

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11902 *Pleno. Sentencia 90/2019, de 2 de julio de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 143-2018. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña respecto del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del artículo 155 de la Constitución, así como de las disposiciones dictadas en desarrollo, complemento o adición de estas medidas. Coerción estatal sobre las comunidades autónomas por incumplimiento de obligaciones constitucionales: inadmisión del recurso en lo que respecta a las disposiciones dictadas en desarrollo, complemento o adición de las medidas aprobadas por el acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017; pérdida parcial de objeto y declaración de constitucionalidad de las medidas de actuación estatal aprobadas en el acuerdo senatorial (STC 89/2019).*

ECLI:ES:TC:2019:90

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad 143-2018, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, mediante el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del art. 155 de la Constitución, publicado mediante resolución de 27 de octubre de 2017, así como contra todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición de aquellas medidas. Se han personado y formulado alegaciones el Senado y el Gobierno de la Nación, así como el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Ha sido ponente el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 9 de enero de 2018, el Parlamento de Cataluña, en cumplimiento de la resolución 818/XI, adoptada por el pleno de la Diputación Permanente, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del art. 155 de la Constitución y contra todas las disposiciones dictadas en desarrollo o como complemento o adición de las medidas aprobadas por el referido acuerdo del Senado.

El recurso se fundamenta en los motivos que se exponen a continuación:

A) Sobre el objeto del recurso de inconstitucionalidad, la demanda afirma que el mismo se promueve, «en primera instancia» contra la resolución de 27 de octubre de 2017, de la presidencia del Senado, que publica el acuerdo del Pleno de esa cámara, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del art. 155 CE. El referido acuerdo del Senado integra el contenido del previo acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 (incluido como anexo de la Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre), «por el que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M.H. 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». Dado que el acuerdo del Senado viene en la práctica a llevar a cabo la aprobación de las medidas previamente requeridas por el Gobierno, el recurso comprendería también el contenido del acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por el Senado.

B) En relación con la idoneidad del mencionado acuerdo del Pleno del Senado para ser objeto del recurso de inconstitucionalidad, se afirma que, aunque formalmente es un acto desprovisto de rango de ley [art. 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], el cauce para su revisión jurisdiccional no puede ser otro que el del recurso de inconstitucionalidad, dado que se trata de un acto de naturaleza parlamentaria que supone un desarrollo directo de la Constitución. Es un acto de carácter singular, a través del cual se efectúa un control parlamentario sobre el Gobierno de la Generalitat y se confiere legitimidad democrática a la adopción de medidas de carácter extraordinario. Lo relevante es, a estos efectos, que el acuerdo de autorización del Senado no conlleva exclusivamente la habilitación al Gobierno para adoptar determinadas medidas, sino que le atribuye una función plenamente normativa o de regulación de dichas medidas, con capacidad de alterar sustancialmente las relaciones de carácter interinstitucional en el marco del Estado autonómico y, en especial, el ejercicio de competencias cuya titularidad establece el bloque de constitucionalidad, operando incluso modificaciones del ordenamiento jurídico. Por ello, pese a tratarse de medidas temporales o transitorias, dada su capacidad de alterar el ordenamiento vigente no puede sino equipararse a la fuerza de una ley.

La autorización del Senado comparte así numerosas características con la autorización parlamentaria de los estados de excepcionalidad (arts. 55 y 116 CE), especialmente con la autorización de la prórroga del estado de alarma, por lo que puede establecerse una analogía con lo declarado por la STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 11, que se remite al ATC 7/2012, de 13 de enero, que calificó un acto del Congreso de los Diputados de autorización parlamentaria de prórroga del estado de alarma, como decisión parlamentaria con valor de ley, por repercutir en el régimen de aplicabilidad de determinadas normas jurídicas, e incluso, con la posibilidad de suspenderlas y/o desplazarlas, concluyendo que la vía de impugnación pertinente es el recurso de inconstitucionalidad. En apoyo de esta argumentación se cita también la STC 42/2014, de 25 de marzo, donde se señaló que una resolución parlamentaria, sin perjuicio de su marcado carácter político, puede tener carácter jurídico y, además, produce efectos de esta naturaleza, por lo que se ha admitido que pueda ser objeto de impugnación por el procedimiento previsto en el título V LOTIC. Se traen asimismo a colación los trabajos parlamentarios para la aprobación del art. 155 CE en el período constituyente, recordando que, del examen de las enmiendas presentadas en el trámite correspondiente del Senado, se advierte un indudable ánimo favorable al control de constitucionalidad de este tipo de actos, característicos de la vía coactiva o de coerción autonómica.

