando se refiere a las medidas de coerción estatal. Incluso ha habido autores que califican las medidas del art. 155 como una cuestión enigmática. La norma solo hace referencia al objetivo o el fin que deben perseguir las medidas; esto es, obligar a la CA al cumplimiento forzoso de sus obligaciones o proteger el interés general de España; y por otro lado, hace referencia a la potestad instructiva del Gobierno que pone al servicio de dichas

medidas.

La falta de precisión conlleva que en cada situación se deberán detallar las medidas, que en todo caso deben ser necesarias, por parte del Gobierno y el Senado. En este punto el prof. Vicente Calafell Ferrà⁵² afirma que es imposible establecer un elenco cerrado de las medidas posibles, teniendo en cuenta que en función de la naturaleza de la situación que motive la intervención gubernamental, se adoptaran unas medidas u otras. Si bien el autor está en lo cierto, a mi entender creo que si podría darse una aproximación genérica tras interpretar el artículo. Más adelante, en este mismo epígrafe me voy a referir a esta cuestión.

La mayor parte de la doctrina parte de que las medidas ejecutivas que pueden adoptarse al amparo del art. 155 son medidas mínimas, pensadas para situaciones excepcionales y puntuales. Por su parte, el prof. Cruz Villalón⁵³ admite que las medidas pueden ser más severas, en consonancia con su visión de la coerción estatal como equivalente a otorgar plenos poderes al Gobierno.

Desde mi punto de vista no veo descabellado el hecho de que puedan llegar a adoptarse medidas severas, ya que ello también dependerá del quién esté en ese momento gobernando y de los miembros del Senado. Ahora bien, cuestión distinta es que luego estas tengan encaje constitucional. Lo cierto es que el Gobierno cuenta tendencialmente con un apoyo holgado en el Senado, y como consecuencia de ello, con mayor facilidad podrá obtener la mayoría absoluta requerida para la aprobación de tales medidas.⁵⁴

En cualquier caso, el carácter excepcional de las medidas impone que se ajusten a una serie de principios. La mayor parte de la doctrina parte de los mismos, si bien algunos autores hacen matizaciones añadiendo algunos principios que en realidad ya vienen implícitos en otros más genéricos. Por su parte, el prof. Vírgala Foruria⁵⁵ enumera los siguientes principios resumiendo lo que ha venido estableciendo la doctrina:

-Principio de gradualidad o proporcionalidad. Este principio consagra la idea de que *“no podrá acudir a una fórmula particularmente grave de intervención cuando quepa obtener los mismos resultados con otras medidas de menor intensidad.”*⁵⁶ Por su parte, el prof. Albertí Rovira

⁵² Vicente J. Calafell Ferrà (2000): op. cit., p. 126 a 129

⁵³ Eduardo Vírgala Foruria (2005): op. cit. p 99 a 105

⁵⁴ Vicente J. Calafell Ferrà (2002): op. cit.

⁵⁵ Eduardo Vírgala Foruria (2005): op. cit.

⁵⁶ Rafael Entrena Cuesta (1985): *“Artículo 155”*, en Luis M. Cazorla, Rafael Entrena, Ramón Entrena, F. Javier Gálvez, Emilio Recoder, Juan A. Santamaría, Fernando Santaolalla, José M. Serrano: *“Comentarios a la Constitución”*. Ed. Civitas. Madrid, p. 2316.

establece que la proporcionalidad y la necesidad deben apreciarse tanto “*en relación a la gravedad del incumplimiento*”, como también en “*la importancia y significación del resultado que se pretenda obtener*”. De este principio se deriva el principio de idoneidad o adecuación.

-Principio de necesidad. De la mera lectura del art. 155.1 se desprende este principio. El carácter necesario de las medidas son tanto limitantes como habilitantes: deben adoptarse aquellas medidas que sean estrictamente necesarias, “*excluyendo todas aquellas que sean manifiestamente desproporcionadas o inadecuadas*”, y por otro lado, deben adoptarse todas aquellas que sean necesarias para alcanzar el resultado perseguido a través de las medidas.

-Principio de transitoriedad o temporalidad. Este principio consagra la idea de que el Gobierno debe presentar medidas concretas de contenido y alcance precisos (art. 189.1 RDS) que vayan dirigidas a resolver el problema que suscita la actuación de la CA en cuestión y destinadas a reestablecer la normalidad constitucional. Ello tiene como consecuencia que sean de carácter transitorio, y no puedan ser de carácter permanente o indeterminado. Asimismo, cuando cuando la actuación incumplidora de la CA finalice, dichas medidas deberán cesar también.

-Principio de concreción. El art. 189.1 RDS señala la exigencia de que las medidas deben presentarse con un contenido y alcance precisos. Esta exigencia, señala el prof. Calafell Ferrà, radica en dos cuestiones: en la excepcionalidad del instituto de coerción y en su incidencia en la autonomía de las nacionalidades y regiones; y por otro lado, el hecho de que sean concretas permitirá que ante una eventual impugnación ante el TC, este “*tenga un criterio cierto con el que mesurar las hipotéticas desviaciones o excesos*” del Gobierno.

-Principio de menor intervención o menor lesión a los derechos autonómicos. Este principio consagra la idea de que el Gobierno no debe proponer una fórmula más gravosa de intervención cuando puedan alcanzarse “*los mismos resultados con medidas menos restrictivas del ejercicio de la autonomía.*”

En este punto, el prof. Ballart señala que “*todos estos principios son conceptos jurídicos indeterminados; y es por ello no podrán ser objeto de libre apreciación por parte de quien los aplica*”. Precisamente por esta razón las CC.AA. podrán, cuando lo consideren necesario, impugnar las medidas que adopte el Gobierno por la vía constitucional. Y será entonces el TC quien decidirá en cada caso concreto si las medidas son realmente se ajustan a los principios citados. Va a ser en el último epígrafe en el que voy a apreciar si las medidas adoptadas en Cataluña se adecuan a los citados principios.

En cuanto al alcance o al tipo de medidas que pueden adoptar lo cierto es que se trata de una cuestión bastante controvertida. Por su parte, el prof. Lafuente⁵⁷ añade las medidas que podrían adoptarse en base a los citados principios podrían agruparse de la siguiente manera:

- Medidas basadas instrucciones dirigidas a cualquier autoridad autonómica, superior o inferior
- Medidas de privación de efectos jurídicos y de efectividad de los actos de los órganos de la Administración autonómica desautorizados
- Medidas de restauración de efectos inaplicados por la inactividad autonómica
- Medidas de suspensión de cesiones y transferencias tributarias y financieras

Las medidas que más eco han tenido por parte de la doctrina han sido dos: “*la posibilidad de disolver los entes autonómicos y el uso de las fuerzas de seguridad*”⁵⁸. La mayor parte de autores coinciden en que la supresión de la autonomía no tiene encaje constitucional. Está claro que ello conculcaría sin duda el art. 2 de nuestra Norma Suprema.

Sobre el uso de las fuerzas de orden público o Fuerzas Armadas, el prof. Lafuente señala que no cabe discusión alguna, por cuanto ello se prevé para otros casos previstos en la Ley Orgánica 4/2015 de seguridad ciudadana, en la Ley 5/2015 de Defensa nacional, o para los estados de excepción ex art. 116 desarrollados en la Ley Orgánica 4/1981.

No hay concordancia de ideas sobre la posibilidad de establecer como medida la disolución de los órganos autonómicos. Ha sido una cuestión muy polémica, y se trata precisamente de una medida que se ha aplicado en Cataluña. El prof. Villalón⁵⁹ y otros autores en artículos periodísticos como Ortega Gutiérrez, Carreras Serra y Miguel Sastústegui⁶⁰ han sostenido sí sería posible la disolución de los órganos autonómicos, incluyendo el Parlamento, convocando nuevas elecciones. El prof. Gacía de Enterría apunta que “*la sustitución ex art 155.2 otorgaría al Gobierno un poder general de mandato directo sobre las autoridades autonómicas*”. Por su parte, el prof. Albertí señala que “*solo cabría la sustitución para la realización de aquellas actividades cuyo ejercicio esté afectado por el art. 155*”.

Si bien las opiniones al respecto son variadas, quien verdaderamente deberá decidir sobre esta cuestión y sobre las demás medidas que se adoptaron en Cataluña, va a ser el Tribunal Constitucional cuando se pronuncie sobre sobre los recursos de inconstitucionalidad que hay

⁵⁷ Josep M^a Lafuente Balle (2017): *op. cit.*, p. 110

⁵⁸ Josep M^a. Lafuente Balle (2017): *op. cit.*, pp. 111 a 113

⁵⁹ Pedro Cruz Villalón (1984): *op. cit.*, p. 60.

⁶⁰ Josep M^a. Lafuente Balle (2017): *op. cit.*

instados contra el Acuerdo del Senado. Sobre esta cuestión me voy a referir más adelante cuando entre a valorar personalmente las medidas adoptadas en Cataluña.

5.3.1 Las medidas adoptadas en Cataluña en virtud del Acuerdo del Senado

En el apartado D de la Orden/PARA 1.034/2017⁶¹, se establece la necesidad de adoptar medidas por la situación improporcionable que está teniendo lugar en Cataluña; ya que los precedentes ponen de manifiesto *“los reiterados incumplimientos del orden constitucional y la contumacia mostrada por los impulsores del denominado proceso soberanista”*. Remarca nuevamente la necesidad de adoptar las medidas por cuanto la deriva independentista está afectando gravemente a la vida política, económica y social en Cataluña; generando una aquilatada desconfianza entre los ciudadanos y hacia las instituciones.

El Acuerdo señala que la envergadura del incumplimiento determina que no sea suficiente *“la impartición de instrucciones a las autoridades autonómicas, ni tan siquiera con la asunción puntual de competencias”*, sino que es indispensable *“la sustitución en el ejercicio de las funciones de esos órganos”*. Se afirma que las medidas adoptadas son *“absolutamente necesarias y proporcionadas”* y que *“de ningún modo tienen por objetivo suspender la autonomía de Cataluña, sino precisamente salvaguardar y restaurar la aplicación de su Estatuto de Autonomía como parte del orden constitucional”*. Finaliza señalando que *“las medidas cuya autorización se solicita se antojan imprescindibles, no solo para mantener la cohesión interna del Estado Español, sino para preservar de igual modo la posición de España en el exterior, tanto en la Unión Europea, el Consejo de Europa y las Naciones Unidas”*

En cuanto a los objetivos que deben conseguirse a través de dichas medidas, en síntesis, son: (1) *restaurar la legalidad constitucional y estatutaria*, (2) *asegurar la neutralidad institucional*, (3) *mantener el bienestar social y el crecimiento económico*, y (4) *asegurar los derechos y libertades de todos los catalanes.*” Todos ellos persiguen en todo caso asegurar los derechos y de ningún modo restringir libertades.

