



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 14/2017, de 5 de desembre,
sobre la Resolució de 27 d'octubre de 2017, de la presidència del
Senat, per la qual es publica l'Acord del Ple del Senat, pel qual
s'aproven les mesures requerides pel Govern, a l'empara de l'article
155 de la Constitució**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández i de la consellera Margarida Gil Domènech ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per tres diputats de la Diputació Permanent del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Junts pel Sí, sobre la Resolució de 27 d'octubre de 2017, de la presidència del Senat, per la qual es publica l'Acord del Ple del Senat, pel qual s'aproven les mesures requerides pel Govern, a l'empara de l'article 155 de la Constitució (BOE núm. 260, de 27 d'octubre de 2017).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 17 de novembre de 2017 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament, de 16 de novembre (Reg. núm. 5916), en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa de la Diputació Permanent del Parlament, de 15 de novembre de 2017, pel qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre la Resolució de 27 d'octubre de 2017, de la presidència del Senat, per la qual es publica l'Acord del Ple del Senat pel qual s'aproven les mesures requerides pel Govern, a l'empara de l'article 155 de la Constitució, presentada el dia 15 de novembre de 2017, per tres diputats de la Diputació Permanent del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Junts pel Sí.

Els sol·licitants demanen el dictamen d'aquest Consell, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que es decidís interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 21 de novembre de 2017, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar coponents el president senyor Joan Egea Fernández, el vicepresident senyor Pere Jover Presa i el conseller secretari senyor Àlex Bas Vilafranca.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants i als representants de tots els grups parlamentaris, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 5 de desembre de 2017 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 30.2 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. Com s'ha posat de manifest en els antecedents, la Mesa de la Diputació Permanent del Parlament ha admès a tràmit i ha lliurat a aquest Consell la sol·licitud de dictamen presentada per tres diputats del dit òrgan, pertanyents al Grup Parlamentari de Junts pel Sí, sobre la Resolució de 27 d'octubre de 2017, de la presidència del Senat, «por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del artículo 155 de la Constitución» (en endavant, la Resolució), publicada en el BOE núm. 260, del mateix 27 d'octubre.

De manera preliminar, i a fi de delimitar l'objecte del Dictamen, hem d'assenyalar que ens pronunciarem sobre l'Acord del Ple del Senat pel qual s'aproven les mesures proposades pel Govern, un cop ha estat formalment

publicat en el *Butlletí Oficial de l'Estat* mitjançant la Resolució de la presidència de la mateixa Cambra. Com ja vàrem indicar en el recentment emès DCGE 13/2017, de 26 d'octubre, amb menció de la jurisprudència constitucional que ho avala, l'esmentat Acord participa de la naturalesa de decisió o acte parlamentari que, sense tenir el caràcter de llei formal, pot, conforme a la Constitució, afectar o exceptuar normes legals o assimilades, o, el que és el mateix, suspendre-les o modificar-les i, per tant, és susceptible de ser impugnat davant la jurisdicció constitucional mitjançant el corresponent recurs. Dit això, s'observa que el text del referit Acord, tot i que les assumeix, no reproduïx el conjunt de les mesures estatals autoritzades, sinó que només conté les modificacions o els condicionants que amb relació a aquestes va introduir el mateix Ple.

En conseqüència, i atès que l'esmentat Acord del Ple s'ha traduït, finalment, en l'aprovació de les mesures requerides pel Govern de l'Estat, és obvi que el nostre Dictamen, tenint en compte les variacions introduïdes en el Senat, ha de comprendre també —en allò que sigui qüestionat pels sol·licitants— l'anàlisi del contingut de l'Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre de 2017, «por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general», inclòs com a annex de l'Ordre PRA/1034/2017, de 27 d'octubre, publicada, igualment, en el BOE de 27 d'octubre, és a dir, en la mateixa data que la Resolució del president del Senat. A més, el nostre pronunciament es referirà també als decrets dictats pel Govern de l'Estat en allò que afectin directament les mesures autoritzades que han estat qüestionades pels peticionaris.

Partint de les precisions efectuades, en el present fonament jurídic exposarem el context en el qual s'insereixen els acords esmentats, n'indicarem el seu contingut i posarem en relleu els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que, a criteri dels sol·licitants, plantegen, com també els motius que els fonamenten. Així mateix, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar resposta a la sol·licitud formulada.

Per iniciar l'esmentada contextualització, i com a antecedent, hem de fer menció al suara citat DCGE 13/2017, on el Consell va donar resposta a la petició del Govern de la Generalitat 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 ha sol·licitat el mateix Govern de l'Estat en l'Acord del Consell de Ministres adoptat el dia 21 d'octubre de 2017». En el fonament jurídic primer d'aquest pronunciament vàrem fer una exposició sobre l'itinerari procedimental seguit per a l'aplicació de l'article 155 CE que va conduir fins a la sol·licitud d'autorització al Senat, al qual, per motius de brevetat, ens remetem. Posteriorment, el mateix Govern va interposar el recurs d'inconstitucionalitat 5241-2017, que va ser inadmès per la ITC 142/2017, de 31 d'octubre, perquè el Tribunal va considerar que, en el moment de la seva interposició, l'Acord del Senat que es pretenia impugnar no només no havia estat publicat com exigia la LOTC sinó que ni tan sols existia dins de l'ordenament jurídic.

Val a dir que, prèviament a la implementació de l'article 155 CE, amb justificació en «la defensa del interés general y en garantía de los servicios públicos fundamentales», ja es van adoptar una sèrie de disposicions de caire intervencionista i de diversa índole contingudes en ordres ministerials, de caràcter econòmic i financer, que tenien com a destinatària la Generalitat. Entre aquestes, podem destacar diferents acords de la Comissió Delegada del

Govern per a Afers Econòmics que incorporaven mesures de supervisió i control dels comptes de la Generalitat i establien diverses obligacions, entre les quals la d'informació (Ordre PRE/2454/2015, de 20 de novembre, on es contenen una sèrie de condicions addicionals que havia de complir la Generalitat per tenir accés als recursos del Fons de Finançament a Comunitats Autònomes i, posteriorment, ordres PRA/686/2017, de 21 de juliol, i HFP/878/2017, de 15 de setembre —concretada per l'Ordre HFP/996/2017, de 17 d'octubre, quant al sistema de pagament a tercers creditors per compte de la Comunitat Autònoma de Catalunya—). A les anteriors cal afegir l'Ordre HFP/886/2017, de 20 de setembre, per la qual es declara la no-disponibilitat de crèdits del pressupost de la Comunitat Autònoma de Catalunya per al 2017.

Fetes aquestes consideracions, i centrant-nos en el contingut de l'Acord del Ple del Senat, hem de dir que aquest conté dos aspectes principals. D'una banda, la constatació formal per aquesta Cambra de l'incompliment de les obligacions constitucionals i la realització d'actuacions greument contràries a l'interès general per part de les institucions de la Generalitat, com també la desatenció del requeriment formulat pel president del Govern de l'Estat. I, d'altra banda, l'aprovació de les mesures incloses en l'Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre i publicades, com hem dit, per l'Ordre PRA/1034/2017, amb una sèrie de condicionaments i modificacions, mesures sobre les quals se centrarà la nostra opinió consultiva.

En el DCGE 13/2017, ja vàrem fer palès que l'Acord del Consell de Ministres contenia un reguitzell de mesures estructurades en diversos blocs, a més d'una part introductòria expositiva i argumentativa molt àmplia sobre el compliment del pressupòsit habilitant per a l'aplicació de l'article 155 CE, el requeriment previ i l'objectiu i la necessitat de l'actuació de la coerció estatal justificada en l'assoliment de quatre objectius: «restaurar la legalidad constitucional y estatutaria, asegurar la neutralidad institucional, mantener el

bienestar social y el crecimiento económico, y asegurar los derechos y libertades de todos los catalanes».

Quant al seu contingut, en nom de la brevetat, i sens perjudici de l'anàlisi que durem a terme en els fonaments jurídics quart i cinquè d'aquest Dictamen, ens remetem al resum, transcrivint-lo en la seva literalitat, que en vàrem efectuar en el fonament jurídic primer del DCGE 13/2017, al qual afegirem les novetats que introdueix el Ple del Senat en el seu Acord.

Com vam exposar, de conformitat amb l'apartat 2 de l'Acord del Consell de Ministres, aquestes mesures s'agrupen en:

A. «Mesures dirigides al president de la Generalitat de Catalunya, al vicepresident i al Consell de Govern, que inclouen, entre d'altres, l'autorització per al seu cessament i l'assumpció pel president del Govern de l'Estat de la competència del president de la Generalitat de decretar la dissolució anticipada del Parlament de Catalunya o la fi de la legislatura i la convocatòria d'eleccions autonòmiques». El Ple del Senat introdueix la referència explícita al Govern de l'Estat com a òrgan al qual s'atribueix la substitució en l'exercici de les funcions dels càrrecs cessats, a més de la relativa als òrgans que aquest Govern creï o designi als quals es feia referència en la redacció originària (apt. II.a de l'Acord del Ple del Senat).

B. «Mesures dirigides a l'Administració de la Generalitat i, entesos com a tal, a tots els organismes, els ens i les entitats vinculades o que en depenen, com també el sector públic empresarial al qual es refereix l'article 216 EAC. Les dites mesures, sense ànim d'exhaustivitat, comporten l'obligació de l'actuació de l'Administració esmentada sota les directrius dels òrgans o autoritats creats o designats pel Govern de l'Estat en substitució del president, vicepresident i membres del Govern cessats i inclouen les facultats de dictar i adoptar disposicions, actes, resolucions i instruccions o ordres de

servei que seran d'obligat compliment; com també la submissió al règim de comunicació o autorització prèvia de les seves actuacions o acordar el nomenament, el cessament o la substitució temporal de qualssevol autoritat, càrrec públic i personal d'aquesta Administració». El Ple del Senat aprova en la seva integritat aquestes mesures.

C. «Mesures singulars sobre determinats àmbits de l'activitat administrativa com són: seguretat i ordre públics; gestió econòmica, financera, tributària i pressupostària, i telecomunicacions i comunicacions electròniques i audiovisuals». S'exclouen de l'autorització del Senat les mesures relatives al servei públic autonòmic de comunicació audiovisual (apt. II.b de l'Acord del Ple del Senat).

D. «Mesures dirigides al Parlament de Catalunya. En aquest cas, consisteixen, entre d'altres, en la prohibició per a la presidència del Parlament de proposar candidat a la presidència de la Generalitat i que el Parlament celebri el debat i la votació de la investidura, com també suposen la no-aplicació de les funcions de control del Parlament sobre el Govern i l'Administració de la Generalitat i el veto perquè el Parlament pugui tramitar iniciatives que siguin contràries a les mesures o al seu pressupòsit, objecte i finalitat». L'Acord del Ple del Senat introdueix una modificació en la darrera mesura, de manera que, tot i que n'autoritza la previsió general, elimina, perquè la considera contrària a la Constitució, la referència que es feia a la remissió a una autoritat designada pel Govern de l'Estat dels actes del Parlament per al seu control, sotmetent-los a la seva conformitat perquè poguessin continuar la tramitació (apt. II.c de l'Acord del Ple del Senat).

E. «Mesures de caràcter transversal, amb caràcter complementari de les generals i singulars anteriors i que es refereixen a: la normativa estatal i autonòmica d'aplicació; la declaració d'invalidesa i ineficàcia de disposicions, actes i resolucions autonòmiques dictades en contravenció respecte de les

mesures aprovades en l'Acord; publicacions en butlletins oficials; modificació dels departaments, de les estructures orgàniques i dels organismes, ens i entitats vinculades a la Generalitat de Catalunya o dependents d'ella; creació d'òrgans i designació d'autoritats pel Govern de l'Estat per al compliment de les mesures; disposicions i protocols d'actuació; seguretat jurídica dels funcionaris públics o empleats subjectes al règim laboral de la Generalitat de Catalunya; potestat disciplinària i trasllat d'informació al Ministeri Fiscal; durada i revisió de les mesures; notificació, entrada en vigor i publicació».

Pel que fa a aquest darrer bloc, l'Acord del Ple del Senat modifica el primer apartat d'aquestes mesures concernents a la normativa estatal i autonòmica d'aplicació on, a més d'una supressió de caràcter tècnic per repetició, afegeix una precisió relativa a la revisió jurisdiccional dels actes i les disposicions dictades per substitució en les funcions o en l'exercici de competències dels òrgans de l'Administració de la Generalitat que s'ha de subjectar a les previsions de la legislació processal (apt. II.d de l'Acord del Ple del Senat).

També, respecte de la modificació dels departaments, introdueix la mateixa referència explícita al Govern de l'Estat, a més de la relativa als òrgans que aquest creï o designi, pel que fa a la seva competència en l'exercici de les funcions relatives a l'organització dels departaments esmentats (apt. II.e de l'Acord del Ple del Senat).

Igualment, quant a la potestat disciplinària i el trasllat d'informació al Ministeri Fiscal, s'estableix per part del Senat que no seran necessaris els informes previs sobre els expedients disciplinaris (apt. II.f de l'Acord del Ple del Senat). A més, s'afegeix que, sens perjudici del que estableix l'article 66.2 CE, les facultats de seguiment i control de les mesures s'atribueixen a la Comissió conjunta de les comissions General de Comunitats Autònomes i Constitucional (apt. II.g de l'Acord del Ple del Senat).

Finalment, en relació amb la durada i revisió de les mesures, el Ple del Senat afegeix una prescripció relativa al fet que el Govern de l'Estat, atenent a l'evolució dels esdeveniments i a la gravetat de la situació, durà a terme una utilització proporcionada i responsable de les mesures aprovades pel Senat, modulant la seva aplicació si es produeixen canvis en la situació o circumstàncies que ho aconsellin (apt. II.h de l'Acord del Ple del Senat).

Paral·lelament, en connexió directa amb les mesures esmentades i amb l'objectiu de fer-les efectives, en la mateixa data d'adopció de l'Acord del Ple del Senat, el 27 d'octubre, s'aproven un conjunt de normes estatals dirigides per una part al Govern i a l'Administració de la Generalitat i, per l'altra, al Parlament.

Respecte de les primeres, en concret, es disposa:

a) el cessament del president de la Generalitat de Catalunya, i de tot el personal eventual que hi està adscrit (RD 942/2017, de 27 d'octubre), com també del vicepresident i dels consellers integrants del Consell de Govern de la Generalitat així com de tot el personal eventual que hi està adscrit (RD 943/2017, de 27 d'octubre);

b) la designació del president i de la vicepresidenta del Govern de l'Estat, del Consell de Ministres i dels ministres com a òrgans habilitats per a l'efectiva aplicació de les mesures autoritzades pel Senat en relació amb el Govern i l'Administració de la Generalitat, els seus organismes, ens, entitats i sector públic empresarial dependents, i el Parlament de Catalunya (RD 944/2017, de 27 d'octubre). En aquest sentit, mitjançant aquest Reial decret, els ministres queden habilitats per a l'exercici de funcions i per a l'adopció d'acords, resolucions i disposicions que corresponguin als consellers. A aquest efecte, el seu annex I fixa l'esfera específica de l'exercici de funcions dels diversos ministeris dins de l'àmbit competencial de la Generalitat.

Altrament, per mitjà de nota informativa de l'Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, es posa de manifest que, per aplicació d'aquest Reial decret, es publiquen temporalment al *Butlletí Oficial de l'Estat* les disposicions, els actes, els acords i les resolucions adoptats pel Consell de Ministres i pels altres òrgans habilitats en compliment del Reial decret esmentat (entre d'altres, DOGC núm. 7486 i 7488, de 2 i 6 de novembre de 2017, respectivament);

c) l'adopció de mesures respecte de l'organització de la Generalitat, entre les quals, la supressió d'òrgans administratius i entitats diverses —l'Oficina del President i l'Oficina del Vicepresident de la Generalitat, el Consell Assessor per a la Transició Nacional, la Comissió Especial sobre la Violació de Drets Fonamentals a Catalunya, el Patronat Catalunya Món-Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya (DIPLOCAT) i les delegacions del Govern de la Generalitat a l'estranger, llevat de la delegació davant la Unió Europea a Brussel·les— i el cessament de determinats alts càrrecs de la Generalitat (RD 945/2017, de 27 d'octubre).

Quant al segon conjunt de normes, que tenen per destinatari el Parlament de Catalunya, se'n disposa la seva dissolució i es du a terme la convocatòria d'eleccions, que tindran lloc el 21 de desembre de 2017 (RD 946/2017, de 27 d'octubre).

Posteriorment, i sense solució de continuïtat, en desenvolupament o com a complement o addició de les normes esmentades s'han adoptat diverses disposicions. Entre d'altres, algunes relatives a l'organització de l'Administració de la Generalitat i al cessament i nomenament de càrrecs (reials decrets 954/2017, de 31 d'octubre; 983/2017, de 10 de novembre, i 990/2017, de 17 de novembre, i ordres INT/1038/2017, de 28 d'octubre, i ECD/1142/2017, de 22 de novembre), com també a la delegació de competències entre òrgans (ordres INT/1074/2017, de 7 de novembre, i

PRE/255/2017, de 30 de novembre) o al tancament de l'exercici pressupostari de 2017 (Ordre HFP/1102/2017, de 16 de novembre).

Ultra això, i pel que fa a la convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya podem citar, entre d'altres, el Reial decret 953/2017, de 31 d'octubre, pel qual es dicten normes complementàries per a la seva realització, o el Reial decret 955/2017, de 3 de novembre, pel qual se'n regulen les subvencions i el control de comptabilitat electoral.

2. Pertoca a continuació referir-nos breument als dubtes expressats pels peticionaris i a la seva fonamentació.

En aquest sentit, cal posar de manifest que, tot i no fer-hi referència expressa, la petició se centra en les mesures dels apartats 2.A i .D de l'Acord del Consell de Ministres, aprovades per l'Acord del Senat, que hem exposat en aquest mateix fonament jurídic, és a dir, les relatives al president de la Generalitat i al Govern, com també al Parlament. En concret, pel que fa al president i al Govern, els peticionaris al·leguen que la seva destitució sobrepassa les facultats de l'article 155 CE, que s'ha de centrar a donar «instruccions i no pas destitucions o cessaments, facultat que correspon al President de la Generalitat i només a aquest d'acord amb l'article 152.1 de la Constitució», destitució d'altra banda que es considera que «constitueix "de facto" la suspensió de l'autonomia reconeguda al Parlament de Catalunya i de les potestats reconegudes al mateix President respecte dels Consellers que nomena». D'aquesta manera, sostenen que no es pot «alterar una facultat estatutària del president de la Generalitat en un deure imposat fora del mateix Estatut» perquè seria modificar-lo «al marge dels mecanismes previstos per a la seva reforma», cosa que «suposaria un atac contra l'Estat de dret vulnerant el principi de legalitat i de jerarquia normativa».

