



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 13/2017, de 26 d'octubre, sobre l'acord que pot adoptar el Ple del Senat d'autorització al Govern de l'Estat, a l'empara de l'article 155 de la Constitució, per a l'adopció de les mesures que aquest mateix ha sol·licitat en l'Acord del Consell de Ministres adoptat el dia 21 d'octubre de 2017**

**Conclusions**

**Primera.** *L'autorització pel Senat de les mesures proposades pel Govern de l'Estat, mitjançant l'Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre de 2017, per a l'aplicació de l'article 155 CE, en els termes en què s'aprovi definitivament, serà l'acte amb contingut dispositiu i valor jurídic de llei que pot ser impugnat davant de la justícia constitucional. Adoptada per unanimitat.*

Un cop adoptat i publicat oficialment l'acte d'autorització del Senat, moment en què es concreten quines són les mesures que podrà adoptar el Govern de l'Estat a l'empara de l'article 155 CE, es pot interposar el corresponent recurs d'inconstitucionalitat contra l'esmentada autorització, segons el que disposen els articles 27.2.b i 31 LOTC. Això és així perquè, tot i que no estigui previst explícitament aquest concret supòsit en la LOTC, no hi ha dubte que l'acord d'autorització, emès per l'òrgan parlamentari que té atribuïda per la Constitució aquesta funció en exclusiva, s'insereix en la categoria d'actes de l'Estat amb força de llei. Efectivament, no consisteix en una mera autorització sinó que pot alterar l'ordenament jurídic previ, encara que només sigui temporalment (STC 83/2016, FJ 11, que remet a la ITC 7/2012, FJ 3).

Pel que fa a l'objecte d'aquest Dictamen, no pot comprendre el contingut d'un acte parlamentari que encara no s'ha produït. Ara bé, es fixa en aquest pronunciament el parer del Consell sobre la interpretació que s'ha de donar a l'article 155 CE, en tant que és el precepte constitucional que empararà les mesures que adopti el Govern de l'Estat, amb l'autorització prèvia del Senat. Tot això sens perjudici que, més endavant, amb ocasió de les sol·licituds de dictamen que puguin presentar els subjectes legitimats d'acord amb la LCGE, aquesta institució es pronunciï específicament i detallada sobre el conjunt de mesures que hagi aprovat el Senat o, si escau, posteriorment, sobre cadascuna de les normes o actuacions que les implementin.

**Segona.** *Quant a l'activació del procediment de l'article 155 CE, el requeriment del Govern de l'Estat ha d'identificar i acotar amb precisió la petició de rectificació que, en cas de ser desatesa, comporta la seva continuació. Així, esdevé un requisit essencial per a la conclusió aplicativa que el Senat verifiqui, en darrera instància i de forma irrefutable, la concurrència dels supòsits que justifiquen l'aplicació de l'esmentat precepte constitucional. Adoptada per unanimitat.*

L'aplicació de l'article 155 CE s'exerceix en un marc eminentment polític i no jurisdiccional, en el qual l'activació i l'aprovació del seu contingut requereix un pressupòsit material contrastat i un procediment que és desplegat per institucions i òrgans de naturalesa essencialment política i de representació democràtica (Govern de l'Estat, Comunitat Autònoma —Govern i Parlament— i Senat), en el si d'un ordenament constitucional descentralitzat. Així, l'adopció i execució definitiva de determinades mesures coercitives, com ha reiterat la doctrina i la jurisprudència constitucional, ha de ser l'última ratio respecte del protagonisme principal i prevalent que ha de tenir el diàleg i el pacte polític i institucional en la resolució de l'eventual crisi constitucional. Perquè no s'ha d'oblidar que aquests instruments i, alhora, valors, a banda de ser el fonament de tot estat democràtic i de dret, ho són amb una exigència especial en aquells estats, com és el cas d'Espanya, en el qual el sistema de govern fixat a la seva Constitució se sustenta en l'existència i, per tant, en l'equilibri i la cooperació entre els poders

centrals i comuns i els propis de l'autogovern, o altrament dit autonomia, de les nacionalitats i regions (art. 2, 151 i 152 CE).

El requeriment formulat pel Govern de l'Estat, mitjançant l'Acord del Consell de Ministres, de data 11 d'octubre de 2017, centra l'objecte de la seva petició en el sentit que: «[e]l Presidente de la Generalidad confirme si alguna autoridad de la Generalidad de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si en su declaración de 10 de octubre de 2017 ante el pleno del Parlamento implica su declaración de independencia al margen de que esta se encuentre o no en vigor». D'aquesta manera, s'identifica la realització de l'esmentada declaració com a pressupòsit determinat i necessari per a l'adopció de les mesures derivades de l'aplicació de l'article 155 CE.