⁶¹ Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general.

En la mencionada orden las medidas se dividen en 5 apartados, estructuradas según sus destinatarios:

A. Medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno. Mediante esta medida se otorga al Gobierno de la Nación la autorización para proceder al cese del Presidente de la Generalitat de Cataluña, del Vicepresidente y de los Consejeros que integran el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Se le otorga la facultad al Presidente del Estado español para proceder a la disolución anticipada del *Parlament* y para que convoque elecciones autonómicas en el término de 6 meses.

B. Medidas dirigidas a la Administración de la Generalitat. En esta medida se establece que la Administración de la Generalitat de Cataluña, continúa funcionando como la organización administrativa ordinaria. Sin embargo, se añade que la Administración de la Generalitat de Cataluña deberá actuar bajo las directrices de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación en sustitución de aquéllos. A tal efecto dichos órganos o autoridades podrán:

- Adoptar y dictar disposiciones, actos, resoluciones, instrucciones u órdenes de servicio que sean necesarias para el ejercicio de las competencias y funciones asumidas.
- Someter a un régimen de comunicación o autorización previa de las actuaciones de la Administración de la Generalitat.
- Acordar el nombramiento, el cese, o la sustitución temporal con asunción de las funciones correspondientes, de cualquier autoridad, cargo público y personal de la Administración de la Generalitat, así como los de cualesquiera organismos, entes y entidades vinculadas o dependientes de la misma, y de su sector público empresarial.
- Exigencia de responsabilidades disciplinarias, en el caso de incumplimiento de las disposiciones, actos, resoluciones, instrucciones u órdenes de servicio dictadas por los órganos o autoridades designadas por el Gobierno de la Nación; sin perjuicio de las responsabilidades patrimoniales, contables, penales, o de otro orden a que pudieran dar lugar.

C. Medidas singulares sobre determinados ámbitos de actividad administrativa. Asimismo, se autoriza a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación a adoptar adicionalmente medidas singulares sobre las siguientes áreas:

- *C.1 Seguridad y orden públicos.* El ejercicio de dichas funciones corresponderá a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación, que podrán dictar instrucciones directas y de obligado cumplimiento a los miembros de la Policía de la

Generalitat de Catalunya-Mossos d'Esquadra; que cuando sea necesario serán sustituidos por efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación podrán acordar el despliegue de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en Cataluña, coordinando la actuación de la Policía de la Generalitat de Catalunya-Mossos d'Esquadra.

- *C.2 Área de gestión económica, financiera, tributaria y presupuestaria.* Se faculta al Gobierno de la Nación o a través de los órganos previstos en el apartado “*Medidas dirigidas a la Administración de la Generalitat*” a ejercer las competencias necesarias en materia económica, financiera, tributaria y presupuestaria, para que en beneficio del interés general, se garantice la prestación de los servicios públicos esenciales, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Particularmente, se deben adoptar las medidas necesarias que permitan garantizar que la totalidad de los fondos y los ingresos que corresponde recaudar o recibir, no se destinen a actividades o fines vinculados o relacionados con el proceso secesionista o que contravengan las medidas contenidas en el mismo.

- *C.3 Área de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales.* Esta medida atribuye a los órganos o autoridades el Gobierno de la Nación cree o designe a tal efecto el ejercicio de las funciones relativas a las telecomunicaciones y a los servicios digitales y a las tecnologías de la información; así como también de las funciones de gobierno y administración del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y del Centro de la Seguridad de la Información de Cataluña. Funciones que corresponden originariamente a la de la Generalitat de Cataluña.

D. Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña

D.1 Se le prohíbe al presidente del Parlamento de proponer candidato a la presidencia de la Generalitat. Tampoco podrá el Parlamento celebrar debate y ni votación de investidura, mientras estén vigentes las presentes medidas y hasta la constitución del nuevo Parlamento de Cataluña.

D.2 Devienen inaplicables las funciones de control e impulso parlamentario del Gobierno previstas en el Reglamento del *Parlament* respecto de las autoridades designadas para el desarrollo y ejecución de las medidas aprobadas por el Senado. Las facultades de seguimiento y control sobre las mismas corresponderán exclusivamente al órgano que designe a tal efecto el Senado. (Atribución de las funciones de control a la Comisión conjunta General de las Comunidades Autónomas y Constitucional).

D.3 Sujeción de las propuestas de resolución para impulsar la acción política y de gobierno y declaraciones institucionales al Acuerdo del Senado, si bien en el debate parlamentario se acordó excluir el requisito de la previa conformidad del Gobierno.

D.4 Sujeción de las iniciativas legislativas al Acuerdo del Senado (en relación con las medidas, presupuesto, objeto y finalidad), si bien en el debate parlamentario se acordó excluir el requisito de la previa conformidad del Gobierno.

E. Medidas de carácter transversal. En la Orden se aprueban adicionalmente una serie de medidas complementarias de carácter transversal, con el objetivo de garantizar la eficacia y eficiencia de las medidas generales y singulares previstas en el Acuerdo. Vienen a ser, en resumen, las siguientes:

E.1 Normativa estatal y autonómica de aplicación: De un lado se señala que el ejercicio de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación debe ajustarse a la normativa estatal o autonómica. Y la revisión jurisdiccional sobre el ejercicio de las competencias, facultades y funciones de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación, corresponderá a los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional contencioso administrativo.

E.2 Declaración de invalidez e ineficacia de disposiciones, actos y resoluciones autonómicas dictadas en contravención con las medidas aprobadas en el Acuerdo: Se prohíbe y son nulos de pleno derecho cualquier disposición, acto o resolución o que vaya en contra de lo dispuesto en este Acuerdo del Senado.

E.3 Publicaciones en boletines oficiales: Se faculta al Gobierno de la Nación para realizar publicaciones en los Boletines Oficiales de la Generalitat.

E.4 Modificación de los Departamentos, de las estructuras orgánicas y de los organismos, entes y entidades vinculadas o dependientes de la Generalitat de Cataluña: Acordado el cese del Presidente, del Vicepresidente y de los Consejeros de Gobierno, el ejercicio de sus funciones en sobre organización de los Departamentos de la Generalitat de Cataluña, creación, modificación, y extinción de los organismos y entidades públicas creadas o autorizadas por ley, corresponderá a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación en sustitución de aquéllos.

E.5 Creación de órganos y designación de autoridades por el Gobierno de la Nación para el cumplimiento de las medidas: Se le atribuye al Gobierno de la Nación la potestad para la crear

los órganos y el nombramiento o designación de las autoridades que sean necesarios para el ejercicio de las funciones y para el cumplimiento de las medidas.

E.6 Disposiciones y protocolos de actuación: Se habilita al Gobierno a los órganos o autoridades creados o designados por éste a la adopción de los actos, resoluciones, disposiciones, protocolos, instrucciones y directrices para garantizar el cumplimiento de las medidas, y proporcionar seguridad jurídica en defensa y respeto del orden constitucional.

E.7 Seguridad jurídica de los funcionarios públicos o empleados sujetos al régimen laboral de la Generalitat de Cataluña. Se establece además como medida transversal la nulidad de pleno derecho e ineficacia de cualquier incoación, tramitación y resolución de expedientes sancionadores de funcionarios o empleados por considerar infracción el acatamiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial que anulan actividades o fines vinculados o relacionados con el proceso secesionista que motiva el presente Acuerdo o de las medidas contenidas en el mismo.

E.8 Potestad disciplinaria y traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal. Se le otorga al Gobierno potestad disciplinaria sobre todo incumplimiento relativo a las medidas contenidas en el presente Acuerdo. Se entenderá como incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución y al Estatuto, a los efectos de las infracciones previstas en la normativa disciplinaria estatal o autonómica de aplicación; sin perjuicio de la posibilidad de intervención del Ministerio Fiscal a los efectos de la posible exigencia de responsabilidad penal.

E.9 Duración y revisión de las medidas. Se establece que las medidas se aplicaran hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat. Se añade la posibilidad de el Gobierno de la Nación plantee ante el Senado modificaciones o actualizaciones de las medidas autorizadas inicialmente. Se señala también que el Gobierno podrá anticipar el cese de estas medidas si las causas que lo motivan finalizan dando cuenta al Senado de esta decisión.

Paralelamente se incluyen algunos Reales Decretos de ejecución del Acuerdo⁶² con la fecha del 27 de octubre de 2017: RD 942/2017 de cese del Presidente de la Generalitat; RD 943/2017 de cese del Vicepresidente y Consejeros del Gobierno de la Generalitat; RD 944/2017 de designación del Presidente, Vicepresidenta y Ministros del Gobierno del Estado como órganos habilitados para la aplicación del Acuerdo del Senado, con determinación de las funciones correspondientes a cada uno; RD 945/2017 de supresión de diversos órganos administrativos: Oficina del

⁶² Josep M^a Lafuente Balle (2018): “El art. 155 de la Constitución Española (El Acuerdo del Senado).”, en *Revista de Derecho Político*, n.º 103, U.N.E.D., pp. 77-116., p. 85

Presidente, Oficina del Vicepresidente, Consejo Asesor para la Transición Nacional, Comisión espacial sobre la violación de derechos fundamentales en Cataluña, DIPLOCAT); RD 946/2017 de disolución del Parlamento de Cataluña y convocatoria de elecciones.

Otras normas reglamentarias fueron dictadas en fechas posteriores: RD 954/2017 de cese de distintos altos cargos de la Generalitat; RD 983/2017 de nombramiento de Directora General de Modernización de la Administración de Justicia de la Generalitat; RD 990/2017 de nombramiento de Director General de Centros Concertados y Privados de la Generalitat. OM INT/1038/2017 de cese de D. Josep Lluís Trapero en la plaza de Mayor de la Escuela Superior de Mossos d'Esquadra; OMECD/1142/2017 de nombramiento de Presidente del Consejo de Dirección del Consorcio de Educación de Barcelona; OM INT 1074/2017 de delegación de funciones en órganos del Departamento de Interior de la Generalitat; OPRE/255/2017 de delegación de competencias en el titular de la Secretaría General de Presidencia.⁶³

Antes de analizar la adecuación constitucional de las medidas, me interesa ver a continuación cuáles son las vías a las que puede acudir una Comunidad Autónoma cuando considera que ha habido una extralimitación del Gobierno a la hora de poner en marcha la institución del art. 155.