Així mateix, quant al Parlament, se sosté que l'aplicació de l'article 155 CE «elimina el sistema parlamentari configurat per l'Estatut i la Constitució» contravenint els articles 152 CE i 55, 67 i 74 EAC, norma aquesta última «de rang estatal que només pot ser modificada pel procediment que el mateix Estatut estableix i amb ratificació a través de referèndum dels ciutadans de Catalunya (articles 152 de la Constitució i 222 i 223 de l'Estatut)». En concret, les mesures com no poder investir president, la impossibilitat de crear comissions d'investigació o la limitació de compareixences i del control a les autoritats que prendran les decisions, com també la impossibilitat de tenir debats generals, interpel·lacions o preguntes «deixen el sistema parlamentari [...] de forma residual i sense les capacitats que són pròpies de qualsevol Parlament en un Estat democràtic», a més, en resulta un Parlament pràcticament impossibilitat per actuar en relació amb el control del Govern i això, de retruc, «implica la suspensió per als diputats i els ciutadans de Catalunya del dret de participació política de l'article 23 de la Constitució».

3. Arribats a aquest punt, estem en disposició de descriure l'estructura que adoptarà el Dictamen per donar resposta a la petició. En el fonament jurídic segon, efectuarem una sèrie de consideracions de caire procedimental en relació amb la sol·licitud i el fet que aquesta ha estat presentada després d'haver-se dissolt el Parlament. En el fonament jurídic tercer, analitzarem la configuració constitucional de l'article 155 CE. Posteriorment, i d'acord amb el paràmetre constitucional exposat, dedicarem els fonaments jurídics quart i cinquè a les específiques mesures qüestionades; en concret, les que afecten el Parlament de Catalunya i el president i el Govern de la Generalitat, respectivament, per tal d'examinar la seva adequació a la Constitució i l'Estatut.

Segon. La sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries amb caràcter previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat, un cop ha estat dissolt el Parlament

Abans d'entrar en l'examen dels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats pels sol·licitants, cal fer tres precisions de caire procedimental, que se susciten pel fet que la petició de dictamen ha estat presentada un cop ha estat dissolt el Parlament. La primera es refereix a la legitimació dels diputats per demanar dictamen a aquest Consell; la segona, vinculada a l'anterior, es relaciona amb la legitimació de la Diputació Permanent per impugnar una disposició normativa o acte amb força de llei de l'Estat davant el Tribunal Constitucional, i la tercera fa referència a la impugnació, en el cas que fos procedent, de les normes que pugui dictar l'Estat en aplicació de les mesures aprovades pel Senat, ateses les especials característiques que concorren en l'acte parlamentari que aquí es qüestiona.

1. La singularitat que presenta l'actual petició de dictamen formulada per tres diputats de la Diputació Permanent «d'acord amb el que estableixen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries», en un moment en què la Cambra catalana està dissolta en virtut del Reial decret 946/2017, de 27 d'octubre, de convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya i de la seva dissolució, fa necessari que explicitem els motius pels quals hem admès a tràmit la sol·licitud.

Sobre això, hem de començar recordant que, d'acord amb la nostra Llei constitutiva, el Consell és competent per emetre dictamen prèviament a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional (art. 16.2.a LCGE) i que la legitimació per demanar-lo correspon a dos grups parlamentaris o a una desena part dels diputats (art. 23.f LCGE). La sol·licitud, afegeix l'article 30 LCGE, s'ha de tramitar a través de la Mesa de la Cambra, en el termini de trenta dies a comptar de la publicació de la

disposició contra la qual es pretén interposar el recurs i, un cop rebuda, la Mesa ha d'acordar-ne l'admissió o la inadmissió a tràmit i trametre-la a aquest Consell, si escau, en el termini de dos dies. Per la seva part, el Consell ha d'examinar la legitimació dels peticionaris, com també si la petició reuneix els requisits procedimentals exigits, de manera que si aquella manqués o l'incompliment d'aquests requisits no fos esmenable, en podríem denegar l'admissió a tràmit (art. 23 a 24 LCGE i art. 29 Reglament d'organització i funcionament del Consell).

Una simple lectura d'aquests preceptes permet constatar que no fan cap al·lusió expressa al cas que el Parlament estigui dissolt, per la qual cosa hom podria qüestionar si tres diputats, que representen la desena part de la Diputació Permanent (composta per vint-i-tres membres, art. 73.1 Reglament del Parlament de Catalunya, RPC), estan legitimats per sol·licitar l'opinió del Consell. La nostra conclusió, com ha quedat palès en els antecedents del Dictamen, és afirmativa i es fonamenta en les raons que expressem a continuació.

En primer lloc, s'ha de partir del caràcter preceptiu que els articles 76.3 EAC, 16.2 i 17.2 LCGE i 174.2 RPC atribueixen a la sol·licitud de dictamen al Consell per poder interposar recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional. En aquest sentit, les normes indicades es veurien vulnerades si el recurs s'arribés a plantejar sense que, prèviament, hi hagués hagut el nostre pronunciament consultiu. Així, no es pot obviar que, de la mateixa manera que l'esmentat article 174 RPC atribueix al Ple del Parlament la legitimació per interposar un recurs d'inconstitucionalitat, l'article 74.2.f RPC, com veurem més detalladament en el següent apartat, la reconeix també a la Diputació Permanent, un cop dissolta l'Assemblea Legislativa i mentre no es constitueixi la nova. Per tant, essent això així, el més lògic fóra que la petició de dictamen l'instessin diputats que integren la Diputació Permanent.

Ara bé, com hem vist, res no diu expressament la Llei del Consell sobre quin ha de ser el nombre mínim de diputats que es requereix en aquestes circumstàncies, però entenem que les dificultats interpretatives que presenta aquest buit normatiu a l'hora de regular la legitimació per demanar el nostre parer consultiu (partint sempre del fet que les disposicions sobre aquesta poden ser objecte d'una interpretació més laxa que les que regulen la interposició del recurs) s'ha de resoldre en el sentit d'entendre que la desena part (art. 23.f LCGE) es computa respecte del total dels diputats que integren la Diputació Permanent (els únics, d'altra banda, que mantenen aquesta condició [art. 24.d RPC]) que, en realitat, com ja s'ha dit i argumentarem més extensament en l'apartat següent, és l'òrgan que té la legitimació per recórrer davant el Tribunal Constitucional. No podem passar per alt, a més, que la seva composició, per imperatiu de l'article 73.1 RPC, és equilibrada a la del Ple, en el sentit que tots els grups parlamentaris hi participen en proporció a llurs membres i, en qualsevol cas, amb un mínim d'un diputat.

El nostre posicionament es fonamenta en l'aplicació *mutatis mutandis* a la funció consultiva del principi general *pro actione*, el qual permet una interpretació oberta de les regles que regeixen el procés i, afegim nosaltres, les sol·licituds de dictamen, cosa que es tradueix en el fet que, en cas de dubte, s'han de superar els obstacles que ens impedeixin resoldre o opinar sobre el fons.

Això anterior sense oblidar, no podem deixar de dir-ho, que també resulta ser una interpretació favorable al *ius in officium* dels diputats (art. 23 CE), la qual, com ja vàrem manifestar en el DCGE 7/2017, de 6 de juliol, i té declarat també el Tribunal Constitucional (STC 114/2017, de 17 d'octubre, FJ 6.d, i 124/2017, de 8 de novembre, FJ 6.c), sempre ha de prevaler. És a dir, per als grups i diputats legitimats per la Llei, la petició de dictamen al Consell constitueix una garantia que porta causa del mateix Estatut d'autonomia de Catalunya. A més, tant si el dictamen s'incardina en el procediment legislatiu

de la mateixa Cambra, com si s'adreça a promoure el control de constitucionalitat de lleis estatals ja aprovades, resulta ser una garantia que s'estableix en favor de la regularitat constitucional de les iniciatives legislatives i alhora també com a facultat dels diputats i dels grups parlamentaris legitimats.

De fet, una interpretació de l'article 23.f LCGE que no casés amb les previsions del referit article 74.2.f RPC o, dit d'una altra manera, que entengués que, tot i la dissolució del Parlament, els legitimats per demanar dictamen al Consell continuen essent una desena part dels cent trenta-cinc diputats que integren el Ple, conduiria irremeiablement a un pronunciament de manca de legitimació dels peticionaris i, consegüentment, a la inadmissió de la sol·licitud, la qual cosa, al nostre parer, no resultaria ni estatutàriament ni constitucionalment acceptable.

D'altra banda, exigir la signatura de la desena part dels diputats que integren el Ple del Parlament, per tant de catorze diputats, per demanar l'opinió consultiva a aquest Consell en el cas que el Parlament estigui dissolt, tampoc no encaixa amb el fet que, al mateix temps, l'article 74.2.f RPC permeti, segons hem dit, que el recurs d'inconstitucionalitat el pugui interposar la Diputació Permanent, previ acord adoptat per majoria simple (art. 90 RPC), és a dir, dotze diputats o menys. Per dir-ho més clarament, aniria contra les regles de la lògica que s'exigissin més diputats per demanar dictamen que per interposar el recurs subsegüent.

En relació amb la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat per més de cinquanta senadors (en un moment en què també s'havia produït la dissolució anticipada de les cambres), no ignorem que el Tribunal Constitucional, i a fi que es pogués assolir aquest nombre de signatures, va arribar a admetre que la pèrdua de la condició de senador no impedeix la titularitat de l'acció d'inconstitucionalitat (ITC 547/1989, de 15 de novembre,

FJ 3). En el nostre cas, però, ateses les diferències del moment procedimental en què ens trobem i la naturalesa consultiva de la nostra funció, no resulta necessari aplicar aquesta solució *ad hoc* que es va adoptar amb la finalitat d'evitar que les normes promulgades durant o immediatament abans de l'interregne poguessin esdevenir inimpugnables en via constitucional. Amb això volem dir que, mentre que cinquanta senadors és un nombre absolut fixat per la LOTC, que legitima per interposar el recurs i que s'ha d'assolir amb independència que la Cambra funcioni en règim de Diputació Permanent, en la nostra Llei reguladora la desena part dels diputats per demanar el dictamen pot donar, legítimament, un nombre diferent segons s'hagi de calcular sobre el Ple o, en el cas que el Parlament estigui dissolt, sobre la Diputació Permanent.

En resum, quan el Parlament està dissolt, la desena part dels diputats exigida per l'article 23.f LCGE per a la sol·licitud de dictamen s'ha de calcular sobre els vint-i-tres membres que integren la Diputació Permanent (art. 73.1 RPC).

2. Seguidament, convé esvair també qualsevol mena d'incertesa sobre la possibilitat que la Diputació Permanent pugui plantejar recurs d'inconstitucionalitat respecte de lleis, actes o resolucions de l'Estat amb força de llei.

Quant a l'anterior, hem de dir, ja d'entrada, que gaudeix d'aquesta legitimació, si bé farem algunes consideracions addicionals, atès que l'article 174 RPC, relatiu a la interposició de recursos d'inconstitucionalitat, només esmenta el Ple.

Convé retenir, pel que ara interessa, que l'article 162.1.a CE va adoptar un sistema de legitimació per recórrer davant la jurisdicció constitucional de *numerus clausus*, taxatiu i rigorós, basat en raons de prudència política i de

seguretat i normalitat jurídica (ITC 6/1981, de 14 de gener, FJ 2), que inclou les cambres parlamentàries autonòmiques. L'esmentat precepte constitucional, com és sabut, ha estat desenvolupat per l'article 32 LOTC que, en el seu apartat 2, pel que fa a les assemblees de les comunitats autònomes (i lògicament també als òrgans col·legiats executius), en certa mesura s'aparta d'aquella previsió constitucional, en circumscriure les seves facultats per interposar recurs d'inconstitucionalitat al cas que aquest s'adrexi contra lleis, disposicions o actes amb força de llei de l'Estat «que puguin afectar el seu propi àmbit d'autonomia».

Aquesta darrera expressió ha estat interpretada pel Tribunal Constitucional en el sentit que allò que es demana és «que exista un punto de conexión entre ley estatal y ámbito competencial autonómico» (per totes, STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 2), per bé que, en el supòsit que ens ocupa, no cal aprofundir en si concorre o no aquesta exigència, atès que és del tot evident l'existència de competències autonòmiques directament vinculades amb la Resolució contra la qual els peticionaris pretenen recórrer en considerar-la inconstitucional. Per tant, n'hi haurà prou de dir que, en aquest recurs, el Parlament actuaria com a institució pública que es veu afectada per l'Acord del Ple del Senat que aprova les mesures requerides pel Govern, el qual, com vàrem argumentar a bastament en el recent Dictamen 13/2017 (FJ 2), té força o valor de llei i, indubtablement, pot condicionar l'actuació present i futura de la Generalitat.

Dit això, passarem a argumentar per què la referència a les assemblees de les comunitats autònomes que conté la LOTC no es pot considerar en propietat com una crida estricta al Ple de la Cambra, sinó que també inclou la Diputació Permanent en cas que aquella estigui dissolta.

Així, d'una banda, de la doctrina constitucional es desprèn que allò que l'article 32.2 LOTC exigeix amb caràcter essencial és que la decisió

d'interposar el recurs es fonamenti en un «previo acuerdo adoptado al efecto». És a dir, l'existència d'aquest acord constitueix el veritable requisit formal que ha de concórrer quan l'acció d'inconstitucionalitat és exercida per un òrgan col·legiat, com és, en el present cas, el Parlament, ja que és el que garanteix la prèvia formació de la voluntat impugnatòria segons les regles de procediment intern de l'òrgan en qüestió.

Així ho expressa la STC 42/1985, de 15 de març, quan afirma que «el ejercicio de la acción requiere la previa formación de la voluntad impugnatoria de acuerdo con las reglas de procedimiento interno propias del órgano en cuestión, y el recurso no será admisible cuando no se acredite la preexistencia de tal voluntad» (FJ 2). En el mateix sentit es pronuncia la STC 68/2007, de 28 de març, per als òrgans col·legiats executius (FJ 3).

D'altra banda, com hem vist, en l'única ocasió en què el Tribunal s'ha trobat amb problemes de legitimació per a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat quan la Cambra legislativa estava dissolta, ha advocat per una interpretació *favor actionis* perquè ha considerat inadmissible constitucionalment que algunes lleis aprovades immediatament abans de la dissolució de les cambres no es puguin impugnar, en la mesura que això «quiebra el desenvolvimiento normal de la función de control de la constitucionalidad de las leyes». D'aquesta manera, ha dut a terme una interpretació de la legitimació prevista a l'article 32 LOTC «en el sentido más favorable a la función de garantía que supone» (ITC 547/1989, FJ 3).

Arribats a aquest punt, podem afirmar que la legitimació que els articles 162.1.a CE i 32.2 LOTC reconeixen a les assemblees legislatives autonòmiques ho és en la seva condició mateixa i forma part del feix de les atribucions que els són pròpies. És a dir, allò realment important i alhora imprescindible és la constatació que existeix la voluntat efectiva d'exercir aquesta facultat, adoptada segons les normes internes de funcionament de

l'òrgan i sense necessitat d'indagar en els interessos d'aquest o del conjunt de càrrecs que actuen en virtut de la legitimació.

Tot això, sense perdre de vista una altra dada igualment rellevant, com és que la Diputació Permanent és una institució parlamentària que funciona en el període d'inactivitat de la Cambra i que la substitueix, assumint, per bé que limitadament, les seves funcions per tal de preservar la continuïtat del Parlament de Catalunya com a òrgan permanent de la Generalitat (art. 2.2 EAC).

Consegüentment, podem concloure que, per al cas que hagi expirat el mandat o la Cambra hagi estat dissolta (com és el que ens ocupa) l'article 74.2 RPC completa el procediment intern del Parlament relatiu al règim d'interposició del recurs d'inconstitucionalitat previst a l'article 174 RPC. A aquests efectes, atribueix a la Diputació Permanent un feix tancat de funcions, entre les quals, com ja hem vist, s'inclou l'exercici de «les facultats parlamentàries en matèria de constitucionalitat» (lletra f), que és una expressió que, sense forçar el més mínim la interpretació de la norma, comprèn, de forma natural, la d'interposar recursos d'inconstitucionalitat. Una hipòtesi en contra trencaria el desenvolupament normal de la funció de control de les lleis, i així ens ho confirma també el fet que altres reglaments parlamentaris autonòmics atribueixin a la diputació permanent la facultat d'acordar la interposició de recursos d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional. A tall il·lustratiu, aquest és el cas dels reglaments de les Corts d'Aragó (art. 99.1.e), la Junta General del Principat d'Astúries (art. 269.5), el Parlament de les Illes Canàries (art. 66.2.6 i 198), les Corts de Castella-la Manxa (art. 203.1), les Corts de Castella i Lleó (art. 56.2.c i 169.1), l'Assemblea de Madrid (art. 82.2.c i 222), l'Assemblea Regional de Múrcia (art. 76.c) i el Parlament de La Rioja (art. 52.1.c). Sense que aquesta referència expressa s'hagi d'interpretar, òbviament, en el sentit que, en els reglaments que no la preveuen, s'exclougui l'esmentada funció.

Val a dir que, en algun aspecte complementari, com ara la presentació de propostes alternatives sobre els preceptes que es pretenen impugnar per part dels diputats, caldrà adaptar les regles generals a l'específic règim de funcionament de la Diputació Permanent (ens referim als apts. 3, 4, 5 i 7 de l'esmentat art. 174 RPC).

Però és que, a més, tampoc es pot passar per alt que, en el cas excepcional que ara ens ocupa —l'aprovació pel Senat de les mesures requerides pel Govern de l'Estat a l'empara de l'article 155 CE—, resulta inexcusable, més que mai, atès que la realitat és que el Govern de la Generalitat ha estat cessat, mantenir un mecanisme de control de la constitucionalitat tant de l'acord del Ple del Senat que aprova les mesures proposades pel Consell de Ministres com de l'actuació duta a terme pel Govern de l'Estat en la seva aplicació.

En aquest context, hem de ressaltar que, en un supòsit proper al que ara tractem, el Tribunal ha recordat la rellevància constitucional de tenir l'oportunitat de dur a terme la interpretació de les disposicions constitucionals de dret excepcional (en aquell cas es tractava de l'art. 116 CE), «de enorme calado para nuestro Estado de Derecho» (STC 83/2016, de 28 d'abril, FJ 5).

Ultra això, no podem acabar aquestes consideracions sense referir-nos al fet que l'article 24.1 CE no només consagra un dret fonamental, sinó que estableix també un principi general *pro actione* que s'aplica a tots els ordres jurisdiccionals, inclòs el constitucional, com hem pogut comprovar, per exemple, en referir-nos a la ITC 547/1989. L'aplicació d'aquest principi condueix, segons ja ha quedat dit en tractar de la legitimació per demanar dictamen, a una interpretació oberta de les regles que regeixen el procés, en el sentit que, en cas de dubte, s'han de superar els obstacles que impedeixin

la continuació de l'acció i la resolució sobre el fons. Traslladant-ho als dubtes o les llacunes que es poguessin derivar de l'aplicació de les regles sobre legitimació en l'àmbit constitucional quan el Parlament està dissolt, comporta que s'han de resoldre en favor de poder impugnar la norma, reconeixent, en aquest cas, la legitimació de la Diputació Permanent.