Si es pren en consideració el contingut de l'esmentat requeriment estatal, s'entén que l'execució de l'article 155 CE només seria procedent si es fonamenta en la constatació fefaent i indubtable que el pressupòsit habilitant exigít per a la seva aplicació s'ha complert efectivament. A criteri del Consell, no és suficient amb una presumpció o una interpretació dels escrits de contestació del president de la Generalitat, la literalitat i el contingut dels quals, més enllà de ser una expressió política més o menys precisa, no acrediten una realitat substantiva inqüestionable. En altres paraules, l'enorme transcendència constitucional i estatutària de l'article 155 CE fa imprescindible que, amb caràcter previ a la seva adopció, es verifiqui per part del Govern de l'Estat, i esdevé essencial, per a la seva aprovació definitiva, que el Senat comprovi i constati, en darrera instància i de forma irrefutable, que la Generalitat ha incomplert l'objecte del requeriment, segons els termes plantejats per l'Estat, de forma que no és suficient una mera suposició indiciària o preventiva de possibles actes de futur.

**Tercera.** *Respecte de les mesures que eventualment es puguin adoptar a l'empara de l'article 155 CE:*

*a) No poden comportar una modificació del model de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat, el qual està configurat exclusivament pel bloc de la constitucionalitat i per ser reformat requereix el compliment dels procediments rígids previstos en la Constitució i l'Estatut. Si les mesures afecten o alteren temporalment el normal funcionament del sistema institucional, aquestes no poden comportar una reforma o modificació de l'autonomia.*

*b) S'han de caracteritzar per un contingut i una previsió d'aplicació gradual, han de tenir una concreta vigència temporal o provisional, han de ser proporcionades i han de ser limitades a les estrictament necessàries i estar acotades als àmbits directament concernits i imprescindibles per assolir l'interès constitucional que les justifica. I, així mateix, no poden tenir finalitat sancionadora.*

*En aquest sentit, no respectarien aquesta configuració el cessament del president i del Govern de la Generalitat, la limitació de les funcions essencials del Parlament, ni tampoc l'adopció de mesures generals d'intervenció de l'Administració de la Generalitat.*

*c) Han de ser el menys lesives possible per a l'autonomia política. L'evident conflicte d'interessos que deriva de la concurrència o intervenció en determinades posicions i funcions d'autoritats de l'Estat no pot alterar la capacitat de la Generalitat de recórrer tant contra les normes amb rang de llei com contra les disposicions inferiors estatals que es consideri que vulnereu les competències previstes a l'Estatut. Per tant, s'han de preservar en tot cas les garanties d'assegurament de l'autogovern, com són la possibilitat d'interposar recursos d'inconstitucionalitat i conflictes de competència per part del Parlament i el Govern de la Generalitat, amb el dictamen preceptiu previ del Consell de Garanties Estatutàries.*

*Adoptada per majoria de 7 vots a favor i 1 vot en contra.*

1. No existeix jurisprudència constitucional a part de la que qualifica l'article 155 CE com a excepcional. No obstant això, una interpretació sistemàtica del precepte, tenint en compte el caràcter d'*ultima ratio* que presenta per la seva afectació a un element substancial de la forma d'Estat, permet realitzar dues consideracions prèvies: d'una banda, l'article 155 CE no avala l'adopció de mesures que formalment o material comptin la supressió o suspensió indefinida

del règim autonòmic, de manera que la titularitat de les competències de la comunitat autònoma no pot resultar afectada ni alterada. Així, «no permet la substitució de la comunitat autònoma per l'Estat en la titularitat de les seves competències», sinó «l'adopció de mesures encaminades a obligar la comunitat autònoma al compliment forçós d'aquestes obligacions constitucionals o legals» (DCGE 8/2012, FJ 3.5.A).

I, d'altra banda, s'ha considerat que la referència a l'execució forçosa continguda a l'apartat primer de l'article 155 CE pot comportar una funció de substitució de l'actuació dels òrgans autonòmics (sobretot en el cas que les «instruccions» siguin desobeïdes) i, fins i tot, la suspensió temporal, quan sigui necessària per fer efectiva aquesta execució (STC 215/2014, FJ 8).

Per la seva part, el Consell, en el DCGE 19/2015, de 26 de novembre, ha dit que l'article 155 CE «es tracta d'un mecanisme de defensa de la Constitució de caràcter excepcional, que no està referit a la possibilitat de suspendre o dissoldre els òrgans autonòmics, com en alguns ordenaments constitucionals federals, i que, per extensió, tampoc no permet la suspensió de les seves autoritats i els empleats públics, sinó que, com a màxim, allò que fa la norma constitucional és mencionar-los en el sentit que podran ser destinataris d'instruccions a l'efecte» (FJ 2.6.D).

De la mateixa manera, si s'acudeix a l'esperit de la norma, de la seva tramitació parlamentària es desprèn en tot cas que l'adopció d'aquest tipus de mesures s'ha d'interpretar restrictivament i de la forma més respectuosa possible amb el sistema institucional de la comunitat autònoma. Així, en la fase d'elaboració en el Congrés dels Diputats, es va rebutjar àmpliament el vot particular «a la totalidad» del títol VIII de l'avantprojecte de Constitució presentat pel grup parlamentari d'Alianza Popular, en el qual es proposava una redacció alternativa del precepte (art. 144 de l'avantprojecte de Constitució, que es correspon amb l'actual art. 155 CE), que incloïa mesures «de intervenció» a adoptar pel Govern de l'Estat com ara la «suspensió de uno o más órganos de la región» o la «designación de un Gobernador general, con poderes extraordinarios».