6. CONTROL JURISDICCIONAL. IMPUGNACIÓN Y RECURSOS CONTRAS LAS MEDIDAS

Una vez se ha puesto en marcha el mecanismo de coerción estatal, se plantea una cuestión realmente importante: los recursos jurisdiccionales posibles que cabrían contra la misma. Se trata de un aspecto relevante por cuanto no deja de ser en esencia una garantía para la Comunidad Autónoma afectada.

Antes de entrar a comentar los recursos posibles que pueden plantearse contra la coerción estatal, se ha planteado el problema de si, al tener el Acuerdo del Senado naturaleza de Real Decreto⁶⁴, es susceptible de ser recurrido mediante recurso de inconstitucionalidad. En relación con lo expuesto, coincido con la valoración que apunta el prof. Vírgala Foruria al señalar que “*es necesario realizar una interpretación lo más amplia posible de las reacciones procesales que puedan emplearse en defensa de la posición de la Comunidad Autónoma*”.⁶⁵

El prof. Lafuente⁶⁶ entiende que, aunque no se trate de una ley formal, Acuerdo del Senado es

⁶³ Josep M^a Lafuente Balle (2018): *op., cit.*

⁶⁴ Josep M^a Lafuente Balle (2018): *op. cit.* p. 91

⁶⁵ Eduardo Vírgala Foruria (2005): *op. cit.*, p. 105

⁶⁶ Josep M^a Lafuente Balle (2018): *op., cit.*

recurrir ante el Tribunal Constitucional. Es suficiente con hacer alusión al art. 27 de la L.O.T.C. relativo a las disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley para sostener dicha afirmación. El propio Acuerdo del Senado *“fija cuál es el marco jurídico en el que se encuadra la actuación del Gobierno central y detalla las medidas, las cuales tienen por finalidad primordial la alteración temporal de las normas constitucionales y legales vigentes, y para concretar, el sistema de distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma”*. De esta manera, *“el Acuerdo da cobertura legal y autoriza al Gobierno central a desarrollar actuaciones que de otra manera resultarían contrarias al Ordenamiento Jurídico, al bloque de constitucionalidad y al principio de autonomía del art. 2 de la Constitución.”*

Gran parte de la doctrina ha planteado la posibilidad de plantear un conflicto positivo de competencias tanto contra el requerimiento previo al Presidente de la Comunidad Autónoma como contra la posterior solicitud de la autorización del Senado. Sin embargo, siguiendo el criterio del prof. Lafuente antes comentado y la argumentación del prof. Vírgala, no es posible impugnar un acto que no tiene efecto jurídico directo, al no concluir el procedimiento de la coerción estatal; salvo que se tratase por algún defecto de forma en la decisión por el Gobierno central en la que cabría acudir a la vía contencioso administrativa. Pero no por motivos materiales, ya que la única vía que podría encajar en este caso es la del art. 161.2 CE.

En definitiva, el Acuerdo del Senado es recurrible mediante recurso de inconstitucionalidad al tratarse de un acto con fuerza de ley (ex art. 27.2.b) LOTC, al ser susceptible de modificar el ordenamiento jurídico y variar de manera transitoria la estructura de Estado; tanto por motivos formales como materiales. De hecho, como he tenido oportunidad de hacer referencia a lo largo de este trabajo de investigación se presentaron ante el Tribunal Constitucional dos recursos de inconstitucionalidad contra la Resolución del Senado de 27 de octubre de 2017: uno por parte de el Grupo Parlamentario de Unidos-Podemos en diciembre de 2017 y más adelante, por el Parlament de Catalunya. Por su parte, el prof. Vírgala Foruria añade que el mismo también podría ser objeto de un conflicto de competencias, al suponer una decisión que supone una afectación o condición al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma.⁶⁷

En cuanto a las medidas adoptadas por el Gobierno en particular, son susceptibles de impugnación ante la jurisdicción ordinaria contencioso-administrativa; donde el prof. Vírgala entiende también la posibilidad de acudir a la vía del conflicto positivo de competencias. Sin embargo, será el Tribunal Constitucional quien verdaderamente deberá valorar si tales medidas responden a los principios a los que me he referido en capítulos anteriores.

⁶⁷ Eduardo Vírgala Foruria (2005): *op. cit.*, p. 106.

Finalmente, siempre queda abierta la vía de utilizarse el recurso de amparo si tales medidas suponen una violación de derechos fundamentales. Sin ir más lejos, la decisión del Consejo de Ministros de activar la coerción estatal del art. 155 fue objeto de varios recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional que este inadmitió a trámite. Entre muchos otros, el primero de ellos⁶⁸ fue el que interpuesto por el abogado Oriol Casals. Este se inadmitió por su haberse presentado antes de tiempo, ya que las medidas propuestas por el Gobierno no se habían aprobado todavía por el Senado y, por tanto, eran susceptibles de modificación o rechazo. También el TC inadmitió a el recurso instado por los senadores del PdCAT, señalando la “*manifiesta inexistencia de un derecho fundamental tutelable en amparo*”.

La aplicación del art. 155 en Cataluña suscitó la interposición de sendos recursos. Ello no obstante, en este trabajo de investigación me interesa especialmente exponer a la argumentación de los recursos de inconstitucionalidad instados contra el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017. A través de ello voy a conocer sus consideraciones acerca de la cómo se llevó a cabo el procedimiento del art. 155 y sus argumentaciones acerca de la inconstitucionalidad de las medidas del Acuerdo del Senado. A continuación, procedo a resumir conjuntamente los recursos, por cuanto las alegaciones de los recurrentes son coincidentes en gran medida. Inmediatamente antes de analizar las alegaciones del recurso instado por el Parlament, haré mención del Dictamen que emitió el Consell de Garanties Estatutaries a petición de tres diputados del Grupo Parlamentario Junts pel Sí e integrantes de la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña, ya que aquél constituye el fundamento principal de este último recurso.

6.1 Recursos de inconstitucionalidad instados por Unidos-Podemos y el *Parlament*

El Grupo parlamentario Unidos-podemos decidió instar un recurso de inconstitucionalidad⁶⁹ contra el Acuerdo del Pleno del Senado por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, publicado mediante Resolución de 27 de octubre de 2017 de la Presidencia del Senado en su totalidad; y subsidiariamente, en relación con los apartados A (cese del Presidente y Gobierno de la Generalitat y facultad de disolución parlamentaria y convocatoria de elecciones), B (en la previsión por la que se autoriza a someter la actuación de la administración de la Generalitat a un régimen de comunicación o autorización

⁶⁸ Josep M^a Lafuente Balle (2018): *op. cit.*, p.113

⁶⁹ <https://ep00.epimg.net/descargables/2017/12/04/57841cbc0c760ef37f223758a4f07c39.pdf> última consulta: 23/04/2019, 15:45

previa), C.1 (en cuanto a la sustitución de la Policía de la Generalitat por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), D en su totalidad y las previsiones de los apartados E.2 y E.3.

Poco tiempo después, también presentó recurso de inconstitucionalidad el Parlamento de Cataluña⁷⁰, contra la totalidad del Acuerdo del Senado y contra todas las disposiciones reglamentarias dictadas por el Ejecutivo, ya que el conjunto normativo es susceptible de recurso de inconstitucionalidad (ATC 7/2012 FJ 3; STC 83/2016 FJ 9). Este recurso se basa fundamentalmente en el Dictamen⁷¹ del Consell de Garanties Estatutaries (en adelante, CGE).

Antes de enterar a exponer conjuntamente la argumentación de los recursos, conviene comentar a continuación las conclusiones que se formulan en el mencionado Dictamen. Este fue emitido a petición de Junts pel Sí y los miembros del Parlamento de Cataluña tiene por objeto el Acuerdo del Senado y los Reales Decreto de ejecución del acuerdo que se publicaron con la misma fecha, ya que todo ello constituye una unidad normativa (ATC 7/2012 FJ 3, STC 83/2016 FJ 9). En definitiva, en él se contienen tres conclusiones:

- *Constitucionalidad de la medida A (atribución al Presidente del Gobierno de la Nación de la competencia de disolución del Parlament y convocar elecciones en el plazo de 6 meses).* El requerimiento efectuado por el Presidente del Gobierno de la Nación omitió detallar las medidas que debían aplicarse en caso de que Cataluña no rectificase el incumplimiento. Lo más coherente con el principio de autonomía y el carácter excepcional del art. 155 C.E hubiera sido especificarlas y que el Presidente del Gobierno central asumiera la facultad de convocar las elecciones tan solo de manera subsidiaria.

En cuanto a la disolución del *Parlament*, añade que complicadamente podría haberse efectuado de manera gradual o parcial. Como alternativa, propone la suspensión del Parlamento catalán por 6 meses sin afectar a su función legislativa. El caso es que el *Parlament* se podría haber mantenido pero con sus funciones limitadas. Esta sería la opción menos lesiva y proporcionada para la autonomía de Cataluña, y la más adecuada para una recuperación temprana del funcionamiento del *Parlament* y de sus organismos e instituciones. De esta forma se respeta el sistema de autogobierno y parlamentario previsto por la Constitución y el Estatuto (arts. 152 CE y arts. 55, 67 y 73 E.A.C).

Dos votos particulares señalan lo contrario. Consideran que esta medida no es

⁷⁰ <https://www.parlament.cat/document/actualitat/239297.pdf> última consulta: 25/04/2019, 19:34

⁷¹ <http://server.knosys.es/cgecat/knpag?x=index> última consulta: 26/04/2019, 14:03

constitucional, por vulnerar precisamente los mencionados preceptos. Además el procedimiento de aplicación del art. 155 no se efectuó con las garantías debidas al omitir la especificación de medidas en el requerimiento efectuado por el Gobierno central. Todo ello implica que no se cumplan los principios de gradualidad, proporcionalidad ni el de temporalidad.

- *Constitucionalidad de las medidas D.2 (inaplicabilidad de las funciones parlamentarias de control e impulso del Gobierno previstas en el Reglamento del Parlamento; y atribución de facultades de control a la Comisión conjunta General de las CCAA); y D.3 (sujeción de las propuestas de resolución del Parlamento al contenido del Acuerdo del Senado).* A esta conclusión se llega de manera unánime. Que se sustituyan temporalmente las autoridades de Cataluña por las del Estado español, tiene como consecuencia que se limiten las actuaciones de la autoridad autonómica a las de mero trámite, hasta que se constituya el nuevo Parlamento.
- *Inconstitucional la medida A (cese del Presidente de la Generalitat y los miembros de su Gobierno).* Esta medida vulnera los principios de gradualidad y proporcionalidad. Señalan que se trata de la medida más severa del Acuerdo, por dos razones. Primero porque es absolutamente innecesaria, ya que el Presidente del Gobierno de la Nación hubiese convocado elecciones dentro de los 40-60 días que establece el art. 75 del E.A.C. Y por otro lado, porque se trata de una medida de naturaleza sancionadora, sin que respete el principio de proporcionalidad y gradualidad. Se podrían haber adoptado medidas menos lesivas para la autonomía; como por ejemplo la suspensión parcial de funciones que permitiese su posterior revocación (STC 215/2016 FJ 10.b).