3. Finalment, amb caràcter previ a l'examen del paràmetre i dels dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat plantejats per la sol·licitud, en interès de la nostra funció consultiva, volem afegir unes consideracions addicionals pel que fa a una possible impugnació dels decrets que dicti el Govern de l'Estat en aplicació de les mesures aprovades per obligar la Generalitat al compliment forçós de les seves obligacions constitucionals i protegir l'interès general que es considera vulnerat. Respecte d'això, entenem que la mateixa força de llei que té l'Acord del Ple del Senat s'ha d'estendre també als esmentats decrets, en el sentit que aquesta decisió parlamentària que aprova les mesures del Govern i els decrets que les desenvolupen constituïrien una unitat normativa que, si escau, pot ser impugnada en el seu conjunt davant el Tribunal Constitucional. Això significa que entre l'esmentada Resolució i els reials decrets i les ordres que s'han dictat o es puguin dictar per a la implementació de l'article 155 CE no hi ha la mateixa relació que es dona entre la llei i el reglament que la complementa.

Aquesta afirmació resulta rellevant perquè, com dèiem, significa que aquestes disposicions, aparentment de rang reglamentari, són susceptibles de ser revisades mitjançant el control de constitucionalitat de les lleis o les disposicions i els actes amb força o valor de llei. Així ho ha entès també el mateix Tribunal Constitucional quan, en referència a l'estat d'alarma, l'excepcionalitat del qual, una vegada més, entenem plenament traslladable al cas que ara ens ocupa, ha afirmat que:

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

Igualment, es diu, quan es tracta d'actes del Govern com a òrgan polític i no com a òrgan de l'Administració, la seva actuació no es pot qualificar d'administrativa i el seu control correspon a la jurisdicció constitucional (STC 83/2016, FJ 11 i 12).

Tot això, evidentment, sens perjudici que els actes que puguin dictar posteriorment els òrgans i les autoritats designats, en substitució o subrogació, per donar compliment a les mesures, també «puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente [...] y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contra los actos, decisiones o resoluciones con valor o rango de ley de los que son aplicación cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución». Així mateix, les persones afectades podran interposar recurs d'empara constitucional «contra los actos y disposiciones dictados en aplicación de aquellos Reales Decretos cuando los estimen lesivos de derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de protección a través de este proceso constitucional» (mateixa STC i fonaments jurídics).

Tercer. La configuració constitucional de l'article 155 CE

Al nostre DCGE 13/2017 (FJ 3), anteriorment citat, vàrem examinar l'article 155 CE, amb especial referència a la seva naturalesa, el seu abast i límits, el procediment d'activació, com també a les mesures que podien ser emprades en la seva aplicació. Consegüentment, recuperarem i reproduïrem en part en aquest Dictamen les consideracions expressades en aquell moment, adequant-les al contingut de la sol·licitud i ampliant-les en tot allò que estimem necessari, atès el caràcter urgent i la immediatesa amb què es va elaborar.

En particular, fèiem aleshores dues observacions prèvies que volem recordar a l'inici d'aquest fonament jurídic. La primera advertia sobre el fet que «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» (FJ 3.1).

Aquest caràcter eminentment polític comporta dues conseqüències que no podem oblidar: d'una banda, tal com afirmàvem en el text citat, l'aplicació de l'article 155 CE ha de ser «*ultima 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)» (FJ 3.1).

I, de l'altra, és obvi que aquesta circumstància introdueix dificultats importants en la realització d'un examen estrictament jurídic de decisions com les que acabem de caracteritzar.

La segona observació que fèiem en el DCGE 13/2017 és encara més evident: l'article 155 CE no s'havia aplicat mai durant els quasi quaranta anys de vigència de la Constitució, de manera que no disposem de jurisprudència constitucional que resulti rellevant per interpretar el seu abast, fins al punt que només les STC 76/1983, de 5 d'agost, i STC 215/2014, de 18 de desembre, sense constituir *ratio decidendi*, van anar una mica més enllà de les simples declaracions *obiter dicta*. Això significa que, a l'hora de respondre les qüestions plantejades per la sol·licitud, haurem de fer una interpretació dels preceptes constitucionals afectats que, al contrari del que succeeix habitualment en els nostres dictàmens, no està fonamentada en la jurisprudència constitucional directament aplicable. Ara bé, sí que és cert que disposem de posicions acceptades doctrinalment que ens permetran argumentar degudament els nostres raonaments, inclosos els aportats pel dret comparat i la tramitació parlamentària de la norma.

1. El dret comparat, efectivament, ofereix diversos exemples d'actuacions assimilables a la previsió continguda a l'article 155 CE. És més, s'ha pogut afirmar que la previsió d'instruments de reacció per fer front a l'incompliment per part dels ens territorials de les seves obligacions constitucionals està en la lògica de tot estat compost, sempre que s'utilitzin com a *ultima ratio*, davant la insuficiència de les tècniques d'integració constitucional i de resolució de conflictes. Els exposarem breument, tal com resulten dels respectius textos constitucionals, encara que hem d'advertir que les consideracions que farem no són traslladables mecànicament al nostre ordenament.

Ens referirem a diferents tipus d'intervenció:

L'anomenat auxili federal és un instrument habitualment emprat per protegir els territoris autònoms de la Federació davant situacions d'ordre públic que no poden afrontar amb els seus mitjans (disturbis, vagues il·legals i, en general, problemes greus d'ordre públic), habitualment a instància del territori mateix. No obstant això, en alguns casos s'ha entès que aquesta petició no era imprescindible, i la intervenció s'ha produït fins i tot contra la voluntat de les institucions del territori afectat. Aquest va ser el cas dels Estats Units, quan l'anomenada clàusula de *domestic violence* (art. 4, secció 4 de la Constitució) va justificar la intervenció a Arkansas decidida al 1957 pel president Eisenhower, per tal d'imposar la integració racial a les escoles en contra de la voluntat dels òrgans estatals i de fer front als aldarulls que provocava, assumint a aquests efectes el comandament de la guàrdia nacional de l'Estat.

Les constitucions d'Àustria i Itàlia, per la seva part, posen l'accent en les mesures específiques que es poden emprar, determinades de forma taxada. A Àustria la intervenció únicament preveu la dissolució del Parlament federat (*Landtag*), decidida pel president de la República a proposta del Govern federal i amb l'aprovació per majoria de dos terços del Consell Federal (art. 100 de la Constitució). Curiosament, aquest precepte no conté cap referència als supòsits que justifiquen la indicada dissolució.

A Itàlia, en canvi, la Constitució preveu dos instruments diferenciats, en funció de la gravetat de la situació que justifica la intervenció de l'Estat: d'una banda, en els supòsits de violació greu de la llei o d'actes contraris a la Constitució i per raons de seguretat nacional, el president de la República decideix per mitjà d'un decret motivat la dissolució de l'Assemblea Regional (*Consiglio*) i la remoció del president de la Junta, fins i tot en els casos que hagi estat elegit per sufragi universal directe. El decret és adoptat una

vegada «escortada» una comissió mixta de diputats i senadors (art. 126 de la Constitució). D'altra banda, l'article 120 disposa un mecanisme típic de substitució que no comporta la remoció dels òrgans regionals («el Govern podrà suplir els òrgans de les regions»), per situacions específicament taxades (inobservança de normes i tractats internacionals o de la normativa comunitària; perill greu per a la *incolumità* o la seguretat pública, o quan així ho exigeixi la preservació de la unitat econòmica i jurídica, entre d'altres). Una llei de la República ha d'especificar l'abast d'aquesta substitució o suplència, d'acord amb principis de subsidiarietat i lleialtat.

Per la seva banda, la Constitució de Portugal (art. 234) també preveu la dissolució dels òrgans de les regions, tant de l'Assemblea Legislativa com del Govern, per actes greus contra la Constitució. La decisió correspon al president de la República, un cop escoltades l'Assemblea de la República i el Consell d'Estat. Recordem que a Portugal només les illes Açores i Madeira disposen d'estatut d'autonomia.

A la Confederació Helvètica, l'article 173.1.e de la Constitució de 1999 atribueix a l'Assemblea Federal (integrada pel Consell Nacional i pel Consell dels Estats) la competència per «prendre les mesures necessàries per al compliment del dret federal» i, en aquest context, la doctrina suïssa reconeix una certa confusió en l'aplicació de les dites mesures, encara que cita l'anul·lació o cassació (*Aufhebung*) i també la substitució (*Ersatzvornahme*), que permet a l'autoritat federal actuar en lloc del cantó incomplidor.

Finalment, la República Federal d'Alemanya disposa del model més elaborat, ja que preveu instruments variats en funció del supòsit que justifica la intervenció. No tractarem aquí les mesures d'intervenció federal *stricto sensu* (*Bundesintervention*), previstes als articles 35.2 i 91 de la Constitució (Llei fonamental de la República), que regulen actuacions pròpies d'auxili federal quasi sempre a petició del *Land* afectat. Més rellevants, als efectes del nostre

Dictamen, són la supervisió federal (*Aufsicht*) i, sobretot, l'execució forçosa federal (*Bundeszwang*).

La supervisió federal és un mitjà d'actuació ordinària del qual disposa l'Estat federal per supervisar l'execució de la seva legislació pels *Länder*. Segons els apartats 3 i 4 de l'article 85, el Govern pot enviar comissionats davant les autoritats regionals a fi d'inspeccionar el seus actes, ja sigui de comú acord ja amb l'autorització del Consell Federal. En cas de desacord entre el *Land* i el Govern federal, és el Consell Federal qui ha de decidir sobre l'existència o no de vulneració del dret, decisió que pot ser impugnada davant el Tribunal Constitucional.

En canvi, l'execució forçosa federal, regulada a l'article 37, és un instrument de caràcter extraordinari, que no s'ha aplicat mai des que la Constitució de 1949 el va introduir, inspirant-se parcialment en models anteriors. El procediment s'articula a través de dues fases diferenciades:

Primerament, el Govern federal determina la concurrència del pressupòsit material, que és l'incompliment per les autoritats del *Land* de les obligacions que imposa la Constitució o les lleis federals. Es tracta d'una valoració que és impugnable davant el Tribunal Constitucional, fins i tot després que el Consell Federal n'hagi aprovat l'execució forçosa, però només en allò referit a l'existència o no de l'incompliment. Posteriorment, o en el mateix acte, el Govern en decideix l'execució forçosa, que ha de ser aprovada per majoria absoluta pel Consell Federal, incloent-hi les mesures concretes que s'han d'aplicar per tal de resoldre l'incompliment. Aquesta decisió, per contra, no és impugnable davant el Tribunal Constitucional, la qual cosa reforça el seu caràcter substancialment polític.

La doctrina d'aquell país ha considerat de forma generalitzada que, malgrat aquesta absència de control jurisdiccional, les mesures adoptades han de

respectar els principis de necessitat, adequació i proporcionalitat, i tenir en compte la gravetat de l'incompliment. Altrament, davant el silenci de l'article 37 i el fet que no s'hagi aplicat, les mesures que més habitualment cita l'esmentada doctrina són les següents: la impartició d'instruccions, la pressió financera i el control dels comptes i la intervenció a través de comissionats. També trobem referències a actuacions més invasives, com poden ser l'execució substitutòria, que comporta la subrogació federal en les funcions executives i fins i tot legislatives del *Land* i, en supòsits extrems, l'anomenada *sequestration*, mitjançant la designació d'un comissari federal que assumeix transitòriament l'exercici de les competències del *Land*.

2. La introducció de l'article 155 CE durant el procés constituent no va provocar grans debats, almenys si la comparem amb altres qüestions. El text ja va aparèixer des dels primers moments a l'avantprojecte elaborat per la ponència constitucional com a article 144, amb una redacció quasi idèntica a la de l'article 37 de la Constitució alemanya, abans examinat. Llevat d'alguns canvis sintàctics i de redacció, l'únic aspecte a ressaltar és la referència a tot tipus de lleis, i no solament a les lleis federals, a l'hora d'exigir el compliment de les obligacions imposades.

Aquest text es va mantenir al llarg de tot el procés constituent al Congrés dels Diputats i al Senat, amb tres modificacions que són rellevants. Així, es va introduir l'exigència de requeriment al president de la comunitat autònoma suposadament incomplidora, com a pas previ per a l'activació de la intervenció només en el cas que el requeriment fos desatès. També es va incorporar mitjançant esmena la necessitat de majoria absoluta en l'aprovació del Senat.

Més importància presenta, segons el nostre parer, l'afegit d'un nou supòsit material justificatiu de la intervenció, amb l'expressió «actuava de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya». És evident que

aquest afegit comporta un fort element d'indeterminació i, per tant, reforça el caràcter polític de la decisió i en dificulta el control jurisdiccional, independentment del fet que no és fàcil determinar la separació entre ambdós supòsits, com veurem després.

En canvi, van ser rebutjades algunes esmenes. Entre d'altres, podem citar la que preveia expressament la possibilitat de recurs davant el Tribunal Constitucional (*Butlletí Oficial de les Corts*, núm. 170, de 28 d'octubre de 1978), si bé «convé tenir en compte que en el debat parlamentari s'apuntà que aquesta menció no era innovadora ni necessària, ja que el dit control es trobava inherent en la legitimació dels presidents autonòmics per presentar el corresponent recurs davant del Tribunal Constitucional (llavors art. 161.a CE, actual art. 162.1.a CE)» (DCGE 13/2017, FJ 2). I també el vot particular «a la totalidad» del títol VIII de l'avantprojecte de Constitució, presentat pel Grup Parlamentari d'Alianza Popular (*Butlletí Oficial de les Corts*, núm. 121, d'1 de juliol de 1978). Aquest vot proposava una redacció alternativa del precepte que incloïa mesures «de intervención» a adoptar pel Govern de l'Estat, com ara la «suspensión de uno o más órganos de la región» o la «designación de un Gobernador general, con poderes extraordinarios», que va ser àmpliament rebutjada (*Diari de sessions del Congrés dels Diputats*, núm. 112, de 18 de juliol de 1978).

De fet, la intervenció que hom considera més rellevant sobre el significat i la naturalesa de l'article 155 CE va ser la realitzada pel diputat Sr. Pérez Llorca, membre de la ponència constitucional, quan va recordar la inspiració directa («traducción casi literal») representada per l'article 37 de la Constitució alemanya (*Diari de sessions del Congrés dels Diputats*, núm. 80, de 2 de juny de 1978).

Pel que ara interessa, i com vàrem dir en el Dictamen precedent, en la redacció d'aquest precepte constitucional, el constituent va optar per un

model propi d'un sistema federal fortament descentralitzat que no permet mesures com la dissolució dels parlaments i governs dels *Länder* per un òrgan executiu federal sense el consentiment de la cambra federal de representació territorial, a diferència del que ocorre en estats regionals com ara Itàlia o Portugal. D'altra banda, tampoc es pot ignorar que la naturalesa del *Bundesrat* (art. 51 de la Llei fonamental) és ben diferent de la del Senat, el qual no té la mateixa importància política i sistèmica que el germànic, atès que aquí no funciona com a veritable institució de representació territorial sinó com a segona cambra legislativa (FJ 3.1).

3. En tot cas, deixant de banda les dades molt limitades que ens pot aportar el debat constituent sobre l'aprovació de l'article 155 CE, el cert és que, com ja hem posat de manifest en el Dictamen 13/2017, pràcticament no es disposa de jurisprudència constitucional sobre aquest precepte, per raons òbvies. En diverses ocasions, el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat respecte de la matèria, però sempre per fer observacions absolutament genèriques («medio extraordinario de coerción» estatal, permet un «control excepcional de las comunidades autónomas por parte del Estado», «para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados»), que no afecten la *ratio decidendi* de la sentència. Tampoc l'afecten les consideracions contingudes en les STC 185/2016, de 3 de novembre, i 215/2016, de 15 de desembre, referides a la suspensió de càrrecs públics que pot ser acordada a l'empara de la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la LOTC.

En definitiva, només dues sentències tracten directament l'article 155 CE, encara que tampoc resolen sobre decisions d'intervenció a la seva empara, sinó respecte de previsions legislatives que regulen la seva futura aplicació. La primera va ser la STC 76/1983, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat presentat contra l'anomenada LOHPA. En la part que ens interessa, va anul·lar l'article 7.2 de l'esmentada Llei orgànica. Aquest

precepte havia refós dos instituts diferents de l'ordenament constitucional alemany, la coacció federal i la supervisió federal de l'execució de les lleis federals i, consegüentment, permetia l'aplicació de l'article 155 CE també quan el Govern central denunciés la inadequada execució de les lleis de l'Estat per una comunitat autònoma. Amb relació a aquesta norma, el Tribunal va considerar que ampliava de forma abusiva els supòsits previstos al precepte constitucional i, per tant, no va dubtar a declarar-ne la seva inconstitucionalitat (FJ 12).

La segona, molt més recent, és la STC 215/2014, relativa a l'aplicació de l'article 155 CE en casos d'incompliment per part d'una comunitat autònoma de les obligacions en matèria d'estabilitat pressupostària, imposades per l'article 135 CE. El Tribunal Constitucional va acceptar aquesta possibilitat, en considerar que es tractava d'una «medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, que no ha adoptado, primero, por propia iniciativa, y luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación en la que ha incurrido» (FJ 8).

Sobre aquesta mateixa qüestió també s'ha pronunciat aquest Consell, en el DCGE 8/2012, de 2 de juliol, al qual ens referim posteriorment amb més deteniment.

En conclusió, després de les consideracions efectuades, i abans de continuar amb l'exposició d'aquest paràmetre, hem de reiterar novament que «la regulació de l'article 155 CE és el mecanisme de control i coacció estatal que preveu la Constitució amb la finalitat de garantir el compliment de les obligacions constitucionals i/o preservar l'interès general d'Espanya en supòsits d'extraordinària gravetat. La seva activació i aplicació, inèdita fins al moment, és excepcional i habilita el Govern de l'Estat per proposar i aplicar, amb l'autorització prèvia del Senat, un seguit de mesures coercitives

adregades a forçar una comunitat autònoma a corregir un incompliment contrari a l'ordenament constitucional. En paraules de l'escassa jurisprudència constitucional existent, la naturalesa de la inobservança ha de ser manifesta i contumaç, deliberada o negligent i flagrant» (DCGE 13/2017, FJ 3.1). A això anterior cal afegir que l'esmentada inobservança, a banda de reunir els dits requisits, pot tenir una gravetat de diferent intensitat i que les conseqüències que porti aparellades diferiran en funció de les circumstàncies que presenti.

4. Dit això, no ens estendrem en l'examen del procediment previ a l'aprovació pel Senat de la intervenció, tenint en compte que els diputats sol·licitants no el qüestionen, llevat d'algunes observacions que farem a continuació i en el fonament jurídic següent. Sí que hem d'insistir en el fet que, atesa la seva excepcionalitat i la gravetat de les conseqüències jurídiques i institucionals que comporta, l'aplicació de l'article 155 CE exigeix tant el compliment dels requisits materials que el justifiquen (incompliment d'obligacions constitucionals o atemptat greu a l'interès general d'Espanya) com la seva vehiculació mitjançant un procediment específic, recollit a la mateixa norma fonamental com a garantia.