Tant en el primer supòsit de l'article 155 CE com en el cas de concurrència o encavalcament d'aquest amb el segon supòsit, que és més greu que l'anterior, les mesures que es puguin adoptar a la seva empara han d'estar igualment presidides per la *gradualitat*, la *proporcionalitat* i la *transitorietat*.

La *gradualitat* deriva del principi de necessitat, i hauria de permetre inicialment el tipus d'intervenció menys lesiu per a l'autogovern i, només en el cas que aquesta intervenció resultés insuficient, podria el Senat decidir l'aplicació d'altres mesures.

El test de la *proporcionalitat* suposa que les mesures s'haurien d'examinar sotmetent-les a un triple examen de necessitat, adequació i proporcionalitat *stricto sensu*, sempre tenint en compte la finalitat pretesa. Per tant, d'entre les diverses mesures que permetrien assolir aquesta finalitat, s'hauria d'optar per les que resultin menys lesives per a l'autonomia i que directament s'adreixin al restabliment de l'ordre constitucional, de manera que no poden tenir el caràcter d'abstractes, indiscriminades, generals o transversals, sinó acotades als àmbits concrets que atempten l'interès general.

Quant a la *temporalitat* de les mesures, comporta també la seva *transitorietat* efectiva, evitant qualsevol possibilitat d'ultraactivitat, en el sentit que produeixin efectes de caràcter irreversible. Aquestes mesures no han d'impedir, una vegada exhaurit el termini temporal d'aplicació de l'article 155 CE, que l'autonomia de la comunitat afectada recuperi i mantingui la seva integritat. No pot ser utilitzat l'esmentat precepte per limitar de forma indefinida i de cara al futur la posició constitucional de les comunitats autònomes, que deriva de la Constitució i dels estatuts d'autonomia i que, per tant, només podria ser alterada mitjançant la seva reforma.

2. Amb relació a la idoneïtat de les mesures previstes a l'Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre, sens perjudici de l'anàlisi més acurada que s'hauria de portar a terme, un cop hagi

estat definitivament adoptat l'acord del Senat, i en cas que es demani dictamen a aquesta Institució:

La submissió de la potestat legislativa del Parlament a autorització prèvia atorgada per una autoritat designada pel Govern de l'Estat (inclòs l'exercici de la iniciativa i la presentació d'esmenes, entre d'altres) esdevindria una mesura que limitaria de forma molt greu la funció legislativa de la institució i vulneraria el dret fonamental reconegut als càrrecs públics per l'article 23 CE, en la seva vessant de *ius in officium*. Tampoc no compliria els requisits de necessitat i de proporcionalitat, ja que una finalitat idèntica es podria assolir mitjançant el recurs d'inconstitucionalitat a disposició del Govern de l'Estat, que permet la suspensió automàtica de la disposició objecte de recurs. Per tant, d'aquesta manera s'estaria substituint l'enjudiciament de la constitucionalitat de les lleis, que només correspon al Tribunal Constitucional, per un control previ *ex ante* de naturalesa política realitzat per autoritats alienes a les pròpies de la Generalitat. Consideracions similars podem fer sobre la limitació de les funcions de control del Govern i de l'Administració.

La dissolució del Consell de Govern (cessament del president de la Generalitat, vicepresident i consellers) i la seva substitució per òrgans o autoritats encara indefinits, independentment dels efectes que pugui comportar sobre la relació de confiança amb el Parlament, constituiria un fet gravíssim que, sens dubte, afecta el principi de transitorietat, abans exposat. En efecte, les conseqüències del cessament són irreversibles i, per tant, no restituïbles un cop exhaurida l'aplicació de les mesures per raó de l'extinció del seu objecte. Ultra això, desaparegut el Govern, serà impossible interposar conflictes de competència contra normes de l'Estat durant tot el període de dissolució, fins i tot en supòsits que no tenen cap relació amb les circumstàncies que han conduït a l'aplicació de l'article 155 CE, amb una evident conseqüència nociva per a l'autonomia de Catalunya: aquestes normes mantindrien la seva vigència una vegada hagués expirat el període d'aplicació de les mesures excepcionals, sense que les institucions autonòmiques haguessin pogut recórrer-hi al Tribunal Constitucional en el termini fixat legalment per a la seva impugnació, car ja s'hauria exhaurit, amb la qual cosa resultaria vulnerat el seu dret a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

Així mateix, i de forma més general, el cessament i la dissolució del Govern no serien mesures que s'ajustessin als principis abans exposats de gradualitat, proporcionalitat i transitorietat, i tampoc respecten els criteris de substitució a què s'ha referit la jurisprudència del Tribunal Constitucional.