Un voto particular señala que esta medida se ajusta a la idoneidad, ya que se cesan a los titulares de los órganos que llevaron a cabo las acciones incumplidoras. Asimismo, se respeta el principio de concreción por cuanto las decisiones que se adoptaron fueron necesarias y suficientes. También se respeta el de proporcionalidad al ser lógicas y coherentes; y no tendría sentido alguno que encargaran que restauraran el orden constitucional precisamente a quienes lo quebrantaron.

Entrando ya propiamente al contenido de las demandas, el recurso de inconstitucionalidad instado por Unidos-Podemos se inicia invocando que aunque el Acuerdo del Senado no sea una disposición con rango de ley se trata de una disposición que tiene fuerza de ley ex art. 27 LOTC.

A continuación, afirman que el Acuerdo del Senado es contrario a la Constitución, alegando tres motivos principales que pueden sintetizarse de la siguiente manera: El Acuerdo se adoptó conculcando el procedimiento del art. 155. En segundo lugar, el contenido del Acuerdo se excede de las posibilidades que se derivan del art. 155. Y por último, las medidas autorizadas resultan desproporcionadas o inadecuadas para alcanzar los objetivos constitucionalmente protegidos por el art. 155 y los perseguidos por el Acuerdo.

Por su parte, el recurso del *Parlament* se inicia detallando las razones por las cuales dice tener la legitimación activa del mismo y de su Diputación Permanente. Sobre la legitimación del Parlamento se añade que al estar disuelto el mismo en virtud del Acuerdo, corresponde a la Diputación Permanente el ejercicio de las facultades del Parlamento durante sus periodos de inactividad y ejercer las facultades parlamentarias en materia de constitucionalidad y conflictos de competencia. (ATC 547/1989 y art. 74.2.f R.P.C). Siguiendo el Dictamen del Consell de Garanties Estatutaries, se señalan las divergencias entre la coerción estatal y la institución alemana sobre el reparto de competencias de nuestra Norma Suprema; advirtiendo también los principios a los que debe sujetarse el art. 155 de nuestra CE (gradualidad, proporcionalidad, adecuación y temporalidad).

En ambos recursos se tratan cuestiones procedimentales (o formales) del art. 155 y se aluden también argumentaciones materiales acerca del mismo. Dada la similitud de argumentaciones conviene hacer un análisis conjunto de los mismos.

a. Vulneración del procedimiento previsto para el art. 155 de la Constitución.

En ambos recursos los recurrentes afirman que el Acuerdo se adoptó sin tener en cuenta las alegaciones del Presidente de la Generalitat en el requerimiento efectuado por el Gobierno el 11 de octubre. La argumentación que utilizan sobre esta cuestión es exactamente la misma. Establecen que el requerimiento del Gobierno tenía por objeto confirmar si la Generalitat había o no declarado la independencia de Cataluña; y que el *President* en la contestación del 16 de octubre y el 19 del mismo mes reiteró la suspensión de la D.U.I. Por tanto, al suspender la declaración no se cumplió ni objeto ni la finalidad del requerimiento. Entonces, consideran que “*no puede tenerse por rechazado un requerimiento basado en un incumplimiento que las instituciones de la comunidad autónoma niegan haber efectuado.*”

Por otro lado, los recurrentes de los dos recursos coinciden también en que se ha producido una vulneración del art. 189.1 del reglamento del Senado, el cual exige que el Gobierno justifique el incumplimiento grave del requerimiento. Por este motivo el Acuerdo es contrario al

procedimiento, pues tiene lugar sin que se haya producido una desatención al mismo. Además, este se realizó al margen del diálogo y de intento leal de solución acordada que se encuentra en la previsión del requerimiento inicial y su contestación. También invocan la vulneración del art. 189.3 del mismo cuerpo legal, por que el Senado rechazó la intervención del Delegado de la Generalitat D. Ferran Mascarell (la Mesa de la Comisión rechazó su intervención mediante resolución).

Por otro lado, también se alega en los dos recursos que el Acuerdo es incoherente con el requerimiento. El acuerdo configura el incumplimiento y las medidas de restauración de manera muy distinta a lo establecido en el requerimiento del 11 de octubre. En aquél se introducen actuaciones que no fueron detalladas en el requerimiento previo. Por tanto el requerimiento es incoherente con las medidas establecidas en el Acuerdo del Senado. Asimismo, mientras que el requerimiento se basaba en la declaración de independencia de Cataluña, en el acuerdo se especifica que existe un atentado al interés general enumerando una serie de cuestiones que se refieren al bienestar social y económico. Por tanto el acuerdo no respeta tampoco la coherencia con el requerimiento en este aspecto. Hasta aquí se han expuesto los argumentos en común en relación con la supuesta vulneración del procedimiento del art. 155.

a. Alcance del art. 155: el Acuerdo se excede de las posibilidades que se derivan del art. 155.

En el recurso de inconstitucionalidad instado por el Grupo Parlamentario Unidos-Podemos, argumentan que de la propia redacción del art. 155 de la CE se desprende que las actuaciones que pueden adoptarse son, particularmente y en exclusiva, las medidas que haya propuesto el Gobierno; que tras ser aprobadas por el Senado, son de cumplimiento obligatorio por parte de las autoridades autonómicas. Siguiendo la tesis Arbós,⁷² las medidas que este adopte solo se podrían ejecutar mediante el mecanismo del art. 155.2 (instruyendo a las autoridades en cumplimiento del Estatuto y la Constitución, que obligan a respetar el orden institucional de las CCAA ex art. 2 y 137 CE). Añade que “no se autoriza al Gobierno a adoptar medidas futuras, sino que se autorizan las concretas medidas propuestas”. Y que las eventuales instrucciones del Gobierno para su aplicación son obligatorias para todas las autoridades autonómicas. Aluden que esta sería la interpretación más adecuada con la excepcionalidad de la norma; pues limita al mínimo necesario la ruptura del modelo constitucional. Se añade que hay que descartar la posibilidad de que el Senado pueda autorizar medidas que sean contrarias a la propia constitución: no existen en nuestro

⁷² El profesor Arbós Marín, sostiene que las medidas que el Gobierno puede adoptar en virtud del art. 155.1 solo pueden ejecutarse mediante el mecanismo que establece el art. 155.2; esto es, únicamente dando instrucciones a las autoridades de las CC.AA. Los letrados del Parlament de Catalunya firmaron un Informe del 18 de octubre de 2017 siguiendo la tesis Arbós, poniendo en duda la constitucionalidad de las medidas adoptadas en Cataluña.

sistema que estén vinculados de la Norma Suprema. Afirmación que puede extrapolarse a los preceptos estatutarios que constituyen el bloque de la constitucionalidad. Solicitan por tanto que se declare la inconstitucionalidad del Acuerdo, ya que, en relación con lo expuesto, alegan que se ha habilitado al Ejecutivo a adoptar medidas que exceden de la restauración del orden constitucional, y se trata de medidas que tienen alcance futuro.

De forma subsidiaria, en mencionado recurso se solicita que se declaren inconstitucionales los apartados A, B, C1, D, E2 y E2 del Acuerdo, haciendo una interpretación restrictiva del art. 155 como mecanismo excepcional y de última ratio. Por su parte, en el recurso instado por el *Parlament*, no se formulan peticiones subsidiarias. Se demanda únicamente como *petitum* principal la inconstitucionalidad del Acuerdo del Senado y de todas las disposiciones dictadas de continuidad, desarrollo y complementarias, al constituir una unidad normativa. A continuación reseñan los recurrentes que la sustitución del Gobierno que prevé el art. 155 debe sujetarse a unas limitaciones: aunque implique un cambio de autoridad temporal, no debe afectar a sus mecanismos de control. Además, esta sustitución debe ceñirse a restaurar el orden constitucional limitándose a las decisiones del Gobierno, y en ningún caso a actuaciones de libre decisión parlamentaria o gubernamental. Y debe limitarse a ejercer las atribuciones cuya suspensión resultase absolutamente necesaria. (STC 185/2016 en relación con el art. 92 de la LOTC).

A continuación, en ambas demandas se exponen las razones por las cuales consideran los recurrentes que de las medidas adoptadas en Cataluña no tienen encaje constitucional.

b. Las medidas autorizadas resultan desproporcionadas o inadecuadas.

- Medidas referidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat:

En el recurso de inconstitucionalidad de Unidos-Podemos, los recurrentes impugnan la sustitución y el cese del Presidente de la Generalitat y de los miembros su Gobierno por considerar que esta medida es inconstitucional, al vulnerar los arts. 2, 23, 147 y 152 de la CE y el Estatuto de Autonomía ex arts. 67, 68 y 70. Por su parte, en el recurso instado por el Parlamento se impugnan los mismos preceptos. Aluden que haciendo una interpretación del art. 155.2, no debería permitírsele al Gobierno y al Senado adoptar medidas que conlleven la suspensión del régimen de autonomía o una alteración del reparto de competencias.

En los dos recursos ese establecen que cesar a los miembros del Gobierno excede del propio art. 155 tiene como consecuencia una vulneración del régimen de autonomía de Cataluña y su modelo parlamentario garantizados por la CE y el EAC. Ni el Senado ni el Gobierno pueden cesar el

gobierno autonómico ni asumir sus funciones. Esta medida implica un quebranto del principio de representatividad; y en definitiva, del hecho de que los nombramientos resulten de la decisión electoral de la ciudadanía de Cataluña y de la confianza del Parlamento. Además, el Presidente de la Generalitat y los miembros de Gobierno tienen derecho a conservar su cargo (art. 23.2 CE) y las causas de cese están legalmente previstas y tasadas en el Estatuto (art.67.7 EAC)

Por su parte, en el recurso de Unidos-Podemos, se añade que la medida no es adecuada ni necesaria para el objeto del acuerdo de impedir una declaración de independencia, revocarla o impedir el desarrollo del proceso constituyente. Esto es así dada la imposibilidad de plantear un juicio de proporcionalidad al tratarse de medidas generales y alcance absoluto, y se trata de medidas inconcretas e indeterminadas que no se vinculan a un infracción en particular. Se trata de una medida de naturaleza sancionadora; y el art. 155 no es un instrumento de tal carácter. Asumir esta naturaleza es suficiente para invocar la inconstitucionalidad de la medida. Otro argumento que añaden es la ausencia de una justificación acerca de las medidas en el momento del requerimiento inicial. También alegan los demandantes Grupo Parlamentario que la disolución anticipada y convocatoria de elecciones por parte del Presidente de la Generalitat ha sido suspendida y ejercida por sustitución. En este punto, alegan que el Gobierno podría haber dado instrucciones sin necesidad de cesar al Gobierno de la Generalitat. Todo ello por que al margen de asegurar la celebración de elecciones, el Gobierno autonómico podría haber continuado con el resto de asuntos de su competencia que nada tienen que ver con la convocatoria electoral. En definitiva, se podría haberse optado por medidas menos gravosas.