Així, la proposta de mesures del Govern de l'Estat que, tot seguit, és sotmesa a l'aprovació per majoria absoluta del Senat, ha d'estar precedida per l'emissió d'un requeriment de l'Executiu estatal al president de la comunitat autònoma, que ha de ser motivat, ha de precisar els motius i l'abast de l'incompliment o de la greu afectació a l'interès general d'Espanya i ha de concretar la rectificació que s'exigeix a la comunitat autònoma destinatària. Així mateix, hauria d'incorporar les conseqüències principals que es derivin en cas que aquesta darrera el desatengui.

Una vegada presentat el requeriment, entenem que l'execució de l'article 155 CE només és procedent si es fonamenta en la constatació fefaent i indubtable

que el pressupòsit habilitant exigít per a la seva aplicació s'ha complert efectivament. Al nostre criteri, no és suficient amb una presumpció o una interpretació dels escrits de contestació del president de la Comunitat Autònoma, 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, tal com vam advertir en el nostre Dictamen 13/2017, 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 en especial del Senat, l'existència o materialització fàctica i jurídica del dit pressupòsit, i no és suficient una mera suposició indiciària o preventiva de possibles actes de futur. D'aquesta manera, esdevé essencial per a la seva aprovació definitiva que el Senat comprovi i constati, en darrera instància i de forma irrefutable, que la comunitat autònoma ha incomplert l'objecte del requeriment, segons els termes plantejats per l'Estat.

5. Finalment, quant a la naturalesa i tipologia de les mesures que es puguin adoptar per tal de corregir la desviació que s'ha produït com a conseqüència de l'incompliment per part d'una comunitat autònoma, l'article 155 CE és força imprecís i està redactat amb un alt grau d'indeterminació. El text de l'apartat primer només integra dos elements: la necessitat («mesures necessàries») i la finalitat («obligar-la al compliment forçós de les dites obligacions o per tal de protegir l'interès general esmentat»). Per la seva banda, l'apartat segon afegeix que «[p]er a l'execució de les mesures previstes a l'apartat anterior, el Govern podrà donar instruccions a totes les autoritats de les comunitats autònomes». Amb aquests límits, el constituent va deixar en mans del Govern de l'Estat i, en última instància, del Senat, la determinació concreta d'aquestes mesures.

A) 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, ens permet realitzar dues consideracions prèvies: d'una banda, l'article 155 CE no permet mesures que formalment o material comportin la supressió o suspensió indefinida del règim autonòmic (DCGE 13/2017, FJ 3.3), com tampoc, en cap cas, poden suposar una modificació o innovació del model de distribució de competències configurat pel bloc de la constitucionalitat.

Així, tal com indicàvem en el DCGE 8/2012, emès en relació amb la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (en endavant, LOEP), la titularitat de les competències de la comunitat autònoma no pot resultar afectada ni alterada per la compulsió estatal. I, si bé vàrem avalar la constitucionalitat de la seva aplicació en el cas d'incompliment deliberat i negligent per part d'una comunitat autònoma de les obligacions d'estabilitat pressupostària imposades per l'article 135 CE, ja que es produïa el primer dels supòsits habilitants abans exposats (incompliment de les obligacions que imposen la Constitució o altres lleis), també vam considerar que l'article 155 CE «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» (FJ 3.5.A).

En altres paraules, no admet fórmules com l'anomenada *liquidation* elaborada per la doctrina alemanya o la *direct rule* britànica (que ha permès al Govern suspendre diverses vegades l'autonomia nord-irlandesa i assumir-ne directament la seva gestió), que no tenen cabuda en el nostre sistema constitucional.

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 total o parcial 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. Aquesta mesura subsidiària que suposa la subrogació temporal en l'exercici de les funcions dels òrgans autonòmics va ser reconeguda a la STC 215/2014, abans esmentada, quan afirmava que:

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

B) Tot seguit, hem de recordar que el principi de necessitat obliga a tenir en compte els supòsits fàctics que justifiquen la intervenció estatal en el funcionament d'una comunitat autònoma. És a dir, l'incompliment greu i reiterat per part de les seves institucions de les obligacions que imposen la Constitució o les lleis, d'una banda, o la pràctica d'una actuació que atempti greument contra l'interès general d'Espanya, de l'altra. Encara que el text del precepte sembla distingir ambdós supòsits, és difícil imaginar un atemptat greu a l'interès d'Espanya que no comporti igualment l'incompliment de l'ordre constitucional, per bé que en aquest darrer la inobservança, per força, ha de ser qualitativament i/o quantitativa més severa.

Per tant, les mesures adoptades han de tenir en compte aquesta gravetat, i han de ser adequades i necessàries per fer front a les circumstàncies que justifiquen la intervenció de l'article 155 CE. Ara bé, tant en el primer supòsit de l'article 155 CE com en el cas de concurrència o encavalcament d'aquest

amb el segon que, com hem dit, 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*, entesa aquesta última no només en el sentit de limitació temporal, sinó també de prohibició d'efectes irreversibles, de manera que, un cop s'acaba la seva aplicació, l'autonomia de la comunitat afectada recupera i manté la seva integritat. A continuació, reiterarem algunes observacions addicionals sobre aquests tres principis, que ja hem efectuat en el Dictamen 13/2017 (FJ 3.3.B):

a) La *gradualitat* és exigible com a pas previ a la declaració de l'article 155 CE, i va ser aquesta una de les raons per les quals vàrem acceptar la seva aplicació en el cas tractat al nostre DCGE 8/2012, abans citat, sobre els incompliments de les obligacions d'estabilitat pressupostària. Com dèiem, «sembla clar que, anteriorment a la decisió d'utilitzar el mecanisme previst a l'article 155 CE, la LOEP requereix que s'hagin fet servir tots els mitjans de naturalesa preventiva, correctiva i coercitiva necessaris per corregir l'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, incloent-hi els diversos requeriments allà previstos, sense resultat» (FJ 3.5.A).

Doncs bé, entenem que aquesta gradualitat també és exigible respecte a les mesures adoptades, i així es desprèn de la referència al principi de necessitat, de forma que l'acord d'autorització del Senat hauria de preveure una gradació en el nivell d'ingerència a l'autonomia. Tenint en compte que sempre s'ha d'establir un període temporal d'aplicació, aquesta gradació podria 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.

b) El test de la *proporcionalitat* és un dels instruments més utilitzats en dret, particularment quan es tracta d'examinar les limitacions als drets fonamentals. Entenem que aquest test és també aplicable a les mesures

utilitzades a l'empara de l'article 155 CE, que s'haurien d'examinar sotmetent-les a un triple examen de necessitat, adequació i proporcionalitat *stricto sensu*, sempre tenint en compte la finalitat pretesa. D'aquesta manera, 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'adrecin al restabliment de l'ordre constitucional, de forma que no poden tenir el caràcter d'abstractes, indiscriminades, generals o transversals, sinó acotades als àmbits concrets que atempten l'interès general. En el sentit indicat, en el DCGE 19/2015, de 26 de novembre, dèiem sobre l'article 155 CE que: «[a] més, tractant-se d'una mesura compulsiva, ha d'ajustar-se als principis de necessitat, proporcionalitat, adequació al cas concret i lesió menor de les competències i els interessos autonòmics» (FJ 2.6.D).

c) Quant a la *temporalitat* de les mesures, comporta també la seva *transitorietat* efectiva, evitant qualsevol possibilitat d'ultraactivitat, entesa com la producció d'efectes de caràcter irreversible. El que volem dir, simplement, és que aquestes mesures no han d'impedir, una vegada exhaurit el límit temporal d'aplicació de l'article 155 CE, el retorn al funcionament ordinari del règim autonòmic. Això és així perquè aquest precepte no pot ser utilitzat 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.

d) En suma, i a tall de conclusió, el que resulta clar, segons el nostre parer, és que les mesures que s'adoptin a l'empara de l'article 155 CE 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. Així, l'afectació o

alteració temporal del normal funcionament del sistema institucional no pot ser equiparat a una reforma o modificació de l'autonomia, com tampoc pot tenir una finalitat sancionadora. I, en coherència amb l'anterior, les accions i mesures que eventualment s'adoptin han de caracteritzar-se 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, han de ser respectuoses i compatibles amb l'autonomia política i la capacitat de les institucions afectades per poder recórrer a les garanties i els procediments jurisdiccionals constitucionals i ordinaris.

Oimés, 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, han de ser preservades en tot cas. I no poden ser desvirtuades ni alterades en la seva naturalesa ni en el règim jurídic essencial per l'eventual aplicació de l'article 155 CE. L'evident conflicte d'interessos per 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 vulneren les competències previstes a l'Estatut. En aquest sentit, el necessari respecte a l'equilibri entre l'interès general de l'Estat i l'autonomia de la comunitat autònoma exigeix que la intervenció extraordinària del 155 CE no derivi en l'establiment d'autoritats i la presa de decisions exemptes del degut control per part de les jurisdiccions constitucional i ordinària.

Quart. L'examen de l'adequació constitucional i estatutària de les mesures que afecten el Parlament de Catalunya

1. Iniciarem aquest fonament jurídic dedicat a l'examen del contingut de les mesures relatives a l'aplicació de l'article 155 CE en allò que afecta la Cambra catalana efectuant, en compliment de la nostra funció consultiva, una reflexió prèvia relativa al procediment pel qual va ser activat i autoritzat.

L'aplicació de l'article 155 CE, atesa la seva excepcionalitat per raó de la gravetat de les conseqüències jurídiques i institucionals que comporta, exigeix no únicament el compliment de determinats requisits materials, sinó també el seguiment d'un procediment específic previst a la mateixa norma fonamental com a garantia, al qual ja ens vam referir en el Dictamen 13/2017. Així, la proposta de mesures del Govern de l'Estat que, tot seguit, és sotmesa a l'aprovació per majoria absoluta del Senat ha d'estar precedida per l'emissió d'un requeriment de l'Executiu estatal al president de la Generalitat, que ha de ser motivat i congruent en els termes següents: a) ha de precisar els motius i l'abast de l'incompliment o de la greu afectació a l'interès general d'Espanya que motiven i justifiquen l'eventual coerció estatal; b) ha de concretar la rectificació o actuació necessàries que ha de dur a terme la comunitat autònoma destinatària per tal d'adequar-se a l'ordre constitucional, i, així mateix, hauria d'advertir de les mesures o conseqüències que comportaria la seva inobservança per part de les institucions autonòmiques destinatàries d'aquest.

Centrats ara ja en el supòsit que ens ocupa, el requeriment formulat pel Govern de l'Estat, mitjançant l'Acord del Consell de Ministres, de data 11 d'octubre de 2017, a banda d'exposar les actuacions precedents de la Generalitat que considera contràries a diverses decisions del Tribunal Constitucional, centra l'objecte de la seva petició en el fet que: «[e]l Presidente de la Generalidad confirme si alguna autoridad de la Generalidad

de Catalunya ha declarat la independència de Catalunya y/o si en la declaració de 10 de octubre de 2017 ante el pleno del Parlamento implica la declaració de independència al marge de que esta se encuentre o no en vigor». I, en el cas que així hagi estat, se'l requereix perquè «se revoque u ordene la revocació de dicha declaració de independència a fin de restaurar el orden constitucional y estatutario, ordenando el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente, tendente a la declaración y configuración de Catalunya como Estado independiente del resto de España, con cumplimiento íntegro de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional».

Segons l'anterior, el precitat Acord indica que el considerarà provat si rep per part del president de la Generalitat una resposta afirmativa, i afegeix també que, a aquest efecte, «la ausencia de contestación y/o cualquier contestación distinta a una simple respuesta afirmativa o negativa se considerará confirmación». Així, la conseqüència de la dita formulació implica que qualsevol resposta que no sigui una negativa explícita donarà lloc a la subsegüent proposta de mesures necessàries «para restaurar el orden constitucional y estatutario vulnerado», les quals serien sotmeses a l'aprovació del Senat quant a l'article 155 CE.

D'aquesta manera, s'identifica la realització o proclamació de l'esmentada declaració com a pressupòsit determinat i necessari per a l'activació del mecanisme constitucional excepcional, i el compliment de la petició en una actuació clara que evidenciï la renúncia al procés d'independència.

Emès en aquests termes el contingut del requeriment, creiem que és important remarcar el fet que mentre que el seu redactat identifica amb precisió els motius pels quals el Govern de l'Estat considera justificada l'activació de l'article 155 CE, és a dir, el supòsit habilitant (el qual, per cert,

no ha estat qüestionat pels sol·licitants d'aquest Dictamen), i de la mateixa manera també recull amb prou claredat la petició de pronunciament al president de la Generalitat sobre la presumpta declaració d'independència i el procés constituent, per contra, no expressa de forma eloqüent, ni tan sols indiciària, quines poden ser les mesures o conseqüències derivades de la implementació del mecanisme constitucional en joc.

En altres paraules, considerem que el requeriment incorre en una manca formal significativa, atès que, del seu contingut i en la data que s'adreça al màxim representant del sistema institucional català, no se'n desprèn de manera clara ni expressa quines són les mesures que pot dur aparellades ni, per tant, el resultat consegüent i subsegüent de desatendre la petició del Govern central, més enllà d'efectuar una referència genèrica a «las medidas necesarias para el cumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de sus obligaciones constitucionales y para la protección del interés general, al amparo de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución española para restaurar el orden constitucional y estatutario vulnerado» (apartat C del requeriment). Una literalitat, aquesta, que no concreta ni especifica mínimament el contingut del precepte constitucional, sinó que es limita a reproduir-lo en els mateixos termes generals en què és formulat a la norma fonamental.

Per tant, entenem que, en clau estrictament jurídica, i deixant de banda les possibles interpretacions polítiques que hom podia entendre o deduir, l'advertiment de l'activació del mecanisme constitucional, en el tràmit processal del requeriment, hauria d'haver precisat que en cas de no ser atès podia arribar a comportar l'adopció immediata de les mesures del cessament del president i dels consellers del Govern, així com la dissolució del Parlament. De fet, fins i tot, hauria estat una opció més ajustada al seu caràcter excepcional, per menys intrusiva amb l'autonomia política, l'haver incorporat en l'objecte de la petició de rectificació del requeriment la

possibilitat que el president de la Generalitat pogués acreditar el cessament de l'actuació contrària a l'ordre constitucional mitjançant l'exercici de la seva potestat de dissolució de la Cambra parlamentària catalana i la convocatòria de noves eleccions.

Així, doncs, a tall de consideració conclusiva, entenem que aquesta manca de concreció que ha evidenciat el requeriment, si es té en compte l'enorme gravetat de les conseqüències que comporta per a la vigència de l'ordenament estatutari, atès que implica la suspensió parcial del normal funcionament del sistema institucional, no és l'opció més respectuosa d'entre les possibles amb el principi d'autonomia política, com tampoc la més idònia ni coherent amb el mateix esperit de la norma fonamental quant a la substanciació del procediment que mena a l'aplicació de l'article 155 CE. I això darrer perquè, segons el nostre criteri, la consignació formal, almenys de les mesures o conseqüències principals que porta aparellades el requeriment de l'Estat a les autonomies en cas de ser desatès, hauria de ser un element propi d'aquest tipus de tràmit o fase del procés d'activació d'un mecanisme constitucional en essència tan excepcional.

2. A continuació, tractarem les mesures aprovades per l'Acord del Ple del Senat, de 27 d'octubre, publicades mitjançant la Resolució de la presidència de la Cambra de la mateixa data, a l'empara de l'article 155 CE.

D'aquestes mesures, que formen part de l'objecte del Dictamen, segons els termes delimitats en el fonament jurídic primer, ens centrarem ara en les referides al Parlament de Catalunya, les quals constitueixen l'apartat 2.D de les proposades al Senat pel Consell de Ministres (Acord de 21 d'octubre, publicat per l'Ordre PRA/1034/2017), si bé les descriurem tal com han quedat configurades després de les modificacions introduïdes per la Cambra alta:

– En el primer punt d'aquest apartat (2.D.1), se sostreuen dues funcions al Parlament relatives a l'elecció del president de la Generalitat i a la formació del Govern, com són la facultat de proposta del candidat a la presidència de la Generalitat mitjançant resolució del president de la Cambra catalana i la celebració del debat i la votació d'investidura en el Ple d'aquesta (art. 67 EAC i 146 i 147 RPC). Es tracta d'una privació de facultats limitada en el temps, ja que es diu que es mantindrà mentre estiguin vigents les mesures a l'empara de l'article 155 CE i «hasta la constitución del nuevo Parlamento de Cataluña surgido de las elecciones que se celebren de acuerdo con lo establecido en el apartado "Medidas dirigidas al presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno" [incloses a l'apartat 2.A]».

Així, pel que ara interessa, segons aquest darrer apartat, s'atribueix al president del Govern espanyol la competència del president de la Generalitat per decretar la dissolució anticipada del Parlament de Catalunya o la fi de la legislatura i per a la convocatòria d'eleccions autonòmiques (art. 10.c Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern), capacitat aquesta que haurà d'exercitar en el termini màxim de sis mesos des de l'aprovació de les mesures pel Senat. Per tant, la intervenció del Parlament que tot just s'ha descrit tindria com a topall temporal de finalització el dia 27 d'abril de 2018.

– En el segon i tercer punts (2.D.2 i 2.D.3), s'acorda limitar majoritàriament l'activitat d'impuls i control de l'acció política i de govern del Parlament de Catalunya quan es tracti d'exercir-la sobre actuacions de les autoritats designades per al desenvolupament i l'execució de les mesures de l'article 155 CE. Paral·lelament, s'atribueix en exclusiva aquesta activitat de control a l'òrgan que designi el Senat el qual, d'entrada i segons disposa el mateix Acord del Ple del Senat (apt. II, lletra g), és la Comissió conjunta de les comissions General de Comunitats Autònomes i Constitucional, ja que li

assigna la funció de seguiment global de la implementació del dit precepte constitucional.

En consonància amb la intervenció esmentada, es preveu que en el si de la Cambra catalana no es puguin crear comissions d'investigació sobre l'actuació de les esmentades autoritats (art. 66 RPC) ni sol·licitar que aquestes compareguin davant seu (art. 67 RPC).

D'altra banda, els dits òrgans i autoritats estatals tampoc no se sotmetran a la funció d'impuls i control de l'acció política i de govern del Parlament (cap. III, títol IV RPC) vehiculada a través de les següents figures: l'exigència de responsabilitat política del president de la Generalitat i el Govern, via moció de censura o qüestió de confiança (art. 148 a 150 RPC); els debats generals i específics sobre l'acció política i de govern (art. 151 a 154 RPC); les interpel·lacions i les mocions (art. 157 a 159 RPC); les preguntes (art. 160 a 163 RPC); i els programes, els plans, els comunicats i les compareixences del Govern (art. 167 a 170 RPC).

Ultra això, el Parlament no els podrà dirigir propostes de resolució per impulsar l'acció política i de govern ni declaracions institucionals (art. 164 a 166 RPC). I, en tot cas, a banda de l'anterior limitació, tant unes com altres hauran de ser conformes amb la Constitució, l'Estatut d'autonomia i les resolucions del Tribunal Constitucional, com també amb el pressupòsit, l'objecte i la finalitat de les mesures dictades a l'empara de l'article 155 CE.