Otro argumento que se repite en ambos recursos es este: los ceses implican perder el aforamiento garantizado por el Estatuto de Autonomía (art. 70 EAC). Y ello tendría como consecuencia la vulneración del derecho de un juez ordinario predeterminado por la ley; y en consecuencia, del derecho de tutela judicial efectiva ex art. 24 CE.

En los dos recursos demandan la inconstitucionalidad de otras tres medidas. En el apartado B posibilita al Gobierno a dictar directrices para la Administración de la Generalitat, entre las cuales se encuentra entablar un régimen de comunicación o autorización previa de sus actuaciones.

Los recurrentes del Grupo Parlamentario Unidos-Podemos entienden que se vulneran las normas competenciales entre el Estado y la Generalitat. Por su parte, el *Parlament* considera que ello es contrario al principio de legalidad, seguridad jurídica y jerarquía normativa. Todo ello porque se conculcan los arts. 13 y siguientes de la Ley catalana 26/2010 de régimen jurídico y del procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.

Por su parte, el apartado E del Acuerdo prevé la nulidad de pleno derecho de los actos, resoluciones y disposiciones autonómicas que contradigan el Acuerdo del Senado. En este punto, coinciden los recurrentes del Grupo Parlamentario y el *Parlament*, indicando que el procedimiento de el art. 155 no es su naturaleza legislativo, por lo que el Acuerdo no puede tener como consecuencia la nulidad de actuaciones de los entes autonómicos. Se está sustituyendo pues el procedimiento de la Ley 39/2015 y por tanto conculcando el principio de seguridad jurídica ex art. 9.3.

El apartado C prevé la sustitución de los Mossos d'Esquadra por las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado. Ello vulnera los arts. 37 a 39 y 45 a 50 de la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, encargada de regular al régimen de intervención de la policía estatal y autonómica. El Parlamento catalán alega que ello supone una vulneración de la competencia compartida establecida en los arts. 149.1.29, 148.1.22 (STC 154/2005) y de la ley catalana 10/1994 de Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

- Medidas referidas al Parlamento de Cataluña:

En los dos recursos se impugna el apartado A del Acuerdo del Senado, por cuanto se posibilita al Presidente del Gobierno de la Nación para que pueda acordar la disolución del *Parlament* y convocar elecciones autonómicas. El motivo radica en la ausencia de previsión constitucional que lo permita. Además ambos recurrentes destacan que, durante la vigencia del Acuerdo se prohíbe celebrar un debate de investidura y la inaplicabilidad de las funciones del Gobierno previstas en el Reglamento del Parlamento sobre las comisiones de investigación, y las limitaciones del contenido de las propuestas de resolución (apartado D).

Asimismo, estas medidas conculcan la LOREG y el derecho de participación electoral que establece la constitución en sus arts. 23.1 y 23.2 CE. De la misma manera, el hecho de atribuir al Ejecutivo la facultad de disolver el *Parlament* atenta a la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas (art. 23.2, 151, 152 CE y arts. 55, 67, 74 y 75 EAC), por cuanto la actividad del parlamento no puede suplantarse. Los únicos límites a la misma son lo que prevé el propio reglamento parlamentario, el estatuto y la propia Constitución; actividad que está sujeta a control constitucional, tanto si es legislativa como deliberativa (STC 42/2014 de 25 de marzo).

Finalmente en el recurso del *Parlament* acaba añadiendo que el Acuerdo suspende la autonomía catalana, ya que “*además de cesar el gobierno, se sitúa a la Administración bajo su dependencia*”; y si bien desde un punto de vista formal el Parlamento se mantiene, se sitúa en una posición jerárquica inferior en relación con el Gobierno del Estado.

7. VALORACIÓN PERSONAL ACERCA DE LA APLICACIÓN DEL ART. 155 Y SOBRE LA ADECUACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS MEDIDAS

La aplicación del art. 155 C.E. en Cataluña ha suscitado que surjan dos cuestiones fundamentales. La primera de ellas hace referencia a la adecuación del procedimiento y las garantías procesales. La segunda, tiene que ver con el dudoso encaje constitucional de las medidas que fueron adoptadas por parte del Gobierno central. Dar una respuesta a estas preguntas constituye el foco central de mi trabajo, vaticinando también el posible pronunciamiento del TC. Conviene adelantar desde ahora, que esta última cuestión relativa a las medidas tiene mayor enjundia que los aspectos formales o procedimentales sobre su aplicación.

No creo que sea necesario en este punto entrar a valorar al detalle todos y cada uno de los argumentos que dan los recurrentes. Tan solo voy a reproducir aquéllos que merezcan mayores objeciones. Asimismo, voy a analizar las medidas que puedan generar, a mi parecer, dudas acerca de su constitucionalidad. En definitiva, la finalidad de este trabajo no es hacer un análisis exhaustivo de los recursos instados.

Entrando ya a valorar la cuestión sobre la adecuación del procedimiento, conviene recordar brevemente los argumentos principales de los recursos de inconstitucionalidad sobre la vulneración del procedimiento del art. 155 CE. En primer lugar, un argumento en común es el siguiente: afirman que el objeto del Acuerdo era confirmar si se había declarado la independencia, y la contestación fue la suspensión de la DUI. Asimismo mantienen que no puede darse por desatendido un requerimiento que se basa en un supuesto incumplimiento que las instituciones catalanas niegan haber efectuado.

En mi opinión, considerar que no puede haber lugar a un incumplimiento del requerimiento por que la declaración de independencia estaba en suspensión no tiene sentido. Creo que es un argumento poco sólido. Por su parte, el prof. Lafuente apunta lo siguiente: si algo se ha suspendido, implica necesariamente que se ha tenido que iniciar; y por lo tanto, hay lugar a tal incumplimiento. Si bien me parece un argumento absolutamente razonable, voy a proponer una argumentación distinta.

Los propios recurrentes afirman que las leyes del referendo de autodeterminación y la ley de transitoriedad jurídica que amparaban ciertamente los actos constitutivos del incumplimiento fueron declaradas inconstitucionales. Este argumento, a mi parecer, tiene más peso. Es decir, si realmente no había ningún tipo de cobertura legal que la amparase, conviene preguntarse qué

efectos jurídicos tuvo esta proclamación de independencia, y si entonces podría calificarse dicho acto como constitutivo de un incumplimiento.

Conforme a lo expuesto, dado que el requerimiento tiene como objeto confirmar si ha tenido lugar la DUI, podría aceptarse que, al haberse declarado inconstitucionales las leyes que la amparaban, la finalidad del requerimiento sería obtener respuesta sobre algo que realmente carece de efectos jurídicos. Por lo tanto, sería irrelevante que la declaración de independencia se hubieran iniciado o realizado y que sus efectos se hubieran suspendido con posterioridad. E aquí otra contradicción: los recurrentes afirman que se ha suspendido una declaración a la que ellos mismos le niegan la validez jurídica. Sin embargo, aunque personalmente ponga en duda los efectos de la declaración, es evidente que el incumplimiento radicó, en esencia, en una desobediencia rebelde, reiterada y contumaz a las sentencias del Tribunal Constitucional; y como se ha tenido oportunidad de ver, ello parece suficiente para motivar la aplicación de la coerción estatal.

Declarar la independencia de una Comunidad Autónoma no deja de ser algo imposible en nuestro Estado si no se hace a través los cauces legalmente previstos. Así lo ha afirmado el propio TC (STC 42/2014). Antes al contrario, considero que la DUI podría haber sido susceptible de tener efectos jurídicos si se hubiera proclamado antes de que el TC declarase inconstitucionales las leyes en cuestión. Aún así, reitero mi afirmación al decir que, más allá de los efectos de la declaración, concurrieron los presupuestos habilitantes para que se activase la coerción estatal.

Por otro lado, hay que partir de la base de que la finalidad de la coerción estatal es que la Comunidad Autónoma infractora rectifique su incumplimiento. El incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales que hubo en Cataluña, viene a ser no acatar las resoluciones del TC llevando a cabo el proceso secesionista y, afectando, en consecuencia, al interés general del Estado. Conforme a esta interpretación de la finalidad del art. 155, considero que el requerimiento tendría que haber sido más cauteloso en cuanto a su redacción, enfocándolo, por tanto, a hacer cumplir las sentencias que se desobedecieron –y no únicamente a responder sobre si se declaró la independencia-; más aún teniendo en cuenta la tensión regional existente entre los territorios. Ello no obstante, puede aceptarse que detrás de este requerimiento viene implícita la pregunta de si se han desobedecido o no las resoluciones del TC, dado que en la ya basta jurisprudencia sobre el *procés*, se señalaba claramente la imposibilidad de que un ente autonómico se atribuyese el carácter de ente soberano para decidir sobre la independencia de su territorio.

En segundo lugar, los demandantes consideran vulnerado el art. 189.1 del RDS, por que se rechaza la intervención del Delegado de la Generalitat. La norma establece que el Presidente del

Senado, puede requerir al Presidente de la CA para que este designe a un representante para remitir a la cámara cuantas alegaciones, modificaciones y datos considere pertinentes. Por tanto, de la mera lectura del precepto que invocan, se desprende que no se incluye la facultad de intervención ante la Cámara.

Además, señalan que el Acuerdo no respeta la coherencia con el requerimiento. Este se basa estrictamente en la D.U.I; y por el contrario, el Acuerdo añade que existe un atentado al interés general del Estado, enumerando cuestiones relativas al bienestar social y económico, y la ruptura de la convivencia (apartado D del Acuerdo). Incluyen también que las medidas del Acuerdo son indeterminadas e incoherentes, dado que no se detallaron tampoco en el requerimiento.

Ya he mencionado que, en mi opinión, el requerimiento debería haberse planteado de otra manera. Pero lo cierto es que el Acuerdo, además de detallar el incumplimiento (“*manifiesto, contumaz y deliberado de la CA de Cataluña (...) con desobediencia rebelde, sistemática y consciente de los reiterados pronunciamientos y requerimientos del TC...*”), se reseñan las consecuencias que ello ha provocado: “*afectando al grave interés general del España*”. Por tanto no creo que el requerimiento sea incoherente en este aspecto.

Si nos alejamos un momento del análisis jurídico, me gustaría apuntar que la retórica utilizada para describir el conflicto en Cataluña sobre la afectación al interés general del Estado es, en mi opinión, demasiado dramática y catastrofista. No considero que algunos aspectos descritos se ajusten demasiado a la realidad. Entiendo que era algo imprescindible demostrar la gravedad de la situación y así se acredita al exponer los presupuestos habilitantes. Es evidente que tuvieron lugar. Sin embargo, Tras la lectura del Acuerdo del Senado considero que creo que se añaden argumentos y cuestiones que carecen de sustancia para demostrar la afectación al interés general. Y posiblemente ello pudo contribuir a un incremento no deseado de la tensión regional ya existente.

Volviendo al análisis jurídico: sobre el hecho de no detallar las medidas en el requerimiento, coincido plenamente lo que estableció el *Consell de Garanties Estatutàries*. Lo más congruente con el principio de autonomía y el carácter excepcional del art. 155 CE hubiera sido especificarlas en el mismo. Pero aunque hubiera sido lo razonable, nada obliga al Gobierno a hacerlo. Al tratar las cuestiones sobre los presupuestos formales de la norma, ya he hecho referencia a que se trata de algo meramente facultativo. Ahora bien, tampoco creo que hubiese cambiado el resultado si se hubieran detallado las medidas, ya que la voluntad de no cumplir con el requerimiento fue patente.

En conclusión, no considero que se haya vulnerado el procedimiento del art. 155. La argumentación que dan no es, desde luego, suficiente para declarar la inconstitucionalidad del Acuerdo del Senado en este sentido. Ahora bien, considero que el requerimiento debería haberse redactado enfocándolo más bien a la desobediencia de las sentencias del TC, ya que, en sustancia, esto es lo que constituye el incumplimiento. Sin embargo, puede aceptarse que en la formulación del requerimiento ya va implícita la cuestión sobre el desacato a las resoluciones. Por otro lado, no considero que haya incoherencia entre el requerimiento y el Acuerdo al describirse en este último la existencia de atentatoria grave al interés general del Estado. El acuerdo se limita a describir los resultados que ha generado el incumplimiento. Y, por último, siguiendo la línea del *Consell de Garanties Estatutàries*, considero que lo razonable hubiera sido detallar las medidas en el requerimiento. Sin embargo, no parece que sea obligatorio para el Gobierno.

Conviene ahora analizar las medidas adoptadas por el Gobierno central en Cataluña que fueron aprobadas mediante el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017.

A mi entender, para valorar la constitucionalidad de todas las medidas hay que partir la Sentencia 215/2014 del Tribunal Constitucional.⁷³ En esta manifestó que el art. 155 supone una injerencia en la autonomía de las Comunidades Autónomas, que lleva a una actuación última y subsidiaria del Estado como reacción a un incumplimiento grave de las obligaciones constitucionales.

Conforme a este precedente, no parece que tenga demasiado sentido invocar la vulneración del régimen competencial garantizado por nuestra Norma Suprema para pretender la declaración inconstitucionalidad de las medidas. En este sentido, pues, tampoco es congruente que los recurrentes invoquen la vulneración de preceptos constitucionales que precisamente ellos mismos han quebrantado.⁷⁴

No hay que olvidar que la finalidad de las medidas que prevé el art. 155, es obligar a la CA al cumplimiento forzoso de las obligaciones o a proteger el interés del Estado cuando se ha producido un incumplimiento grave de las obligaciones constitucionales o un atentado al interés general del Estado. Ahora bien, aunque el Gobierno y el Senado puedan adoptar medidas que impliquen una invasión de las competencias Comunidades Autónomas, y en definitiva, una afectación a las instituciones de la misma, estas medidas deben superar un examen de adecuación para poder afirmar que tienen encaje constitucional (deben ajustarse a los principios de

⁷³ Josep M^a Lafuente Balle (2018): *op., cit.*

⁷⁴ En este sentido, el prof. Lafuente afirma que los recurrentes incurren, a su entender, en mala fe procesal: “no cabe invocar el cumplimiento de la constitución para argumentar a favor de incumplimientos de la Constitución para que precisamente se declaren constitucionales”

proporcionalidad o gradualidad, idoneidad, necesidad, transitoriedad, concreción, y de menor intervención en la autonomía). Aunque este instrumento otorgue al Gobierno un amplio margen de discrecionalidad, no considero que sea una cláusula de plenos poderes a partir del momento en que las medidas deben adecuarse a unos límites y exigencias.

Hay que partir también de otra consideración: el incumplimiento de las obligaciones legales o constitucionales vino a ser, en esencia, desobedecer de manera rebelde, sistemática y contumaz las sentencias del Tribunal Constitucional al iniciar el proceso soberanista en Cataluña. Por lo tanto, siguiendo esta línea y conforme a la interpretación del art. 155, las medidas deben ir necesariamente encaminadas a rectificar el incumplimiento y restaurar el orden constitucional. A continuación, pues, procede realizar el análisis de las medidas.

A. Sobre la adecuación constitucional de la autorización al Gobierno de la Nación para cesar al Presidente de la Generalitat y a su Gobierno; y de la facultad de disolver el Parlamento para convocar elecciones autonómicas.

Si partimos de la base que se ha expuesto, parece lógico pensar que se establezca una medida destinada a cesar a los órganos que han sido los principales responsables del incumplimiento. Es por ello que podría aceptarse que tal a medida supera el principio idoneidad. También se cumple el principio de concreción, en tanto que su contenido y su alcance son precisos. Por otro lado, que se cumpla el principio de transitoriedad, a mi parecer, es bastante discutible: en el Acuerdo se especifica que todas las medidas tienen carácter temporal. Sin embargo la cesión de los cargos podría decirse que en realidad es definitiva, más allá de que, quizás, después de unas elecciones puedan volver a recuperar el cargo. Se trata de una medida que produce efectos más allá de la vigencia del Acuerdo. No creo que pueda considerarse que el cese es temporal.

Que una medida sea idónea o adecuada para la conseguir una finalidad no implica necesariamente que sea proporcionada. No creo que se respete en este caso pues el principio de gradualidad o proporcionalidad. Aunque sea idóneo cesar al Presidente y a los miembros del consejo, existían medidas menos graves o severas para la consecución de un mismo fin. Como ya ha señalado el CGE en su Dictamen, podría haberse optado por la suspensión parcial de funciones que permitiese su posterior revocación. En este sentido, el Tribunal Constitucional en la STC 215/2016 señaló que:

«únicamente podrá acordarse cuando resulte idónea para la finalidad para la que ha sido prevista por el legislador, esto es, para garantizar la efectividad y el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción», lo que implica que “deberá contraerse al ejercicio de aquellas atribuciones cuya suspensión

resulte imprescindible para asegurar la ejecución de la resolución dictada”, debiendo alzarse la medida “tan pronto como cese la voluntad incumplidora de la autoridad o empleado público responsable del cumplimiento de la resolución.» (FJ 10.b)

En este punto, lo conveniente hubiera sido que fuera el Senado (y no el Gobierno) quien se encargase de delimitar qué funciones quedarían suspendidas y cuáles no. A modo de ejemplo, podrían continuar vigentes las funciones institucionales y protocolarias, y por el contrario, suspenderse todas aquellas funciones directamente vinculadas con la Policia de la Generalitat-Mossos d' Esquadra.

El principio de menor intervención en la autonomía tampoco se respeta en este caso, ni tampoco el principio de necesidad; ya que no era estrictamente indispensable acudir a esta medida para conseguir la finalidad pretendida. Además, ya había una medida dirigida a disolver el Parlamento; y el Gobierno de la Nación ya hubiese convocado elecciones dentro de los 40-60 días (art. 75 del EAC). Parece más bien un castigo innecesario, sin que sea posible atribuirle al art. 155 carácter sancionador. Es evidente que ello iría en contra del art. 25 de la Constitución, ya que existían medidas menos lesivas para la autonomía. Este argumento ya lo señaló el *Consell de Garanties Estatutàries*.

Por su parte, que el Gobierno procediese a disolver el *Parlament* para proceder a la convocatoria inmediata de elecciones, es una medida razonable. A mi entender, esta sí cumple con con todos los principios; incluyendo el principio de gradualidad o proporcionalidad y de menor lesión a la autonomía: el hecho de que se disuelva el Parlamento implica que las instituciones se recuperen más pronto y se vuelva a la normalidad más tempranamente. En consecuencia, hubiera sido suficiente acudir a esta medida en vez de proceder a cesar a los cargos de la Generalitat y al Presidente. De esta manera el Presidente de la Generalitat y los miembros de el Gobierno cesarían por renovación del *Parlament*, una causa prevista en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña como consecuencia de les correspondientes elecciones. (arts. 67.7 i 68.4 EAC)

En conclusión, si habían opciones menos gravosas para la consecución de un mismo fin y esta no era estrictamente necesaria para ello, creo que el Gobierno en este caso a incurrido en un exceso. La suspensión parcial de funciones de los miembros del *Govern* y el *President* y/o la disolución anticipada del *Parlament* con la correspondiente convocatoria de elecciones hubiera sido lo más respetuoso con la autonomía. En consecuencia, me posiciono mayoritariamente a favor de lo que dictaminó el *Consell de Garanties Estatutàries*.

Tal vez, a mi parecer, esto sería suficiente para declarar parcialmente la inconstitucionalidad de

esta medida: la cesión del *President* de la Generalitat y demás miembros de gobierno no tiene encaje constitucional, mientras que la disolución del Parlamento incluida en la misma, a mi parecer sí lo tiene.

No obstante, conforme a la doctrina expuesta del TC, dada la excepcionalidad de la norma y teniendo en cuenta que la injerencia en las competencias es algo inherente a la naturaleza del art. 155 no parece que el máximo intérprete de la Constitución vaya optar por esta postura. Más aún siendo ellos los responsables directos del incumplimiento. Por último, para los recurrentes que invocan la vulneración del derecho fundamental de fundamentales, entre otros, como el de participación política en cuanto al derecho de acceder a un cargo público (ex art. 23CE) o el derecho de tutela efectiva (ex art. 24 CE) siempre les quedaría abierta la vía del recurso de amparo.

B. Sobre la adecuación constitucional de las medidas referidas a la Administración de la Generalitat. La autorización a someter a la actuación de la administración de la Generalitat a un régimen de comunicaciones o autorización previa.

Teniendo en cuenta el acto constitutivo del incumplimiento, me parece congruente que la Administración de la Generalitat actúe bajo un régimen de autorización previa mientras no obstaculice el funcionamiento normal de la misma.