– Finalment, en el quart i darrer punt (2.D.4) del present bloc de mesures, es disposa que el Parlament de Catalunya continuï exercint la seva potestat legislativa i d'organització pròpia, per bé que, com en el cas anterior, el conjunt de les mesures que es dictin constitueix el límit mateix de les dues potestats, ja que la Cambra catalana no podrà tramitar iniciatives legislatives que resultin contràries al seu objecte, el seu pressupòsit o la seva finalitat.

3. Pel que fa a la sol·licitud dels diputats i com ja hem exposat en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen, una part de les crítiques es projecta sobre la intervenció del Parlament autoritzada pel Senat. Més específicament, la petició considera que la restricció de les facultats de control polític, a les quals s'ha fet referència abans, com ara les de no poder investir president, exigir responsabilitat política a aquest i als membres del Govern, crear comissions d'investigació o fer-los preguntes i interpel·lacions, «elimina el sistema parlamentari configurat per l'Estatut i la Constitució» i vulnera els articles 152 CE i els articles 55, 67 i 74 EAC. Així, entenen que «deixa un Parlament pràcticament sense possibilitat d'actuació en relació al control del Govern i això, de retruc implica la suspensió per als diputats i els ciutadans de Catalunya del dret de participació política de l'article 23 de la Constitució».

4. Seguidament, ens pertoca examinar l'adequació de les mesures descrites al paràmetre de constitucionalitat que hem desenvolupat en el fonament jurídic tercer.

A) Amb caràcter previ, però, tot i que ja ho hem assenyalat, tant en l'exposició del mateix canón com no fa gaire en el recent DCGE 13/2017, creiem que resulta oportú, atesa la singularitat del supòsit, recordar que ens trobem en un àmbit en el qual la jurisprudència constitucional consolidada disponible és inexistent i la minsa doctrina científica tampoc és unànime quan es tracta d'analitzar els nivells més detallats de la qüestió, com és el cas del contingut, l'abast i el procediment d'execució de les mesures i les instruccions concretes susceptibles de ser emparades per l'aplicació de l'article 155 CE.

Dit això, el consens quant als principis generals que han de guiar la configuració i implementació del mecanisme de coerció estatal és prou ampli,

podent ser aquests presos com un referent idoni, malgrat que no sigui complet, per a l'examen de la seva constitucionalitat. Així, tal com ho vam exposar en el precitat Dictamen i hem reiterat en el fonament jurídic tercer del present pronunciament, la proposta, l'aprovació i la realització de les mesures que estiguin cobertes per l'article 155 CE s'han de caracteritzar per les notes de la gradualitat, la proporcionalitat i la temporalitat. Amb el benentès que la seva concreció s'emmarca en l'aplicació d'un mecanisme constitucional excepcional que, en essència, és transitori i que no pot modificar amb vocació d'innovació ni permanència el marc de distribució de competències fixat pel bloc de la constitucionalitat que configuren la Constitució i els estatuts.

En el cas de les mesures susceptibles d'afectar el funcionament ordinari del Parlament, quan interpretàvem el contingut del precepte constitucional, ja vam indicar que:

«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. Més encara després de l'última reforma de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (respecte de la qual el Consell ja va expressar el seu desacord en el DCGE 19/2015) sobre les actuacions en execució de sentència. 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.» (DCGE 13/2017, FJ 3.3.C)

B) Situant-nos, ara ja, en el text concret de l'Acord del Senat, si analitzem l'apartat 2.D de les mesures autoritzades, en el qual es regulen les dirigides al Parlament i que han estat sistematitzades i descrites en el seu contingut en l'epígraf 2 d'aquest mateix fonament jurídic, s'obtenen les conclusions següents:

En primer lloc, segons un criteri de rellevància i amplitud de les funcions del Parlament, el model d'intervenció de l'Assemblea Legislativa catalana, en el seu conjunt, es configura al voltant d'un període de vigència de diversos mesos, fins a un màxim de sis, i amb la previsió d'uns mecanismes de control que no inclouen ni, per tant, autoritzen, la interferència en la funció legislativa, com sí que ho proposava, en sentit contrari, l'Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre. Així, el Ple del Senat suprimeix els paràgrafs 2 i 3 de l'apartat 4 de la lletra D del punt 2 de l'esmentat Acord i elimina el control extern per part d'una autoritat designada pel Govern de l'Estat respecte de la capacitat d'iniciativa legislativa de la institució parlamentària. En conseqüència, en el supòsit que el Parlament continués constituït, una vegada iniciada la intervenció, la seva funció legislativa només restaria sotmesa al control jurisdiccional de la justícia constitucional segons els paràmetres ordinaris, a banda que no podria ser exercida de forma contrària a les mesures, ni al seu pressupòsit, el seu objecte i la seva finalitat.

En segona posició, el Senat, aquest cop en termes idèntics als proposats per l'Acord de l'Executiu estatal, reproduïts finalment en l'Ordre PRA/1034/2017, recull, com hem vist, la possible suspensió de la funció de control i impuls polítics del Parlament respecte de l'acció del Govern català (apts. 2.D.2 i 2.D.3). D'aquesta manera, s'estableix que el Parlament, en cas que segueixi constituït, no podrà supervisar ni impulsar les accions executives que duguin a terme les autoritats estatals designades per gestionar el Govern i l'Administració de la Generalitat en les competències i els afers autonòmics.

Sobre aquest aspecte de la limitació de les funcions del Parlament, que no ha resultat d'aplicació, atès que l'opció finalment adoptada ha estat la de l'extinció anticipada de la legislatura i la convocatòria de noves eleccions autonòmiques, hem d'indicar que considerem que la intervenció en el poder executiu de la Generalitat, i específicament la substitució de les autoritats catalanes per part de les estatals, necessàriament comporta que aquestes darreres, mentre exerceixin transitòriament i excepcional funcions pròpies de la competència autonòmica, no poden realitzar actuacions que vagin més enllà de la mera gestió de tràmit fins a la nova constitució del Parlament i l'elecció d'un nou Consell de Govern per part de la Cambra.

D'acord amb l'anterior i únicament en aquests termes restringits —que de cap manera poden significar la planificació o el disseny de polítiques públiques a mitjà o llarg termini, ni l'adopció de decisions estratègiques que comprometin el futur o que impliquin un nivell de despesa significativa, entre d'altres—, es pot entendre que les autoritats provisionals restin exemptes del control parlamentari ordinari.

Per tant, és la naturalesa eventual i extraordinària mateixa del període de coerció estatal, un cop aprovada i exercida per efecte de l'article 155 CE, la que impossibilita i al mateix temps elimina el sentit de la funció ordinària del Parlament d'impuls i control de l'acció política respecte del Govern que designa i que ha de restar sotmès a la seva supervisió, segons el sistema de relacions que l'Estatut estableix. No hem d'oblidar que el recurs al mecanisme del 155 CE comporta una alteració molt substancial del normal funcionament de l'entramat institucional autonòmic que, si bé és sens dubte en clau temporal, és innegable que mentre està vigent els seus efectes transitoris són d'un elevat impacte.

Dit d'una altra manera, el que esdevé rellevant és limitar al temps estrictament necessari la vigència de les mesures sobre el Parlament, i no el debat respecte d'una presumpta modulació desnaturalitzada i mancada de sentit i eficàcia d'un sistema institucional suspès transitòriament. I això, sens perjudici que si durant aquest període d'excepció o de substitució es produeix un fet important per a les funcions autonòmiques o per a l'autogovern que desbordi l'estricta àmbit d'aplicació de l'article 155 CE, el Parlament o l'òrgan corresponent pugui sol·licitar la compareixença, per obtenir informació i poder-se formar criteri, de les autoritats estatals que en aquell moment es trobin al càrrec dels assumptes de la Generalitat.

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'«[a]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.

En conseqüència, entenem que les mesures autoritzades pel Ple del Senat d'intervenció de les funcions del Parlament d'impuls i control de l'acció política i de govern, regulades als apartats 2.D.2 i 2.D.3, així interpretades, no són contràries als límits constitucionals de l'article 155 CE.

C) En darrer lloc d'aquest examen, hem de pronunciar-nos sobre el trasllat excepcional al president del Govern de l'Estat de la facultat del president de la Generalitat per decretar la dissolució anticipada del Parlament i convocar eleccions autonòmiques.

Quant a l'esmentada restricció, hem de realitzar les consideracions següents. Abans que res, cal recordar que es tracta d'una mesura que connecta amb la forma de govern parlamentària, en virtut de la qual el president de la Generalitat, que és alhora el cap del Consell de Govern i qui designa els seus membres, és elegit pel Parlament (art. 67.2 EAC). Per la seva banda, aquesta nota estructural del model parlamentari té la seva correspondència, en el sistema d'equilibris, en la facultat del president escollit per dissoldre la Cambra legislativa de manera anticipada a la finalització de la durada ordinària (4 anys) de les legislatures (art. 75 EAC).

Exposat l'anterior i tornant-nos a situar en la dicció de l'Acord del Senat, hem de tenir present que la seva configuració, en els termes en els quals va ser publicat, permetia entreveure un model d'intervenció per part de l'Estat amb una vigència perllongada de diversos mesos, fins a sis, durant els quals el Parlament s'hauria mantingut constituït però amb les funcions principals substancialment afectades, i amb unes relacions respecte del Govern també desnaturalitzades, en la mesura que el mateix Acord d'aplicació de l'article 155 CE preveu la substitució de les autoritats de la Generalitat per altres de l'Estat.

Així, el conjunt del sistema institucional de l'autogovern català, és a dir, la Generalitat, hauria entrat en un període d'un evident bloqueig pel que fa al desenvolupament de les polítiques públiques, tant legislatives com executives, amb el corresponent perjudici per a l'interès dels ciutadans. En realitat, però, ja hem assenyalat que la intervenció del Parlament prevista inicialment s'ha acabat concretant, mitjançant l'aprovació del Reial decret 946/2017, en la convocatòria immediata d'eleccions, amb la corresponent i prèvia dissolució anticipada de la Cambra.

Aquesta mesura, emparada en les facultats atribuïdes al president del Govern de l'Estat per l'apartat 2, lletra A, quart paràgraf, pot ser

interpretada *prima facie* com una mesura contundent que altera el normal funcionament del sistema institucional estatutari pel fet que executa una facultat —la de dissolució de la Cambra legislativa— atribuïda al president de la Generalitat ex article 75 EAC. Duta a la pràctica, però, de forma immediata, com ha estat el cas, esdevé una mesura menys constrictiva per a l'autonomia política catalana que l'aparell coercitiu inicialment previst, tant en la proposta de l'Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre com en l'Ordre PRA/1034/2017, de 27 d'octubre.

I això és així perquè facilita una intervenció més breu en el temps de les institucions, començant pel Parlament, atès que la constitució d'una nova legislatura i la subsegüent designació del president de la Generalitat i, posteriorment, del Govern, permet una prompta recuperació del normal funcionament de la Generalitat. Ultra això, cal també ser conscients que la intervenció del Parlament, a diferència de la del Govern i l'Administració, per la seva mateixa naturalesa, difícilment pot ser gradual o parcial. L'Executiu compta amb nombrosos i diferents nivells jeràrquics i sectorials d'actuació, mentre que el Legislatiu té una dinàmica integrada i té atribuïda la més alta representació política i simbòlica del sistema d'autogovern català, de manera que, quan s'hi incideix, la conseqüència resultant és l'afectació global de la seva posició institucional. El Parlament és la Cambra dels representants de la ciutadania catalana i, un cop afectada inevitablement per l'aplicació del mecanisme constitucional excepcional de l'article 155 CE, l'opció menys lesiva per a l'autonomia política és que aquest es torni a constituir en el termini més breu possible, prèvia consulta electoral als ciutadans, per tal de recuperar, com més aviat millor, les seves plenes competències així com la facultat d'escollir un nou president de la Generalitat i, aquest darrer, un Govern.

Raonada en aquests termes, la dissolució instantània del Parlament per a la immediata convocatòria d'eleccions, exercida a l'empara de l'article 155 CE i

com a conseqüència d'un pressupòsit habilitant consistent en una greu i extraordinària afectació sistèmica de l'interès general, trobaria aixopluc o cobertura en el ventall de les «mesures necessàries» que preveu l'esmentat precepte constitucional. Ara bé, la seva adopció ha de ser substanciada, tant quant a la forma com al procediment, de la manera més respectuosa possible amb el bloc de la constitucionalitat i, específicament, amb l'Estatut.

Per aquesta raó, tal com hem indicat en l'apartat 1 del present fonament jurídic, quan ens hem referit al tràmit inicial del requeriment entre governs, i atenent als reiterats principis de graduació i de necessitat, l'Estat, com a primera opció, hauria d'haver previst explícitament i formal, en el si del procediment d'autorització i aplicació de la coerció estatal, que fos el president de la Generalitat l'autoritat que dissolgués el Parlament, en compliment de la facultat estatutària que li reconeix l'article 75 EAC.

En altres paraules, el requeriment de l'Estat hauria d'haver advertit expressament el Govern de la Generalitat de les conseqüències més rellevants en cas de desatenció, inclosa la possible dissolució directa del Parlament; i per la seva banda, la proposta de mesures del Consell de Ministres, autoritzada pel Ple del Senat, també hauria estat més respectuosa amb l'autonomia política i amb l'Estatut si hagués atribuït la facultat de dissolució del Parlament al president del Govern de l'Estat únicament amb caràcter subsidiari. El resultat pràctic potser en darrer terme hauria estat el mateix, però formalment el president de la Generalitat hauria disposat de l'oportunitat d'aplicar l'article 75 EAC en el si del procediment constitucional previst per a la implementació de l'article 155 CE. És a dir, hauria pogut dissoldre el Parlament per iniciativa pròpia en la fase compresa entre el requeriment i l'aprovació del Senat o ja en el període d'execució de les mesures aprovades, seguint la instrucció coercitiva estatal. Si ho hagués fet en el primer cas, hauria disposat de la garantia i la seva subsegüent conseqüència: la desactivació de l'article 155 CE com a resultat del

compliment de l'objecte del requeriment estatal. I, en el segon supòsit, malgrat el seu caràcter compulsiu, la facultat hauria estat exercida formalment pel titular estatutari de la competència en lloc d'una autoritat externa a la Generalitat.

Fetes les consideracions anteriors i d'acord amb l'exposat, a tall de síntesi hem de recordar que la dissolució immediata i anticipada del Parlament esdevé una mesura més proporcionada que la intervenció de mitjana o llarga durada, perquè alhora que facilita l'assoliment de la finalitat de l'aplicació de l'article 155 CE, permet el ràpid restabliment de la plenitud o completeness del sistema institucional de l'Estatut. I això amb el benentès que va ser la majoria del Parlament, en el Ple dels dies 6 i 7 de setembre de 2017, qui aprovà i publicà les lleis del referèndum d'autodeterminació de Catalunya i de transitorietat jurídica i fundacional de la República, amb els corresponents efectes i accions subsegüents de socavament de l'ordre constitucional i estatutari vigent.

En conclusió, la mesura autoritzada pel Ple del Senat relativa a l'atribució al president del Govern de l'Estat de la competència per decretar la dissolució del Parlament i convocar noves eleccions, continguda a l'apartat 2.A, quart paràgraf, aplicada amb caràcter immediat mitjançant el Reial decret 946/2017, no vulnera l'abast material de l'article 155 CE, en el sentit que té cabuda en l'expressió de les «mesures necessàries» i, al mateix temps, constitueix l'opció, entre les disponibles, menys lesiva amb el principi d'autonomia política perquè facilita la restitució completa de l'autogovern en el termini més breu.

Cinquè. L'examen de l'adequació constitucional i estatutària de la mesura de cessament del president i del Govern de la Generalitat

En aquest darrer fonament jurídic, examinarem els retrets de l'escrit de sol·licitud sobre el cessament del president i del Govern de la Generalitat. Exposarem, en primer lloc, el contingut de l'Acord del Senat sobre aquestes qüestions i, seguidament, ens referirem a les al·legacions presentades pels diputats sol·licitants. Posteriorment, resoldrem els dubtes d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat plantejats, d'acord amb el marc constitucional exposat anteriorment amb caràcter general, recordant que les crítiques relatives a l'atribució al president del Govern de l'Estat de la competència per decretar la dissolució anticipada del Parlament i la convocatòria d'eleccions autonòmiques ja han estat tractades en el fonament jurídic quart d'aquest Dictamen.

1. L'Acord del Ple del Senat, de 27 d'octubre de 2017, com ja hem indicat, va aprovar, amb petites modificacions, les mesures contingudes a l'Acord adoptat pel Consell de Ministres de 21 d'octubre de 2017, que al seu apartat 2.A («Medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno») disposa que: «[s]e autoriza al Gobierno de la Nación a proceder al cese del Presidente de la Generalitat de Cataluña, del Vicepresidente y de los Consejeros que integren el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña».

Quant a la duració i la revisió de les mesures aprovades, l'Acord del Consell de Ministres estableix la vigència de totes elles «hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat, resultante de la celebración de las correspondientes elecciones al Parlamento de Cataluña» (apt. 2.E.9). Al seu torn i pel que ara interessa, el Ple del Senat, en l'apartat II.h de l'Acord, referit a les mesures que ens ocupen, manté l'esmentada vigència i reitera que aquestes es poden modificar o actualitzar, com també que es pot

anticipar el seu cessament en cas que finalitzin les causes que les han motivades.

Així mateix, en el darrer incís d'aquest apartat, afegeix un mandat específic per a la seva aplicació: «[a]demás el Gobierno, atendiendo a la evolución de los acontecimientos y de la gravedad de la situación, llevará a cabo una utilización proporcionada y responsable de las medidas aprobadas por el Senado, modulando su aplicación si se produjeran cambios en la situación u otras circunstancias que así lo aconsejen».

2. L'escrit de sol·licitud qüestiona la constitucionalitat i l'estatutarietat d'aquestes mesures a partir d'un argument de caire general, considerant que la destitució del president i del Govern comporta, *de facto*, la suspensió de l'autonomia reconeguda al Parlament de Catalunya i de les potestats atribuïdes al mateix president respecte dels consellers que nomena. Conseqüentment, entenen que s'elimina el sistema parlamentari configurat per l'Estatut i la Constitució. Més concretament, aquestes disposicions contravenen, segons els sol·licitants, els articles 152 CE i 55, 67 i 74 EAC.

I, de forma més concreta, afirmen que aquesta destitució «sobrepassa les facultats de l'article 155 CE de centrar-se a donar instruccions i no pas destitucions o cessaments», afegint que, en tot cas, «hi ha altres mecanismes d'exigència de responsabilitats al president de la Generalitat i al Govern en l'ordenament jurídic, tant polítiques com d'ordre judicial, fins i tot penals». Igualment, recorden que l'article 66 EAC preveu la possibilitat que el president de la Generalitat dissolgui anticipadament el Parlament, sense més comentaris.

3. Fetes les precisions anteriors, cal indicar que, en tot estat compost, la figura dels presidents dels estats federats o de les regions està dotada d'una especial rellevància constitucional, fins al punt que la seva existència i les

seves funcions simbolitzen la capacitat d'autogovern i la garantia d'un àmbit d'actuació autònoma exclòs de la intervenció dels poders constituïts.

L'article 152 CE ha configurat el president de la Comunitat Autònoma com una institució dotada d'un estatut específic, que permet qualificar-lo de «triple identitat», com a director i cap del Govern, suprem representant de la Comunitat Autònoma i representant ordinari de l'Estat dins d'aquesta. A més, el president és elegit per l'Assemblea Legislativa d'entre els seus membres, i respon políticament davant seu. Aquesta configuració constitucional només afecta els presidents de les comunitats autònomes en què l'accés a l'autogovern s'hagués efectuat pel procediment previst a l'article 151 CE, o bé a l'empara de la disposició transitòria segona CE, encara que posteriorment els diferents estatuts d'autonomia la van estendre a la resta de comunitats autònomes.

El nostre antecessor, el Consell Consultiu de la Generalitat, va tractar àmpliament aquesta institució estatutària als seus dictàmens núm. 266, de 3 de gener de 2005 (FJ II), i 288, de 5 d'agost de 2008 (FJ III), relatiu més específicament al president de la Generalitat. Allà es recordava que, en la seva condició de representant suprem de Catalunya, el president «[s]imbolitza la unitat de l'ordenament jurídic català i la unitat institucional de la comunitat, de forma que es converteix en l'òrgan que exterioritza la voluntat d'aquella en les relacions en les quals intervé la comunitat autònoma en la seva globalitat» (DCC 266, F II).

De totes les consideracions fetes la que més interessa als efectes del nostre pronunciament és la referida a la relació de confiança que vincula el president de la Generalitat amb el Parlament. Així, s'afirmava en el Dictamen abans citat:

«Igualment, el fet que la votació d'investidura es "personalitzi" en el candidat a president crea una relació fiduciària entre aquest i el Parlament, que reforça el president davant de l'òrgan col·legiat de govern. La relació de confiança entre el Govern i el Parlament, base del parlamentarisme, sorgeix, en l'àmbit autonòmic, a l'entorn del programa del president.» (DCC 288, F III)

És a dir, tant el nomenament del president de la Generalitat, mitjançant un procés d'investidura, com la relació de confiança que el lliga amb el Parlament comporten un fet inqüestionable: si exceptuem les causes que són aplicables de manera general a tot tipus de càrrecs públics (defunció, incapacitat permanent, renúncia), la Constitució i l'Estatut només han previst com a causes ordinàries de finiment del mandat del president de la Generalitat les que deriven del trencament d'aquesta relació de confiança: l'aprovació d'una moció de censura, la denegació d'una qüestió de confiança i, finalment, la renovació del Parlament a conseqüència de noves eleccions (art. 67.7 EAC, d'acord amb l'art. 152.1 CE).

La Constitució també atorga una rellevància similar al Govern com a institució (Consell de Govern, segons l'expressió de l'article 152.1 CE), encara que totalment subordinada a la figura del president, de tal manera que cessa automàticament quan es produeix el cessament d'aquest. D'acord amb les regles habituals en tot règim parlamentari, el Govern es manté en funcions una vegada produït el cessament, fins a la presa de possessió del seu successor. No obstant això, l'esmentada protecció davant les causes de cessament no s'estén a la figura dels consellers individualment considerats, que no són citats a la Constitució i que poden ser destituïts en qualsevol moment pel president. Un i altres disposen d'inviolabilitat a l'efecte de la seva detenció, la qual només es pot efectuar en cas de delicte flagrant, com també disposen de fur especial davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya o, fora del territori de Catalunya, la Sala Penal del Tribunal Suprem (art. 70 EAC).

Pel que interessa al nostre Dictamen, entenem que els raonaments exposats comporten dues conseqüències importants: una, de caràcter general, que obliga a ser especialment curós i restrictiu a l'hora d'acceptar causes de cessament del president de la comunitat autònoma i del seu Govern, atesa la seva posició constitucional i estatutària, especialment rellevant en el nostre Estat de les autonomies; i l'altra, més específica, que, si bé hi pot haver altres causes de cessament diferents de les derivades de l'article 152.1 CE, han de tenir en tot cas caràcter extraordinari. Un exemple significatiu del que diem és la remoció del president o d'un conseller per condemna penal ferma que comporti la inhabilitació per a l'exercici de càrrecs públics (art. 67.7 EAC).

L'aplicació de l'article 155 CE és un altre exemple de possible afectació a la institució del president i del Govern autonòmics produïda al marge de les determinacions contingudes a l'article 152 CE, ja que hem d'entendre que, des d'un plantejament abstracte, aquest precepte no exclou explícitament cap tipus de mesura, sempre que respecti la lògica de l'Estat de dret i el principi d'autonomia política. Això és així perquè el constituent espanyol, tal com exposàvem amb més deteniment al fonament jurídic tercer, es va inspirar en l'exemple alemany i no en el d'altres països, optant per regular el que podríem anomenar com la «qualitat» d'aquestes mesures i descartant-ne, en canvi, la seva previsió específica. I ho va fer a partir d'una doble exigència: d'una part, la necessitat, és a dir, mesures que fossin no únicament adequades sinó també necessàries per al restabliment de l'ordre constitucional vulnerat per l'incompliment; i, de l'altra, la finalitat, de forma que no tindrien cobertura constitucional les que no fossin destinades a obligar la comunitat autònoma al compliment forçós de les seves obligacions constitucionals o a protegir l'interès general.

Per tant, examinarem si les mesures qüestionades pels sol·licitants, consistents en el cessament del president i del Govern de la Generalitat (apt. 2.A), són necessàries i adequades a la finalitat perseguida amb l'aplicació de l'article 155 CE en el cas que ens ocupa. Aquesta finalitat, tal com es desprèn del text de l'Acord del Consell de Ministres aprovat pel Senat, està determinada per la situació creada com a resultat de l'anomenat procés constituent de Catalunya, així com per la necessitat d'afrontar les conseqüències polítiques, socials i fins i tot econòmiques que hagi pogut produir, per tal de restablir la plena normalitat constitucional. Més específicament, aquest Acord es referia al «cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente, tendente a la declaración y configuración de Cataluña como Estado independiente del resto de España».

Efectuarem aquest examen des de la triple perspectiva del respecte a les exigències de gradualitat, proporcionalitat i temporalitat, seguint les consideracions que hem efectuat a l'hora d'exposar el paràmetre (FJ 3). I això sense oblidar que el mateix Acord del Senat imposa al Govern la utilització proporcionada i responsable d'aitals mesures (apt. II.h). Amb caràcter previ, hem de recordar, com hem indicat en el fonament jurídic quart, que aquests principis són d'aplicació diferent en el cas del poder executiu que en el supòsit del Parlament, pel fet que aquest segon no admet, per raó de la seva posició institucional i llurs funcions, una intervenció parcial o per sectors que, per contra, sí que és viable en l'àmbit governatiu i administratiu.

4. El principi de gradualitat és una exigència que connecta amb l'aplicació de regles de precaució i de mínima ingerència en els béns constitucionalment protegits. El seu sentit és que s'emprin inicialment les mesures menys lesives per a l'autonomia, i només en el cas que aquesta intervenció resulti

insuficient es podria decidir l'aplicació d'altres més restrictives i que permetin assolir la finalitat perseguida amb més eficàcia.

Així, a Alemanya, la doctrina acadèmica es refereix a una aplicació progressiva, per «etapes», de l'article 37 de la seva Constitució, de manera que, de forma inicial i ordinària, s'hauria de permetre al *Land* incomplidor aplicar per si mateix les mesures necessàries per recuperar la normalitat constitucional. Aquesta actuació és la que justifica la referència a les «instruccions», que també consta a l'esmentat precepte, instruccions que normalment serien impartides pel Govern federal a les autoritats del *Land* o, en cas de necessitat, a través de comissionats nomenats i enviats a aquests efectes. Per descomptat, les dites instruccions són de compliment obligatori en els seus mateixos termes, i poden fixar terminis i totes les especificacions que siguin necessàries per a la seva execució.

Altres mesures que també han estat considerades per la doctrina d'aquell país, com hem vist en el fonament jurídic tercer, són de tipus financer i comptable, com és el cas de la intervenció dels comptes i el sotmetiment a autorització prèvia de determinades despeses, sempre que esdevinguin necessàries per garantir el cessament de les actuacions directament o indirectament relacionades amb l'incompliment constitucional. Recordem, pel que ara interessa, que aquest Consell va considerar adequades a l'ordre constitucional i estatutari les mesures de coerció financera previstes a la LOEP, precisament amb caràcter previ a l'aplicació de l'article 155 CE (DCGE 8/2012, FJ 3, anteriorment citat).

Finalment, en casos de més gravetat o quan les instruccions siguin desobeïdes directament o indirecta, la doctrina alemanya reconeix l'aplicació de mesures de substitució o suplència dels òrgans del *Land* (*sequestration*), de forma que l'exercici de les funcions necessàries per garantir el compliment de les obligacions constitucionals siguin assumides per òrgans federals

expressament nomenats amb aquesta comesa. Aquesta substitució comporta la suspensió del càrrec públic afectat en l'exercici de les funcions subrogades, però també en aquest cas les exigències de necessitat i de proporcionalitat han de modular l'abast de la suspensió que, segons les circumstàncies, podrà ser total, però també parcial, quan sigui suficient projectar-la sobre algunes de les funcions del càrrec.

Doncs bé, res de l'anterior s'observa en la decisió del Govern estatal de cessament del president i del Govern de la Generalitat, que és una mesura dràstica, adoptada i publicada a la mateixa edició del *Butlletí Oficial de l'Estat* on es publica l'Acord del Ple del Senat (RD 942/2017 i 943/2017, ambdós del dia 27 d'octubre). És a dir, la que probablement és la mesura més severa de les que conté l'esmentat Acord s'aplica en primer lloc, sense esglaonament i abans d'utilitzar-ne qualsevol altra que també pugui donar compliment a la finalitat perseguida per l'aplicació de la coerció estatal. No oblidem, en aquest sentit, l'especial posició que ocupa el president en el nostre ordenament constitucional, atès el seu doble caràcter de suprem representant de la Generalitat i representant ordinari de l'Estat a Catalunya.

Recordem, a més, que l'Acord del Senat no imposava aquests cessaments sinó que únicament els autoritzava i que, per tant, el Govern no estava obligat a utilitzar-los, i menys encara, com hem dit, de forma immediata. Al contrari, l'exigència de modulació i proporcionalitat que conté l'Acord mateix hauria permès una actuació diferent.

Per tant, resulta evident, des d'una perspectiva constitucional, que el cessament sense solució de continuïtat del president i tots els membres del Govern de la Generalitat no permet aquesta gradualitat, com tampoc possibilita modular la intervenció en el cas que es produeixin canvis en la situació, com recomana el Senat en el seu Acord. Així, fins i tot en el supòsit que el president de la Generalitat i/o els consellers del Govern cessats

expressessin en algun moment posterior la seva disposició a reconèixer l'incompliment i a aplicar per si mateixos les mesures necessàries per retornar a la normalitat constitucional, el cessament no es podria revocar.

5. El principi de proporcionalitat, en els seus tres estadis d'adequació, necessitat i proporcionalitat, és, com hem posat de manifest en l'exposició del paràmetre constitucional, un tipus de raonament molt utilitzat pel Tribunal Constitucional i també pel Tribunal Europeu de Drets Humans a l'hora de justificar restriccions, càrregues o perjudicis als drets de les persones. Entenem que aquest raonament resulta també aplicable al cas que ens ocupa, per dues raons: primerament, perquè està implícit en el mateix article 155 CE, que només accepta mesures que siguin «necessàries», i també perquè està expressament reconegut a l'Acord del Senat, quan ordena al Govern «una utilización proporcionada y responsable de las medidas aprobadas», com dèiem anteriorment. Una vegada més, hem de recordar que el cessament del president i del Govern de la Generalitat no estava imposat per l'Acord del Senat sinó només autoritzat.

En la seva variant més simple, tal com el farem servir, aquest raonament significa que, un cop s'ha acceptat la legitimitat de les finalitats perseguides per una mesura determinada (en el cas de l'article 155 CE, el restabliment de l'ordre constitucional o la protecció de l'interès general), s'ha de determinar si aquesta mesura és útil i adequada per assolir la finalitat pretesa, si és necessària per si mateixa, en defecte d'altres alternatives menys lesives i, finalment, si és proporcionada. Aquesta proporcionalitat s'haurà de confirmar en vista de la ingerència que produeix la mesura en l'autonomia política de Catalunya que, com la de totes les comunitats autònomes, és un valor i un bé basilar en el nostre ordenament constitucional.

Tenint en compte l'anterior, considerarem dues qüestions que ens semblen rellevants:

A) D'una banda, a parer nostre, les destitucions del president i del Govern de la Generalitat són innecessàries, una vegada el president del Govern de l'Estat ha decidit la dissolució del Parlament i la convocatòria d'eleccions autonòmiques. Com sabem, si la facultat de dissoldre el Parlament ha estat atribuïda temporalment i per un sol cop al president del Govern de l'Estat i aquesta és exercida, el president de la Generalitat, igual que en la resta de supòsits ordinaris (art. 67.7 i 68.4 EAC, respectivament), cessa per renovació del Parlament com a conseqüència de les corresponents eleccions i el Govern quan ho fa aquest. Per tant, ens podríem preguntar sobre la necessitat de destituir uns càrrecs públics que només podien continuar exercint les seves funcions de forma limitada i per un període tan curt de temps (cinquanta-quatre dies fins al cessament, més els que transcorrin fins a la constitució del nou Govern, període en el qual passa a estar en funcions).

També és important destacar que, des d'una perspectiva política, la dissolució del Parlament afecta materialment la pròpia actuació del Govern, deixant-lo en una situació d'excepcionalitat pràctica que ningú no podria negar. Sobre aquesta qüestió ja hem dit que la dissolució immediata per a la convocatòria d'eleccions constitueix una mesura menys lesiva per a l'autonomia política, pel fet que permet restituir l'autogovern més promptament que no pas una intervenció que hagués desnaturalitzat la Cambra catalana per un període que podia haver arribat als sis mesos.

B) Oimés, entenem que la destitució del president i del Govern de la Generalitat és una mesura desproporcionada, ja que les finalitats preteses amb l'aplicació de l'article 155 CE poden assolir-se amb la mateixa efectivitat amb diverses actuacions molt menys invasives per a l'autogovern de Catalunya.

No ens pertoca aquí exposar quines haurien pogut ser aquestes altres mesures, però sí que volem afirmar que una suspensió parcial de funcions, i fins i tot, en darrer terme, total, hauria estat una mesura més adient i igualment eficaç. A títol d'exemple, bastarà recordar que el Reial decret 945/2017, de 27 d'octubre, ha suprimit alguns òrgans directament connectats amb les funcions de direcció i d'impuls polític que corresponen al president de la Generalitat.

Igualment, quant als membres del Govern, aquesta suspensió hauria pogut afectar d'entrada les àrees o conselleries més directament relacionades amb la finalitat pretesa per la compulsió estatal, i ampliar-se posteriorment en el cas que hagués estat estrictament necessari. D'aquesta manera, hem de recordar que, amb caràcter previ a l'activació de l'article 155 CE, ja s'havien implementat mesures d'intervenció econòmica que afectaven el funcionament ordinari d'aquelles.

En aquest sentit, tot i que adoptades en un escenari molt diferent, entenem que són aplicables al cas que ens ocupa les consideracions efectuades pel Tribunal Constitucional a la STC 215/2016, sobre una interpretació restrictiva de la suspensió d'òrgans i d'autoritats públiques adoptada a l'empara de l'article 92.4.b LOTC. En aquesta Sentència, el Tribunal Constitucional va delimitar estrictament els àmbits subjectius i temporals de la suspensió, i va afegir, reproduint el text de decisions anteriors:

«Y, en fin, concluimos que “en su adopción no sólo habrán de respetarse los límites subjetivos y temporales ya señalados, sino que, además, 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 levantarse la medida “tan pronto como cese la voluntad incumplidora de la autoridad o empleado público responsable del cumplimiento de la resolución.» (FJ 10.b)

Ultra això, i des d'una altra perspectiva, cal assenyalar que el cessament dels càrrecs esmentats sembla presentar les característiques d'una sanció, la qual cosa vulneraria l'article 25 CE i alhora seria inadequat per a la consecució de les finalitats perseguides amb l'aplicació de l'article 155 CE, el qual no permet l'adopció de mesures punitives sinó únicament les destinades a obligar la comunitat autònoma al compliment de les seves obligacions constitucionals. Precisament, el que caracteritza una mesura com a sancionadora és la seva finalitat substancialment reprovatòria i no reparadora.

6. Finalment, quant al principi de temporalitat, recordem que la mateixa naturalesa excepcional que presenta l'aplicació de l'article 155 CE, tal com exposàvem al fonament jurídic tercer, imposa dues condicions necessàries: d'una banda, el període temporal d'intervenció ha de ser taxat i el més curt possible; i, de l'altra, la recuperació i el retorn al funcionament ordinari del règim autonòmic han de ser plens i sense condicionaments una vegada exhaurit l'esmentat període d'intervenció, ja que l'article 155 CE no permet la modificació de l'Estatut d'autonomia ni canvis en la titularitat de les competències.

Doncs bé, encara que aparentment aquestes condicions són complertes per l'Acord del Senat, sí que és cert que el cessament del Govern és una mesura que produeix efectes més enllà de la seva vigència i que pot perjudicar irreparablement els interessos de la Comunitat Autònoma. En efecte, durant aquest període no serà possible la interposició del recurs d'inconstitucionalitat contra lleis o normes amb rang de llei de l'Estat (art. 32.2 LOTC), ni tampoc el plantejament de conflictes de competències (art.

63 LOTC). Conseqüentment, la Generalitat de Catalunya estarà indefensa davant lleis o actes sense rang de llei estatals que, presumptament, vulnerin les seves competències.

Aquesta indefensió, a més, serà definitiva, ja que les normes que presumptament vulnerin el bloc de la constitucionalitat mantindran la seva vigència una vegada expirat el període d'aplicació de l'article 155 CE, sense que el Govern de la Generalitat, un cop recuperat el ple funcionament del règim autonòmic, pugui recórrer al Tribunal Constitucional en el termini fixat legalment per a la seva impugnació, que ja s'haurà exhaurit. Amb la qual cosa resultaria vulnerat el seu dret a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), tal com havíem considerat en el nostre DCGE 13/2017 (FJ 3.3.C.b).