Esta medida permite que la Generalitat continúe funcionando con normalidad, pero bajo las directrices de los órganos de Gobierno. No creo que esta medida sea inconstitucional. A mi entender, supera el test de adecuación a los principios y creo que está dentro del alcance del art. 155. Antes al contrario, podría haber llegado a ser inconstitucional si en la práctica el Gobierno español hubiera impedido de alguna forma el funcionamiento normal de la Generalitat. Conforme al precedente del TC lo más seguro es que también declare que esta medida es constitucional.

C. Sobre la adecuación constitucional de las medidas referidas a determinados ámbitos de la Generalitat. C.1. Sustitución de las facultades de la Policía de la Generalitat - Mossos de Escuadra cuando sea necesario en el ejercicio de las materias de seguridad y orden público.

Para analizar la constitucionalidad de esta medida, tengo que seguir necesariamente la línea argumental que he seguido en la medida “A”. Esta medida deviene totalmente innecesaria si ya se incluye una medida destinada a cesar a al Presidente de la Generalitat y a los miembros de la Generalitat, incluido el Consejero titular del Departamento de Interior. No tiene sentido entonces que se establezca (si bien, solo cuando fuere necesario) la sustitución de las facultades de los *Mossos d’Esquadra* por los órganos o autoridades que cree el Gobierno a tal efecto, ya que este

cuerpo de policía depende directamente de lo que le encomienden los organismos cesados. No respeta por tanto ni el principio de necesidad, ni el de proporcionalidad o gradualidad, ni el de menor intervención en la autonomía.

Como ya he mencionado, lo adecuado hubiera sido que se procediese a la suspensión parcial de funciones de los miembros del gobierno de la Generalitat. De este modo, a mi entender, una de las funciones que se tendrían que haber suspendido son aquellas directamente vinculadas con los Mossos d'Esquadra. Ello hubiera sido lo más adecuado y respetuoso para la autonomía de Cataluña.

No creo que tenga sentido invocar la vulneración de la LO 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en particular, del régimen de intervención de las policías autonómicas. Esta materia, no deja de ser competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.29 CE, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. El art. 155 se aplica precisamente para situaciones excepcionales, y con ello es inevitable que se pueda ver afectada la autonomía.

La conclusión es que la medida es inconstitucional cuando se refiere a la sustitución, cuando sea necesario, de las facultades de la policía autonómica. Sin embargo veo razonable el hecho de que exista coordinación entre las policías del Estado y los *Mossos d'Esquadra*. Que se prevea una posible sustitución habiéndose establecido ya la cesión del Gobierno de la Generalitat, creo que es una medida desproporcionada, y que supone una lesión innecesaria en la autonomía. Para el caso de que el Tribunal Constitucional declarase la constitucionalidad de la medida A (cesión del Presidente y de su Gobierno) me arriesgaría a decir que quizás consideraría que la sustitución que se prevé esta medida deviene totalmente innecesaria.

Permítaseme una última valoración. Creo que no sería descabellado pensar que las medidas destinadas a la sustitución de la policía autonómica son idóneas, considerando están acusados de ser presuntos autores de los delitos de desobediencia (arts. 327.b y 556 del Código Penal), resistencia y desobediencia a la autoridad (art. 550 del Código Penal). Sin embargo, hay que pensar que todos ellos actuaban bajo la supervisión de el Gobierno de la Generalitat, los principales responsables del incumplimiento. Entonces, a mi entender, si todavía no hay sentencia firme, tal razonamiento sería equivalente a prejuzgarlos gratuitamente.

D. Medidas de carácter transversal. D1. Prohibición al presidente del Parlamento de proponer candidato a la presidencia de la Generalitat, y de celebrar debate y votación de investidura

durante la vigencia del Acuerdo. D.2 Inaplicabilidad de las funciones parlamentarias de control e impulso del Gobierno previstas en el Reglamento del Parlamento. Atribuciones de control al a Comisión Conjunta General de las CCAA y Constitucional. D3 . Sujeción las propuestas de resolución del Parlamento al Contenido del Acuerdo del Senado.

Ya se ha visto que en el Acuerdo se prevé una medida que establece la facultad del presidente del Gobierno de la Nación para la disolución anticipada del *Parlament* y se convocan elecciones autonómicas. Asimismo, concluidas las elecciones autonómicas y proclamados los resultados, se tendría que constituir el nuevo *Parlament*. Es el Pleno quien elige a los miembros de la mesa mediante las correspondiente votación (arts. 43 a 46 Reglamento del Parlamento de Cataluña).

Si se ha constituido un nuevo *Parlament* conforme a lo que han votado los ciudadanos de Cataluña, no creo que tenga sentido prohibirle al nuevo Presidente del *Parlament* la proposición de un candidato a la presidencia de la Generalitat. A mi parecer, bastaría con la siguiente limitación: que el Presidente del *Parlament* no pueda proponer como candidato, durante la vigencia del Acuerdo, a los que han sido responsables del incumplimiento. Si por el contrario, se le prohíbe la posibilidad de proponer candidato y es el Gobierno de la Nación quien le sustituye en esa facultad, implicaría necesariamente una limitación del derecho de participación política ex art. 23.1 CE a todo aquél a quien el Ejecutivo español considere no apto para el cargo, excluyendo a personas ajenas al incumplimiento que se produjo en Cataluña.

Se trata de una medida que no respeta el principio de gradualidad ni proporcionalidad, dado que ya es suficiente establecer una medida con la que se proceda a disolver el *Parlament*. Además, no se cumple tampoco el principio menor lesión a la autonomía. Existía una medida menos gravosa: se podría haber limitado la prohibición a que no puedan proponerse como candidatos a los que fueron directamente responsables del incumplimiento. No se cumple tampoco, en consecuencia, el principio de necesidad, dado que no es una medida indispensable para la consecución de la finalidad pretendida.

Por el contrario, considero que las medidas D.2 y D3 sí tienen encaje constitucional por las razones que da el *Consell de Garanties Estatutàries* en su Dictamen. La sustitución transitoria comporta necesariamente que las actuaciones del *Parlament* se limiten a las de mero trámite, hasta que se constituya el nuevo *Parlament* y la elección de un nuevo Consejo de Gobierno para la Cámara. La aplicación del art. 155 ya implica la alteración sustancial del funcionamiento normal de las instituciones autonómicas.

Parece razonable que la función ordinaria del *Parlament* de impuso y control de la acción respecto del Gobierno que designa y el cual debe estar sometido a su supervisión, se vea limitada temporalmente. En este sentido, el *Consell de Garanties Estatutàries* añade:

*“De fet, l'article 74.2.c RPC, pel qual es regulen les funcions de la Diputació Permanent, preveu la capacitat del present òrgan d'«cordar la compareixença del Govern per a informar sobre les actuacions d'aquest en relació amb fets d'importància especial succeïts després de la dissolució del Parlament». Regulació aquesta que, hem de remarcar, no es veu afectada per l'Acord del Senat, atès que no la limita de manera expressa, esdevenint, per tant, aplicable en els mateixos termes que en qualsevol altre cas d'extinció de la legislatura.”*⁷⁵

Por el contrario, y siguiendo la misma lógica que lo que ya he señalado en la medida anterior, esta medida podría ser declarada inconstitucional si el Gobierno procediera a realizar actuaciones que fueran más allá de la intervención en el impulso y control de la acción política y de gobierno del *Parlament*.

En conclusión, por todo lo expuesto, no creo que la medida D.1 tenga encaje constitucional. No respeta los principios de gradualidad o proporcionalidad ni el de menor intervención en la autonomía, dado que existían medidas menos gravosas o lesivas para la autonomía. Bastaría con que se le restringiese al presidente del *Parlament* el elenco de opciones, y se prohibiera la posibilidad de proponer como candidato a los que fueron directamente responsables del incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales. Ello hubiera sido lo más respetuoso con la autonomía. Sobre las medidas D.2 y D.3, dadas las argumentaciones expuestas, la consecuencia no puede ser otra que declarar la constitucionalidad de estas últimas.

Sobre el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, sobre estas dos últimas medidas considero que seguirá la misma lógica que siguió el *Consell de Garanties Estatutàries*. Por el contrario, si a mi parecer no va a considerar inconstitucional la cesión del *President* y de su Gobierno, no parece que tampoco vaya a considerar que es inconstitucional la medida D.1.

E. E.2. Nulidad de pleno derecho de disposiciones actos y resoluciones autonómicos que contravengan el Acuerdo del Senado.

El principal argumento de los recurrentes es que esta medida es inconstitucional, por cuanto el procedimiento del art. 155 no es legislativo. Invocan que se trata de una medida que vulnera el

⁷⁵ <http://server.knosys.es/cgecat/knpag?x=index> última consulta: 26/04/2019, 14:03

principio de seguridad jurídica ex art. 9.3. Se trata de una medida sobre la cual no se pronunció el *Consell de Garanties Estatutàries*.

No creo que esta argumentación tenga peso para poner en duda la constitucionalidad de la medida. Como ya se ha visto anteriormente, el art. 155 es una medida excepcional que se aplica a situaciones de tal carácter. Si se aprueba un Acuerdo en virtud del procedimiento del art. 155 que prevé unas medidas destinadas a restaurar el orden constitucional, parece lógico el mismo deba respetarse y no puedan aprobarse, transitoriamente, disposiciones o resoluciones que lo contravengan. Por ello creo que la medida no sobrepasa los límites del art. 155 y respeta todos los principios citados. A mi entender esta es la lógica que seguirá el Tribunal Constitucional en su pronunciamiento.

Analizadas ya las medidas, creo que no estaría de más hacer una última reflexión acerca de la aplicación del art. 155 en Cataluña. El Gobierno ha intentado paralizar el proceso soberanista catalán a través de la vía jurisdiccional, sin obtener resultados eficientes. Más allá de la cantidad de resoluciones dictadas sobre el *procés* que trataban de ponerle fin, ello no supuso ningún impedimento para que se continuase. Es por este motivo el Ejecutivo español decidió acudir a la vía de la coerción estatal como *última ratio*. Conviene entonces cuestionarse ahora acerca de la utilidad y efectividad que ha tenido este mecanismo para solucionar el conflicto territorial que subyace entre España y Cataluña.

A mi parecer, no creo que haya sido una opción errónea acudir a la vía del art. 155. Independientemente de la dudosa constitucionalidad de alguna de las medidas que se adoptaron, creo que su aplicación ha podido contribuir en menor o mayor medida a restaurar el orden constitucional y a que las instituciones de la Comunidad Autónoma de Cataluña volviesen a la normalidad.