No obstant això, les recents provisions del Tribunal Constitucional, de 15 de novembre de 2017, podrien oferir una solució acceptable al problema exposat. Es tracta de resolucions relatives al termini de què disposa el Govern de la Generalitat, d'acord amb l'article 34.3 LOTC, per personar-se i formular al·legacions en els recursos d'inconstitucionalitat interposats pel president de Govern de l'Estat contra tres normes catalanes (lleis 4/2016, de 23 de desembre; 10/2017, de 27 de juny, i 21/2017, de 20 de setembre). En totes elles, el Tribunal Constitucional, per tal d'evitar «un eventual conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña», ha optat per suspendre el dit termini mentre el Consell de Ministres exerceixi les funcions i competències que corresponen al Consell de Govern de la Generalitat.

Entenem que el problema de temporalitat referit anteriorment no existiria si aquesta suspensió de termini s'estengués també a l'exercici de l'acció, tant en els recursos d'inconstitucionalitat com en el plantejament dels conflictes de competència.

Pels mateixos arguments, considerem que no seria procedent que el Govern de l'Estat, durant la vigència de les mesures dictades en aplicació de l'article 155 CE, pogués desistir dels recursos d'inconstitucionalitat i conflictes de competència interposats pel Govern de la Generalitat (art. 80 LOTC i 20 Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil), com tampoc no seria acceptable que, en l'àmbit de la jurisdicció ordinària, s'admetés que l'Executiu estatal desistís dels recursos presentats pel Govern de la Generalitat o s'aplanés en els procediments jurisdiccionals en els quals aquest darrer és part demandada.

En conclusió, la mesura de cessament del president i el Govern de la Generalitat, prevista a l'apartat 2.A, paràgrafs primer a tercer, aplicada en primer lloc i de forma immediata, mitjançant els reials decrets 942 i 943/2017, de 27 d'octubre, és inconstitucional, perquè, com hem raonat, no s'ajusta als principis de gradualitat ni de proporcionalitat. I, per altra part, tenint en compte la coetània dissolució del Parlament, tampoc no era necessària per assolir la finalitat perseguida per l'article 155 CE, pel fet que eren possibles altres mesures menys lesives per a l'autogovern i alhora compatibles amb l'eficàcia d'aquest mecanisme de coerció estatal.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. La mesura autoritzada pel Ple del Senat relativa a l'atribució al president del Govern de l'Estat de la competència per decretar la dissolució del Parlament i convocar noves eleccions (apartat 2.A, quart paràgraf), aplicada amb caràcter immediat mitjançant el Reial decret 946/2017, de 27 d'octubre, no vulnera l'abast material de l'article 155 CE, en el sentit que té cabuda en l'expressió de les «mesures necessàries» i, alhora, constitueix l'opció, entre les disponibles, menys lesiva amb el principi d'autonomia política perquè facilita la restitució plena de l'autogovern en el termini més breu.

Adoptada per majoria de 6 vots a favor i 2 en contra.

Segona. Les mesures autoritzades pel Ple del Senat respecte a la intervenció de la funció d'impuls i control polítics del Parlament (apartats 2.D.2 i 2.D.3), interpretades en el sentit i amb les limitacions indicades en el fonament jurídic quart, apartat 4, d'aquest Dictamen, no són contràries als límits constitucionals de l'article 155 CE.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La mesura autoritzada pel Ple del Senat de cessament del president i del Govern de la Generalitat (paràgrafs primer a tercer de l'apartat 2.A), pel fet que ha estat aplicada de forma immediata i abans que cap altra, mitjançant els reials decrets 942/2017 i 943/2017, de 27 d'octubre, és inconstitucional perquè no ha respectat els principis de gradualitat ni de proporcionalitat. Un cop dissolt el Parlament, no era una mesura necessària o indispensable per assolir la finalitat perseguida per l'article 155 CE, ja que hauria estat possible implementar-ne d'altres menys restrictives i alhora compatibles amb l'eficàcia d'aquest mecanisme de coerció estatal.

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

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.

VOT PARTICULAR que formula el conseller senyor Jaume Vernet Llobet al Dictamen 14/2017, emès en data 5 de desembre, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries, al qual s'adhereix la consellera senyora Margarida Gil Domènech

1. Mitjançant aquest vot particular vull expressar la meva discrepància amb alguns dels arguments emprats en el fonament jurídic 4.4 i amb la conclusió primera d'aquest Dictamen sobre la Resolució de 27 d'octubre de 2017, de la presidència del Senat, per la qual es publica l'Acord del Ple del Senat, pel qual s'aproven les mesures requerides pel Govern, a l'empara de l'article 155 de la Constitució (BOE núm. 260, del mateix dia).

En la dita conclusió es considera que «[l]a mesura autoritzada pel Ple del Senat relativa a l'atribució al president del Govern de l'Estat de la competència per decretar la dissolució del Parlament i convocar noves eleccions (apartat 2.A, quart paràgraf), aplicada amb caràcter immediat mitjançant el Reial decret 946/2017, de 27 d'octubre, no vulnera l'abast material de l'article 155 CE, en el sentit que té cabuda en l'expressió de les "mesures necessàries" i, alhora, constitueix l'opció, entre les disponibles, menys lesiva amb el principi d'autonomia política perquè facilita la restitució plena de l'autogovern en el termini més breu». Al meu parer, per contra,

entenc que són contraris al precitat article i, per tant, són inconstitucionals, d'acord amb l'argumentació que exposo a continuació.

En aquest sentit, primerament recordaré breument les mesures autoritzades i el cànon de constitucionalitat aplicable; després faré l'examen de l'article 155 CE, d'una banda, pel que fa al requeriment, i, de l'altra, a les instruccions que es poden donar en relació amb la dissolució estatal del Parlament, per acabar amb un comentari final sobre la restricció dels drets dels diputats.

2. El meu desacord es projecta sobre el contingut de la mesura 2.A, quart paràgraf, de l'Acord del Senat, segons especifica el Reial decret 946/2017, de 27 d'octubre, del Govern de l'Estat. L'Acord remet a l'annex de l'Ordre PRA/1034/2017, de 27 d'octubre, que recull les propostes del Govern estatal.

La mesura 2.A, quart paràgraf, indica l'assumpció pel president del Govern de l'Estat de «la competència del president de la Generalitat de decretar la dissolució anticipada del Parlament de Catalunya o la fi de la legislatura i la convocatòria d'eleccions autonòmiques». En aquest cas, aquesta facultat s'ha d'exercir en el termini màxim de sis mesos des de l'aprovació de les mesures pel Senat.

En relació amb la durada i revisió de les mesures, el Senat preveu que el Govern de l'Estat, atenent a l'evolució dels esdeveniments i a la gravetat de la situació, durà a terme una utilització proporcionada i responsable de les mesures aprovades pel Senat, modulant la seva aplicació si es produeixen canvis en la situació o circumstàncies que ho aconsellin (apt. II.h de l'Acord del Ple del Senat). Aquestes afirmacions imprecises suposen donar un xec en blanc al Govern de l'Estat, que resulta inadmissible per dues raons. Primerament, qui ha d'efectuar, sobre la base a l'article 155 CE, la valoració política d'autoritzar les mesures que es poden prendre i la seva intensitat és

el Senat, no el Govern, que, per contra, ha d'estar limitat pels acords d'aquell. En conseqüència, no es pot deixar a la discrecionalitat governamental el detall i la concreció de les mesures autoritzades pel Senat. I, segonament, és molt poc garantista una dicció oberta com l'esmentada, més encara quan es tracta d'un mecanisme excepcional.

En la mateixa data d'adopció de l'Acord del Senat, el 27 d'octubre, s'aproven un conjunt de normes estatals governamentals dirigides, per al que aquí interessa, al Parlament. Vull ressaltar la diferència rellevant que hi ha entre les mesures del Senat i les subsegüents del Govern. El que el Senat deixa obert, en la mesura 2.D.4 (establint que el Parlament de Catalunya «seguirá ejerciendo su potestad legislativa y de organización propia»), el Govern de l'Estat ho concreta convocant eleccions immediatament (aprofitant el termini màxim de sis mesos per la mesura 2.A, cinquè paràgraf). En efecte, les normes del Govern que tenen per destinatari el Parlament de Catalunya disposen la seva dissolució i es du a terme la convocatòria d'eleccions, que tindran lloc el 21 de desembre de 2017 (art. 1 del RD 946/2017). Posteriorment, pel que fa a la convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya del 2017 podem citar, entre d'altres, el Reial decret 953/2017, de 31 d'octubre, pel qual es dicten normes complementàries per a la seva realització.

Els sol·licitants consideren que l'aplicació que s'ha fet de l'article 155 CE contravé els articles 152 CE i 55, 67 i 74 EAC, sense activar el procediment de reforma estatutària (152 CE i 222-223 EAC), i també entenen afectat l'article 23 CE.

3. Seguidament, perfilaré el cànon de constitucionalitat que considero aplicable a les dites mesures, d'acord amb la nostra doctrina consultiva.

En l'argumentació del fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen s'exposa la configuració constitucional de l'article 155 CE, reproduint, en part, la del coincident fonament jurídic tercer del DCGE 13/2017, de 26 d'octubre. Així, entre els dos dictàmens, es descriu la naturalesa, l'abast i els límits, el procediment i les mesures que podrien ser emprades sobre la base de l'article precitat.

En aquesta anàlisi consultiva de les previsions de l'article 155 CE, que comparteixo, es destaquen alguns elements que considero rellevants i que presento a continuació de forma resumida, per afegir després algunes consideracions pròpies:

– El marc en què s'aplica l'article 155 CE és eminentment polític i no jurisdiccional, de manera que aquest mecanisme ha de ser *l'ultima ratio* un cop efectuat el diàleg i el pacte polític i institucional davant de la crisi que s'hagi produït (DCGE 13/2017, FJ 3.1, reiterat en paraules semblants en aquest Dictamen). A més, cal afegir que la funció del Senat consisteix en la valoració i modulació de les mesures, d'acord amb les circumstàncies. Les mesures autoritzades seran aplicades pel Govern de l'Estat, que n'ha estat el promotor. El Senat no pot donar carta blanca al Govern de l'Estat, ja que és aquell i no el Govern qui escull les mesures apropiades (recordem una vegada més que han estat proposades prèviament per aquest) i les delimita, no deixant-li marge polític. El Senat és qui estableix la intensitat política de les mesures adoptades.

– El Consell constata que l'article 155 CE no s'havia aplicat mai, cosa que va aparellada a una mancança de jurisprudència constitucional rellevant (aquest Dictamen, FJ 3, introducció), per la qual cosa, amb la finalitat d'interpretar el precepte, prenen força altres arguments.

– Si atenem a les experiències que ofereix el dret comparat, la previsió de la dissolució dels parlaments subcentrals allà on és admesa es preveu expressament a la Constitució respectiva (Portugal, Itàlia i Àustria). I la previsió constitucional, que tota la doctrina científica pren com a model, l'alemanya a l'article 37 LFB, no ho permet en la seva literalitat (FJ 3.1 Dictamen). En el fonament jurídic 3.1 del DCGE 13/2017 es diu expressament que la Constitució de 1978 es va inspirar en l'esmentat precepte alemany «que no permet mesures com la dissolució dels parlaments i governs dels *Länder*».

– L'estudi dels antecedents mostra clarament el rebuig del constituent a una esmena del Grup Parlamentari d'Alianza Popular (BOCG núm. 121, d'1 de juliol de 1978), que volia introduir precisament la «suspensión de uno o más órganos de la región» (recollit en ambdós dictàmens, FJ 3) i particularment la possibilitat que la mesura de suspensió del parlament es connecti, per decret, amb «una convocatoria electoral».

– L'escassa jurisprudència constitucional caracteritza l'instrument de control de l'article 155 CE com a extraordinari o excepcional, àdhuc es qualifica com a darrer recurs (STC 215/2014, de 18 de desembre, FJ 8). Aquests adjectius també els hem utilitzat en seu consultiva (DCGE 13/2017, FJ 3.1, i actual Dictamen FJ 3.3). La naturalesa *extra ordinem* en fa especialment necessària una interpretació restrictiva. Així, dèiem que, «si acudim 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» (DCGE 13/2017, FJ 3.3).

4. Del seu caràcter excepcional i de la seva interpretació restrictiva, es desprèn que és especialment aplicable el criteri segons el qual «el que no es diu expressament a la norma constitucional no està permès», la qual cosa

implica una interpretació molt aferrada a la seva literalitat. Per això, abans de seguir em detindré en el precepte constitucional objecte d'anàlisi.

L'article 155 CE distingeix dos paràgrafs, en el primer es fa referència al supòsit habilitant i al seu procediment. El segon fa cap a les mesures autoritzades i la forma d'aplicació.

Reproduiré només unes frases de l'article que em semblen absolutament rellevants de cara a la seva interpretació restrictiva i literal:

«[e]l Govern, previ requeriment al president de la Comunitat Autònoma i, en el cas que no l'atenguis, [...] podrà adoptar les mesures necessàries per tal d'obligar-la al compliment forçós de les dites obligacions o per tal de protegir l'interès general esmentat.» (art. 155.1 CE)

Per a l'execució d'aquestes mesures:

«[e]l Govern podrà donar instruccions a totes les autoritats de les comunitats autònomes.» (art. 155.2 CE)

A) D'una banda, convé afegir alguna cosa en relació amb el procediment, en concret sobre el requeriment, que hauria de determinar, com a requisits essencials, tant el compliment d'un dels supòsits habilitants, a fi que l'infractor pogués justificar la seva actuació presumptament il·legítima, com les mesures que es pensen adoptar, si són autoritzades, per impedir la persistència de les suposades inobservança o lesió.

El Dictamen resumeix en el fonament jurídic 3.4 el que hem dit en el fonament jurídic 3.2 del DCGE 13/2017. Concretament, es diu:

«la proposta de mesures del Govern de l'Estat [...] ha d'estar precedida per l'emissió d'un requeriment de l'Executiu estatal al president de la Generalitat, que ha de ser motivat i ha de precisar els motius i l'abast de l'incompliment o de la greu afectació a l'interès general d'Espanya, i ha de concretar la rectificació que s'exigeix a la comunitat autònoma destinatària. Així mateix, hauria d'incorporar les conseqüències principals que es derivin en cas que aquesta darrera el desatengui.» (aquest Dictamen, FJ 3.4, i en termes semblants, DCGE 13/2017, FJ 3.2, on es porta a la conclusió segona)

Això és així, perquè:

«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.» (DCGE 13/2017, FJ 3.2)

A més a més, és indispensable que, en relació amb les mesures que es volen aprovar, es diguin clarament els seus efectes, a fi que el president de la Generalitat pugui avaluar les conseqüències de la seva eventual desatenció del requeriment i actuar en consonància, com també es remarca en el fonament jurídic 4.1 d'aquest Dictamen.

D'aquesta manera, es diu imperativament que el requeriment «ha de ser motivat i congruent», d'una banda, tant pel que fa a l'actuació de la comunitat autònoma, provocant l'activació de l'article 155 CE, com a la rectificació que s'espera que faci. D'altra banda, el requeriment «hauria d'advertir de les mesures o conseqüències que comportaria la seva inobservança per part de les institucions autonòmiques destinatàries d'aquest» (Dictamen, FJ 4.1).

Les mesures, segons el Dictamen, no s'expressen «de forma eloqüent, ni tan sols indiciària» (FJ 4.1). Aquest fet fa incórrer el requeriment en «una mancança formal significativa» (FJ 4.1) i per això el Consell afirma que

«hauria d'haver precisat que en cas de no ser atès podia arribar a comportar» la dissolució del Parlament. I conclou «aquesta manca de concreció [...], si es té en compte l'enorme gravetat de les conseqüències que comporta per a la vigència de l'ordenament estatutari, atès que implica la suspensió parcial del normal funcionament del sistema institucional, no és l'opció més respectuosa d'entre les possibles amb el principi d'autonomia política, com tampoc la més idònia ni coherent amb el mateix esperit de la norma fonamental quant a la substanciació del procediment que mena a l'aplicació de l'article 155 CE. I això darrer perquè, segons el nostre criteri, la consignació formal, almenys de les mesures o conseqüències principals que porta aparellades el requeriment de l'Estat a les autonomies, en cas de ser desatès, hauria de ser un element propi d'aquest tipus de tràmit o fase del procés d'activació d'un mecanisme constitucional en essència tan excepcional» (FJ 4.1).

D'aquestes asseveracions, el Dictamen (FJ 4.1), però, no en treu una primera conclusió d'inconstitucionalitat, malgrat indicar clarament la mancança substancial d'elements en el requeriment. En canvi, des del meu parer, cal treure'n una conclusió diametralment oposada, cosa que es corrobora si analitzem el segon apartat de l'article 155 CE, com faré després.

Un requeriment que indiqui el supòsit habilitant i adverteixi de les mesures que es puguin prendre, en seu central, dona l'oportunitat de preservar l'autonomia, sense posar-la en qüestió o limitar-la, respectant els articles 2 i 152 CE. El requeriment, en la meua opinió, no és un element merament formal. Per contra, és un requisit constitucional dins del procediment del 155 CE. Per tant, ha d'establir el problema plantejat, i pot preveure una mesura subsidiària més intensa, si no es fa cas de les mesures més respectuoses, però cal consignar-la explícitament.

B) De l'altra banda, és obvi que no es menciona, a l'article 155 CE, ni la dissolució del Parlament ni la convocatòria d'eleccions, entre altres coses, perquè no es va admetre l'esmena mencionada anteriorment en la tramitació parlamentària.

L'article 155.2 CE limita l'Estat a donar instruccions a la comunitat autònoma. Catalunya té reconeguda constitucionalment una autonomia política, que en determinades circumstàncies i d'acord amb un procediment pot ser condicionada en el seu vessant de l'execució. L'article 155.2 per això cita donar instruccions, salvant la titularitat competencial i la capacitat de decisió política de les institucions.

En el DCGE 13/2017, fonament jurídic 3.3.A (ampliat en el FJ 3.5.A), dèiem que «s'ha considerat» que l'execució forçosa «pot comportar una funció de substitució total o parcial de l'actuació dels òrgans autonòmics (sobretot en el cas que les "instruccions" siguin desobeïdes) i, fins i tot, la suspensió temporal», sense incloure en cap dels dos dictàmens la dissolució.

És mes, en el DCGE 13/2017, fonament jurídic 3.3.A, afirmem, recordant el DCGE 19/2015, de 26 de novembre, que l'article 155 CE és 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).

En aquest Dictamen s'alerta de la importància que la dissolució estatal del Parlament té en la forma de govern i com afecta el sistema d'equilibris (FJ 4.4). Fins i tot s'afirma que «pot ser interpretada *prima facie* com una mesura contundent que altera el normal funcionament del sistema

institucional estatutari pel fet que executa una facultat —la de dissolució de la Cambra legislativa— atribuïda al president de la Generalitat ex article 75 EAC».

El Consell, d'acord amb la literatura científica sobre el dret d'excepció, estableix uns principis, que exposa resumidament en aquest Dictamen en el fonament jurídic 3.5.B.d (i que es porten a la conclusió tercera del DCGE 13/2017), reproduint el DCGE 13/2017. Així, es diu:

«les accions i mesures que eventualment s'adoptin han de caracteritzar-se 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.»

En aquest Dictamen, s'afirma que aquests principis generals tenen un consens doctrinal ampli (FJ 4.4) i per això poden ser estimats com a pertinents.

Seguint amb la nostra doctrina, pel que fa als criteris establerts, aplicant-los respecte de la dissolució del Parlament, veiem com no es compleix el principi de gradualitat, ja que, al meu parer, prèviament a la declaració de l'article 155 CE no s'han fet servir tots els mitjans de naturalesa preventiva, correctiva i coercitiva necessaris.

Tampoc no es compleix el criteri de la proporcionalitat, ja que, d'acord amb el que acabem d'assenyalar, la dissolució pel mateix president de la Generalitat (si fos necessària) és menys lesiva per l'autogovern que si la realitza el president del Govern central. En aquest darrer cas la vulneració de la Constitució és, per a mi, indubtable.

Segons aquest Dictamen, la decisió finalment adoptada pel Govern estatal constitueix l'opció, entre les disponibles, menys lesiva amb el principi d'autonomia política, perquè facilita la restitució plena de l'autogovern en el termini més breu. L'afirmació que és «menys lesiva» necessita tanmateix precisar quins són els termes de la comparació. La mesura ha de ser menys carregosa respecte d'una altra mesura que es pugui autoritzar legítimament.

El Consell compara la dissolució amb la intervenció del Parlament (que finalment no s'ha produït per la immediatesa de la dissolució) i n'extreu la conseqüència que la mesura «[d]uta a la pràctica, però, de forma immediata, com ha estat el cas, esdevé una mesura menys constrictiva per a l'autonomia política catalana que l'aparell coercitiu inicialment previst, tant en la proposta de l'Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre com en l'Ordre PRA/1034/2017» (FJ 4.4). La intervenció estatal del Parlament de Catalunya comporta, en el dia a dia, molts més problemes que no pas els que pot provocar la intervenció en el Govern de la Generalitat, com es diu al Dictamen.

Tanmateix, ens pertoca avaluar el que s'ha autoritzat, no el que es podria haver acordat. El Dictamen no distingeix entre l'adopció de l'acord del Senat i la seva concreció pel Govern estatal, de manera que, de fet avalua només el darrer com a concreció del primer.

La mesura aïlladament considerada afecta la institució més representativa del poble de Catalunya (art. 55.1 EAC), d'on emanen tots els poders (art. 2.4 EAC). Que sigui la mesura política més pràctica o oportuna i que condueixi a una possible solució de l'atzucac, no implica des de la perspectiva constitucional la seva legitimitat ni que sigui la solució jurídica més adequada. Sempre tindrà un vici d'origen d'incompliment constitucional i estatutari, que no és esmenable. El Parlament de Catalunya no pot ser

objecte de dissolució emparant-se en l'article 155 CE. Cal tenir en compte que es tracta de la principal institució sobre la que pivota el conjunt de l'autogovern. El mateix article 152 CE preveu que «l'organització institucional autonòmica es basarà en una assemblea legislativa elegida per sufragi universal».

Quant a la temporalitat, la conseqüència de la dissolució del Parlament és irreversible, els diputats per causa de la dissolució perden la seva condició i passats els efectes de l'article 155 CE no tornaran a recuperar-la pel simple fet de la cessació d'aquesta mesura, cosa que es produiria si s'optés per altres mesures de menys intensitat. No és una mesura transitòria. Esgotada la seva aplicació, els diputats no tornen als seus escons, hi tornen uns altres: els escollits en les eleccions convocades per l'Estat.

El Consell recorre als criteris del dret d'excepció, com el de gradualitat i el de proporcionalitat, per concloure que el cessament del president de la Generalitat i del Govern són inconstitucionals (FJ 5), als quals també es podria afegir el de temporalitat, ja que el president i els consellers cessats, quan l'aplicació de l'article 155 CE fineixi, no tornaran als seus llocs. La dissolució no fa innecessari el cessament, com es diu al Dictamen (FJ 5.5.A), sinó que el cessament il·legítim del president de la Generalitat li pren una funció que només a ell li correspon: la dissolució anticipada de la Cambra d'acord amb l'Estatut.

La dissolució del Parlament, segons el que s'ha exposat, pressuposa un incompliment dels tres criteris esmentats: el de la gradualitat, el de la proporcionalitat i el de la temporalitat.

A banda d'això, m'agradaria assenyalar addicionalment la incongruència següent: allò que habilita a dissoldre el Parlament, segons el Senat, és una part de la seva activitat legislativa (singularment la Llei de referèndum

d'autodeterminació de Catalunya i la de transitorietat jurídica i fundacional de la República, aprovades en el Ple del Parlament dels dies 6 i 7 de setembre), quan aquestes lleis ja han estat suspeses pel Tribunal Constitucional, per la qual cosa també es pot qüestionar la necessitat de la mesura.

Oimés, com que, a parer del Consell, s'ha cessat il·legítimament i inconstitucional el president i el Govern de la Generalitat, no pot exercir, entre d'altres, la funció prevista en l'article 75 EAC qui d'acord amb la Constitució i l'Estatut ho ha de fer, cosa que des de la meua perspectiva invalida consegüentment la dissolució efectuada per l'Estat, que conculca directament la Constitució i l'Estatut.

Per tant, a tall de resum, la dissolució estatal del Parlament tàcitament està bandejada per aquest Consell des de la lectura dels principis que haurien de presidir l'actuació de l'article 155 CE, malgrat que al final, en el fonament jurídic 4.4, se n'avalua la dissolució amb la justificació, no única (però principal), que és una lesió menor perquè la convocatòria immediata de les eleccions minva els efectes nocius de la decisió presa pel Govern (que no pas del Senat, que no precipitava la convocatòria electoral). Aquesta opinió tampoc no la comparteixo, perquè la decisió presa il·legítimament no es pot sanar, perquè es faci més suportable, o perquè tots els partits presents al Parlament actual l'hagin acceptada. No deixa de ser una imposició inconstitucional, per molt mal menor que sigui en comparació amb altres mesures igualment inconstitucionals o més lesives que els servidors de l'Estat puguin imaginar (com ara l'eliminació de l'autogovern, la redistribució o el canvi de titularitat de les competències, el cessament del president, del Govern, organismes suprimits, la intervenció de departaments de la Generalitat que no es veuen implicats directament amb els fets que suposadament activen el supòsit habilitant, entre d'altres, algunes de les quals previstes per l'autorització del Senat).

5. L'afectació de la funció estatutàriament adscrita al president de la Generalitat és una afectació directa i severa de l'autonomia, que no és admissible constitucionalment (el dret a l'autonomia s'afirma a l'article 2 CE de forma prèvia a la mateixa Constitució: «reconeix»). El sistema institucional de base parlamentària s'estableix en l'article 152 CE. Les funcions que constitueixen el fonament de l'autogovern i del sistema d'equilibris institucional no poden ser qüestionades per la dicció de l'article 155 CE. La dissolució anticipada del Parlament prevista a l'article 75 EAC és un exemple paradigmàtic d'això que dic. La decisió sobre el moment de convocar és clarament d'oportunitat política, i correspon al president de la Generalitat, en tant que gaudeix de la més alta representació de la Generalitat i, consegüentment, de l'autogovern (art. 67 EAC). Les mesures de defensa de la Constitució, com l'article 155 CE, l'han de protegir, no s'han d'interpretar per incomplir-la.

En efecte, l'article 155 CE no exceptua el compliment d'altres preceptes constitucionals, podria, amb certs límits, condicionar-los, però no pot eliminar l'aplicació de determinats articles del bloc de la constitucionalitat (com ara l'art. 75 EAC). L'article 155 CE està dins de la Constitució i s'ha d'interpretar literalment i sistemàtica, sense obviar la funcionalitat d'altres preceptes. La dissolució efectuada, al meu parer, és una vulneració dels articles 2, 152 CE i 56.4, 66 i 75 EAC.

La configuració constitucional i estatutària del Parlament comporta que jurídicament no es pugui dissoldre fora dels mecanismes expressament taxats pel mateix Estatut, sense procedir a la seva reforma, com també ho afirma la Constitució que, en el seu article 152.2 CE, diu: «[u]na vegada hagin estat sancionats i promulgats els respectius estatuts, només podran ser modificats mitjançant els procediments que ells mateixos estableixin i mitjançant referèndum entre els electors».

Per tant, la conclusió, al meu parer, hauria d'haver portat a la inconstitucionalitat, per incompliment dels articles mencionats de la Constitució i de l'Estatut, tot i que el Dictamen considera que la «dissolució instantània» troba «aixopluc o cobertura en el ventall de les 'mesures necessàries'» (i amb el criteri de la gradualitat, diu després), que preveu l'article 155 CE (Dictamen FJ 4.4). Tot i així també afirma, a continuació, que «l'Estat, com a primera opció, hauria d'haver previst explícitament i formal, en el si del procediment d'autorització i aplicació de la coerció estatal, que fos el president de la Generalitat l'autoritat que dissolgués el Parlament, en compliment de la facultat estatutària que li reconeix l'article 75 EAC. En altres paraules, el requeriment de l'Estat hauria d'haver advertit expressament el Govern de la Generalitat de les conseqüències més rellevants en cas de desatenció, inclosa la possible dissolució directa del Parlament» (FJ 4.4). Aquesta darrera argumentació, la no-previsió i la no-advertència, al meu parer, són precisament les raons que fan inconstitucional la mesura presa pel Govern de l'Estat, més quan també reconeix el Dictamen que «hauria estat més respectuosa amb l'autonomia política i amb l'Estatut si hagués previst una atribució de la facultat de dissolució del Parlament al president del Govern de l'Estat únicament amb caràcter subsidiari» (FJ 4.4). Aquestes consideracions, que reproveu l'aplicació de l'article 155 CE, duen, consegüentment, com deia, a la inconstitucionalitat.

En conseqüència, la mesura 2.A, quart paràgraf, relativa a la dissolució del Parlament, aplicada per reial decret de forma immediata, no té cobertura per l'article 155 CE i és inconstitucional i antiestatutària, perquè vulnera els articles 2 i 152 CE i 55 i 75 EAC.

6. Finalment, la sol·licitud també alerta que, a través de les mesures examinades, es derivi una impossibilitat d'exercir les funcions

representatives dels diputats. Una dissolució del Parlament, fins i tot si és anticipada, no limita l'exercici del càrrec de diputat, ja que està prevista per l'ordenament. Els seus drets com a parlamentaris no estan a priori afectats. Tanmateix, la dissolució estatal del Parlament no ha seguit el procediment constitucional i estatutari previst, constituint una intromissió de l'Estat il·legítima en les funcions del president de la Generalitat. Aquest fet comporta la vulneració dels drets dels parlamentaris en tant que no s'ha seguit allò constitucionalment i estatutària previst i constitueix la restricció més intensa que es pot preveure dels drets dels diputats, ja que deixen de ser-ho. A diferència de l'article 155 CE, que no pot eliminar o suspendre els drets fonamentals, l'article 116 CE, pel que fa als estats d'excepció i setge, sí que ho permet en determinades circumstàncies i seguint un procediment *ad hoc*.

Conseqüentment, la dissolució estatal anticipada del Parlament vulnera els drets dels diputats, i es conculquen els articles 23 CE i 57 EAC.

Barcelona, 5 de desembre de 2017

VOT PARTICULAR que formula el conseller senyor Carles Jaume Fernández al Dictamen 14/2017, emès en data 5 de desembre, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries

Mitjançant el present vot particular vull expressar la meva discrepància amb la conclusió tercera del Dictamen 14/2017 sobre la Resolució de 27 d'octubre

de 2017, de la presidència del Senat, per la qual es publica l'Acord del Ple del Senat, pel qual s'aproven les mesures requerides pel Govern, a l'empara de l'article 155 de la Constitució.

Vull avançar, amb caràcter general, que la meva discrepància amb el parer majoritari del Consell rau, no tant en l'anàlisi i descripció del paràmetre de l'article 155 CE que s'efectua en el fonament jurídic tercer del Dictamen, sinó en la seva aplicació respecte el contingut concret de la Resolució de 27 d'octubre de 2017, especialment pel que fa a les consideracions respecte el cessament acordat per l'Estat del president de la Generalitat i de la resta dels membres del Govern. Respecte les consideracions efectuades sobre les mesures adoptades en la dita Resolució amb relació al Parlament de Catalunya manifesto la meva conformitat i les subscric íntegrament.

Així, tal com vam dir en el DCGE 13/2017, l'article 155 CE conté una disposició de caràcter eminentment processal que regula un procediment que per la seva pròpia naturalesa i finalitat és extraordinari, excepcional, especial i provisional. El seu caràcter extraordinari ve donat pel supòsit de fet que permet activar-lo, que, en el cas que ens ocupa, és el conjunt de decisions, resolucions i actuacions adoptades pels òrgans corresponents de la Generalitat de Catalunya que han suposat un greu atemptat contra l'interès general d'Espanya. La seva naturalesa de procediment excepcional es desprèn del fet que les mesures concretes que poden implementar-se pels òrgans habilitats són especials, enteses com a «no ordinàries» o «no pròpies» de les que correspondrien a l'Estat en l'exercici normal de les seves funcions constitucionals. A més a més, és un procediment especial perquè, dèiem, es substancia seguint uns tràmits específics i diferents dels previstos per al procediment legislatiu, i que es regula en el Reglament del Senat. I, finalment, és un procediment de caràcter provisional perquè la seva durada, precisament per la seva excepcionalitat, ha de ser limitada en el temps.

En aquest context i sota el paràmetre àmpliament exposat en el fonament jurídic tercer del Dictamen, considero que les mesures contingudes en la Resolució de 27 d'octubre de 2017 compleixen uns mínims requisits per tal de ser efectives i ajustades a l'ordre constitucional: idoneïtat, especificitat i proporcionalitat. Efectivament, a parer meu, les mesures contingudes en la Resolució analitzades en el Dictamen són totes elles idònies, en el sentit que afecten directament aquelles institucions i òrgans que han adoptat decisions i resolucions o han dut a terme accions que són clarament lesives de l'ordenament constitucional i contràries al mateix —el president i el Govern de la Generalitat, i el Parlament de Catalunya—, extrem aquest que es demostra pel fet que d'altres institucions que conformen l'estructura política i administrativa de la Generalitat, conformement a l'Estatut d'autonomia, i que són consubstancials a l'autogovern de Catalunya, no han estat objecte de cap mesura especial per part de la dita Resolució del Senat. Són mesures específiques, en el sentit que són les necessàries, suficients i a priori més eficaces per assolir l'objectiu previst per l'article 155 CE, que és preservar l'interès general d'Espanya i redreçar aquelles accions i decisions que la Generalitat hagi adoptat contràriament a l'ordenament constitucional. I, finalment, considero que són proporcionals perquè en el seu conjunt són mesures coherents, racionals i lògiques per donar la resposta adient a les decisions i actuacions que han violentat l'ordre constitucional, sense que posin en risc l'estructura territorial de l'Estat, tal com es dissenya en el títol VIII de la Constitució, ni desnaturalitzin el caràcter descentralitzat de l'Estat espanyol en tant que Estat compost.

No podem obviar que l'article 155 CE no és un fi en sí mateix, sinó que es configura com un mitjà per assolir una finalitat concreta, legítima, que és en darrer terme preservar l'ordenament constitucional en la seva integritat.

Arribats a aquest punt de l'exposició, en què he volgut resumir succintament la naturalesa de l'article 155 CE —coincident a grans trets amb el parer

majoritari del Consell— i definir el caràcter de les mesures previstes en la Resolució de 27 d'octubre de 2017, la meva discrepància respecte del Dictamen emès resideix en el fet, sigui dit amb tot el respecte, que no es fa una valoració adequada i en tota la seva magnitud i transcendència del context que ha portat a l'activació del conjunt de mesures concretes previstes en la Resolució de la presidència del Senat, adoptades a l'empara del procediment de l'article 155 CE, i que a parer meu són l'autèntic supòsit de fet de l'activació del dit procediment, especialment pel que afecta al president de la Generalitat i el Govern. Dit en altres paraules, entenc que en termes estrictament jurídics no podem prescindir del fet que la disposició que hem dictaminat és la conseqüència d'un conjunt de decisions i de la realització d'unes accions, que es remunten a anys enrere, que, tot i que algunes d'elles no entren en el terreny estrictament jurídic sinó més aviat en l'àmbit polític, han tingut i continuen tenint efectes i conseqüències jurídiques, i, per tant, cal concebre-les com a un element integrant del supòsit de fet que ha portat a l'aplicació de l'article 155 CE.

L'aplicació de l'article 155 CE seria, en tot cas, la conseqüència d'uns esdeveniments encaminats a alterar l'ordre constitucional i el règim estatutari al marge dels procediments constitucionalment i estatutària previstos. En aquest sentit, sense ànim exhaustiu i a títol només de recordatori, cal portar a col·lació aquelles actuacions i decisions de més transcendència jurídica, tot considerant-les el detonant de l'aplicació de l'article 155 CE, com van ser l'aprovació de les anomenades «lleis de desconexió» (lleis 19/2017, de 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació, i 20/2017, de 8 de setembre, de transitorietat jurídica i fundacional de la República) per part del Parlament de Catalunya en la seva sessió plenària celebrada els propassats dies 6 i 7 de setembre d'enguany, i la Resolució del mateix Parlament en virtut de la qual es va acordar la declaració unilateral d'independència (DUI), amb clars efectes juridicoconstitucionals.

Conseqüentment, a parer meu, la mesura de cessament del president de la Generalitat i de la resta de membres del Govern, que deriva expressament de la Resolució dictaminada, sembla lògic inserir-la en peu d'igualtat amb la relativa al Parlament en aquest ampli context fàctic amb repercussions jurídiques al qual m'he referit, a més del fet evident que les mesures analitzades en el Dictamen tenen com a primer i fonamental objectiu desplaçar algunes de les institucions de la Generalitat i els seus titulars en el moment d'adoptar-se, precisament pel fet que han estat elles mateixes —i els seus titulars al capdavant— les que han dut a terme aquells actes i han adoptat aquelles decisions a què em referia anteriorment, que conformen l'autèntic supòsit de fet causant de l'activació del procediment de l'article 155 CE. Dit en altres termes: semblaria del tot il·lògic que els titulars de les institucions de la Generalitat que, en grau superior, ateses les seves funcions estatutàries, han estat els responsables en termes institucionals d'unes decisions lesives per a l'interès general d'Espanya —i vulneradores de l'ordenament constitucional i estatutari— fossin també els encarregats de restablir la integritat de les funcions i competències que tenen atribuïdes i retornar-les a la legalitat constitucional i estatutària. En aquest fet rau l'atribució al Govern de l'Estat, i al seu president en concret, la proposta, en primer terme, i la implementació i execució, després, de les mesures aprovades per la cambra alta. Es tracta, doncs, d'un desplaçament extraordinari, excepcional i temporal de les funcions atribuïdes a uns òrgans que, tot i ser legítims, han forçat l'ordre constitucional amb decisions i accions clarament lesives per l'interès general d'Espanya, en favor d'uns òrgans i els seus titulars que les passen a exercir de forma extraordinària, excepcionalment i temporalment, amb l'únic objectiu de restablir la legalitat constitucional i estatutària.

Barcelona, 5 de desembre de 2017