Sin embargo, no hay duda que su aplicación no ha resuelto el conflicto político que subyace entre Cataluña y España. Me arriesgaría a afirmar que algunas de las medidas incluidas en el Acuerdo del Senado han podido provocar que el conflicto político se intensifique todavía más.

Es por ello que debería optarse por otro tipo de alternativas, como por ejemplo la vía de la negociación política. Con esto no quiero decir que la figura de la coerción estatal sea inútil. Simplemente, ha quedado demostrado que para un conflicto territorial y político de esta envergadura, harían falta acudir, además, a otro tipo de soluciones para remediarlo.

Me gustaría añadir una última observación. Teniendo en cuenta todo lo que ese ha expuesto a lo

largo de este trabajo, no parece disparatado pensar que la activación de la coerción estatal puede parecer un intento frustrado por parte del Gobierno Español de poner punto y final al movimiento político independentista; si bien no cabe olvidar que en ningún momento se optó por intentar ilegalizar los partidos independentistas. A mi entender, podría haber agotado esta vía antes de acudir a la aplicación del art. 155. Y si aceptásemos que el Gobierno tratase de acabar con una ideología política sin que se hubiera declarado la ilegalidad de estos partidos, ello supondría un grave atentado no solo contra los derechos políticos de todos sus integrantes, sino también contra el derecho fundamental a la libertad de expresión *ex art. 20 CE*.

En conclusión, me parece lógico que el Ejecutivo diese una respuesta contundente ante la actitud desafiante del *Govern* y del *Parlament*, acudiendo a las medidas coercitivas del art. 155. A pesar de que mi consideración general es que la aplicación del art. 155 fue constitucional, lo cierto es que el Gobierno de la Nación incurrió en algunos excesos, pues el procedimiento podría haberse efectuado mejor y no todas las medidas que se incluyeron tienen, a mi parecer y como ya se ha expuesto, encaje en el bloque de la constitucionalidad. Y aunque su aplicación haya podido ser ciertamente útil, algunas de las medidas han contribuido a agravar el problema político, que continúa estando vigente. Por lo tanto, no cabe duda de que para solucionarlo deben acudirse a alternativas, como por ejemplo la vía de la negociación política.

▪ CONCLUSIONES

1. La coerción estatal prevista en el art. 155 de la Constitución Española es un mecanismo de carácter excepcional, inspirado en la figura de coerción federal alemana (art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn). Se trata de un instrumento inherente a los Estados Compuestos, que en definitiva, tiene la finalidad salvaguardar y proteger la unidad del Estado.
2. La relevancia de la inclusión del art. 155 en nuestra Constitución Española posiblemente tenga que ver con un hecho histórico trascendental que tuvo lugar en Cataluña: la disolución de la Generalitat de 1934.
3. El art. 155 es una norma que le otorga al Gobierno un amplio margen de discrecionalidad. Sin embargo no se trata de una cláusula de plenos poderes y su alcance no es absoluto. Su procedimiento debe ajustarse a una serie de trámites y de garantías; y las medidas que adopte el Gobierno y apruebe Senado deben adecuarse a una serie de principios.
4. El incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales que motivaron la aplicación del art. 155 y la consiguiente afectación al interés general del estado, viene a ser, en esencia, el no acatar las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional; todas ellas sobre el proceso soberanista de Cataluña.
5. El procedimiento previsto para la aplicación del art. 155 CE en Cataluña no ha resultado vulnerado. Sin embargo, lo razonable hubiera sido que el Gobierno fuera más cauteloso en su redacción, e incluyera en el requerimiento el listado de medidas que hubiera adoptado de no atenderse el mismo.
6. No todas las medidas que se incluyeron en el Acuerdo del Senado tienen encaje constitucional. Algunas de las medidas que se establecieron fueron desproporcionadas y severas, lesionado excesivamente la autonomía de Cataluña.
7. El primer párrafo de la medida A es inconstitucional en cuanto prevé el cese de la Generalitat y de sus miembros de Gobierno. No lo sería si se hubiera optado por la suspensión parcial de sus funciones. Además ya se prevé una medida dirigida a disolver el *Parlament*, lo que ya implica que cesen los miembros del Gobierno por las causas previstas en el E.A.C. Además, la cesión tiene efectos más allá de la vigencia del Acuerdo.

8. El segundo párrafo de la medida A es constitucional en la previsión de la disolución anticipada del *Parlament* y la convocatoria de elecciones autonómicas. Se trata de una medida que ayuda a la recuperación más temprana de las instituciones y a restaurar el orden constitucional.
9. La medida B es constitucional. Es razonable que la Administración de la Generalitat actúe bajo un régimen de autorización previa, mientras el Gobierno de la Nación no obstaculice el funcionamiento normal de la misma.
10. La medida C es inconstitucional en el sentido de que prevé una posible sustitución de la *Policia de la Generalitat - Mossos d' Esquadra*. Es una medida desproporcionada e innecesaria si ya se prevé la cesión de los miembros del Gobierno de la Generalitat, los cuales se encargan de la administración y dirección de la policía autonómica.
11. La medida D.1 es inconstitucional. Una vez disuelto y constituido el nuevo Parlamento, no parece que se adecue al bloque de la constitucionalidad que se le prohíba al nuevo presidente del Parlamento proponer candidato a la presidencia. Bastaría con que se le restringiese al presidente del *Parlament* el elenco de opciones, y se prohibiera la posibilidad de proponer como candidato a los que fueron directamente responsables del incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales.
12. Las medidas D.2 y D.3 son constitucionales. Parece lógico que la función ordinaria del Parlamento de impuso y control de la acción respecto del Gobierno que designa y el cual debe estar sometido a su supervisión, se vea limitada temporalmente.
13. La medida E.2 es constitucional. Que se incluya una medida de carácter transversal que declare la nulidad de todas aquellas disposiciones contrarias al Acuerdo del Senado es absolutamente razonable. No tendría sentido que se hubieran permitido dictar resoluciones contrarias al mismo.
14. Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional asentada sobre el art. 155 en sus resoluciones, no parece que este vaya a declarar la inconstitucionalidad del Acuerdo del Senado en su conjunto, ni tampoco de las medidas. Para el caso de que considerase que la tiene encaje constitucional A, tendría sentido que declarase que la medida C es parcialmente inconstitucional (sustitución de las facultades de la policía autonómica); en tanto que esta última deviene innecesaria, ya que el cuerpo de policía autonómico depende directamente de lo que le encomienden quienes fueron cesados.

15. En general, el Acuerdo del Senado parece tener encaje constitucional. Aunque el procedimiento podría haberse efectuado mejor, no se han vulnerado el art. 189 del Reglamento del Senado. Y aunque no todas las medidas que se incluyeron tienen encaje en el bloque de la constitucionalidad, muchas de las otras medidas sí se adecuan al mismo.

16. La aplicación del art. 155 ha sido útil, en tanto que ha ayudado en menor o mayor medida a restaurar el orden constitucional y recuperar el funcionamiento normal de las instituciones catalanas. Sin embargo el conflicto político entre Cataluña y España no se ha resuelto. Para solucionarlo deben acudir a otros mecanismos, como por ejemplo la vía de la negociación política.

▪ BIBLIOGRAFIA

1. Germán Gómez Ornafe (2015): “La coerción federal en el Derecho comparado”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº. 26 I.N.A.P., Madrid, pp. 41 a 60.
2. Josep M^a Lafuente Balle (2017): “El art. 155 de la constitución española: examen doctrinal y comparado.” en *Revista de Derecho Político*, nº. 102, U.N.E.D., pp. 71 a 121.
3. Antonio Arroyo Gil (2014): “Unidad, lealtad y coerción federal (o Estatal) en Alemania y España” en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 31., Madrid, pp. 51 a 70.
4. Eduardo Virgala Foruria (2005): “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 73., Madrid, pp. 55 a 110.
5. Xavier Ballart Hernández (1987): “Coerció estatal i autonomies. Estudi de l’article 155 de la Constitució de 1978.” en *Escola d’Administració Pública de Catalunya*, Barcelona, pp. 27 a 162.
6. Leonardo Álvarez Álvarez (2016): “La Coerción Estatal del art. 155 en la estructura del Estado Autonómico”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 38, U.N.E.D, Madrid, pp. 277-304.
7. Norberto Bobbio (1999): “Teoria generale della politica”. Giulio Einaudi ed. Turín. Traducción al español *Teoría general de la política*. Ed. Trotta. Madrid 2003, pp. 237 a 275.
8. Jesús García Torres (1984): “El artículo 155 de la Constitución española y principio constitucional de autonomía”, en AA. VV: *Organización territorial del Estado* (Comunidades Autónomas). Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, Vol. II.
9. José M^a. Gil-Robles y Gil-Delgado (con la colaboración de Loreto Gil-Robles Casanueva) (1999): “Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas” en Óscar Alzaga Villaamil (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Edersa, Madrid.
10. Vicente J. Calafell Ferrà (2000): “La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 d la Constitución española)” en *Revista de Derecho Político*, n.º 48-49. Madrid” pp. 101 a 146.
11. Jesús García Torres (1984): El artículo 155 de la Constitución española y principio constitucional de autonomía en AA. VV.: *Organización territorial del Estado* (Comunidades Autónomas). Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, Vol. II, pp. 1254 a 1265.
12. Rafael Entrena Cuesta (1985): “Artículo 155”. en Luis M. Cazorla, Rafael Entrena, Ramón Entrena, F. Javier Gálvez, Emilio Recoder, Juan A. Santamaría, Fernando Santaolalla, José M. Serrano: *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas. Madrid.
13. Josep M^a Lafuente Balle (2018): “El art. 155 de la Constitución Española (El Acuerdo del Senado).”. en *Revista de Derecho Político*, n.º 103, pp. 77 a 116.

▪ PÁGINAS WEB CONSULTADAS

14. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12328> última consulta: 20/02/2019, 14:36
15. http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3626_es.htm última consulta: 21/02/2019, 19:34
16. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12328> última consulta: 2/04/2019, 14:03
17. <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Documents/11102017-requerimiento.pdf> última consulta: 10/04/2019, 18:23
18. <https://file.lavanguardia.com/ext1/file02/2017/10/16/55091641480-url.pdf> última consulta: 10/04/2019, 19:48
19. <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2017/161017respuestarajoy.aspx> última consulta: 11/04/2019, 13:44
20. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12328> última consulta: 10/04/2019
21. <https://ep00.epimg.net/descargables/2017/12/04/57841cbc0c760ef37f223758a4f07c39.pdf> última consulta: 23/04/2019, 15:45
22. <https://www.parlament.cat/document/actualitat/239297.pdf> última consulta: 25/04/2019, 19:34
23. <http://server.knosys.es/cgecat/knpag?x=index> última consulta: 26/04/2019, 14:03