C) El recurso se dirige, además de contra el precitado acuerdo del Pleno del Senado, contra todas las disposiciones normativas desplegadas por el Gobierno para la ejecución de las medidas autorizadas por el Senado, respecto de las cuales se afirma que gozan de la misma fuerza de ley que el acuerdo impugnado con carácter principal, dado que la decisión parlamentaria que aprobó las medidas del Gobierno y los decretos y órdenes que la desarrollan constituyen una unidad normativa que puede ser impugnada en su conjunto ante el Tribunal Constitucional, y así lo habría entendido además el propio Tribunal en las resoluciones antes citadas (STC 83/2016 y ATC 7/2012). La tesis que se sostiene es que cuando se trata de actos del Gobierno como órgano político, y no como órgano de la administración, su actuación no puede calificarse de meramente administrativa, ya que su control corresponde a la jurisdicción constitucional, sin perjuicio de que los actos que puedan dictar ulteriormente los órganos o autoridades designados, en sustitución o por subrogación, para dar cumplimiento a las medidas, puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente.

D) La demanda examina a continuación la legitimación de la Generalitat de Cataluña, y específicamente de la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña, para formular el presente recurso de inconstitucionalidad. Afirma, en cuanto a lo primero, que es del todo evidente la existencia de competencias de la Generalitat directamente concernidas por el acuerdo del Senado y el resto de las disposiciones impugnadas. Recuerda, en segundo término, que el recurso se interpone en cumplimiento de la resolución 818/XIX, adoptada por el Pleno de la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña en fecha 27 de diciembre de 2017 y que el art. 74.2 f) del Reglamento de dicho Parlamento, incluye entre las funciones de la diputación permanente, una vez expirado el mandato parlamentario o disuelto el Parlamento y mientras no se constituye un nuevo Parlamento, la de «ejercer las facultades parlamentarias en materia de constitucionalidad y conflictos de competencia». Considera así que la diputación permanente es una institución que funciona en el período de inactividad de la cámara y que la sustituye, asumiendo, aunque sea de forma limitada, sus funciones, a fin de preservar la continuidad del Parlamento de Cataluña como órgano permanente de la Generalitat (art. 2.2 EAC). La legitimación que los arts. 162.1 a) CE y 32.2 LOTC reconocen pues a las asambleas autonómicas para interponer el recurso de inconstitucionalidad, incluye también a la Diputación Permanente en caso de que la cámara esté disuelta. Lo que se deduce de lo señalado en las SSTC 42/1985 y 68/2007, así como en el ATC 547/1989. Cualquier otra alternativa supondría una fractura en el desarrollo normal de la función de control de leyes, y, en el caso excepcional que nos ocupa, esta posibilidad de control es insoslayable, dado que el Gobierno de la Generalitat ha sido cesado en virtud de las medidas establecidas por el propio acuerdo impugnado. Por lo demás, el art. 24.1 CE establece un principio general *pro actione* aplicable a todos los órganos jurisdiccionales, incluido el constitucional (ATC 547/1989).

E) El texto de la demanda analiza seguidamente la caracterización general del art. 155 CE. Se hace para ello un amplio *excursus* sobre los precedentes en el constitucionalismo español y comparado, la doctrina jurisprudencial (SSTC 76/1983 y 215/1984), así como a la doctrina académica y el propio debate constituyente sobre esta «compulsión autonómica», para afirmar que el art. 155 CE contiene un mecanismo de coerción estatal para garantizar el cumplimiento de obligaciones y preservar el interés general de España, en supuestos de extraordinaria gravedad (inobservancia de la Constitución que ha de ser manifiesta y contumaz, deliberada o negligente o flagrante). En cuanto a la excepcionalidad de la medida, el precepto parte de un presupuesto de hecho de difícil concreción, como es la actuación que atente gravemente al «interés general de España», de lo que se infiere que su aplicación se ejerce en un marco eminentemente político y no jurisdiccional, y por ello la adopción y ejecución definitiva de medidas coercitivas ha de ser la *última ratio* respecto del protagonismo principal y prevalente que debe tener el diálogo y los pactos políticos e institucionales.

Del debate constituyente y de las aproximaciones doctrinales más relevantes se deduce también que el art. 155 CE, que no precisa el alcance de las medidas a adoptar,

se limita a describir una técnica –el poder de dar instrucciones a las autoridades autonómicas– sin referirse en ningún caso a la posibilidad de suspender o disolver órganos autonómicos, ni a que la intervención del poder central se concrete en el cese de cargos de los órganos de la comunidad autónoma.

En relación con el procedimiento a seguir para la aplicación del art. 155 CE, se estima que la propuesta de medidas del Gobierno al Senado debe ir precedida de un requerimiento por el ejecutivo estatal al presidente de la comunidad autónoma, que ha de estar motivado y precisar los motivos del incumplimiento o del atentado al interés general que se le imputa, además de concretar el alcance de la rectificación que se exige. Asimismo, el requerimiento debe incorporar el detalle de las consecuencias principales que se deriven del supuesto de que la comunidad autónoma destinataria decida desatenderlo. La ejecución de este mecanismo constitucional solo procede si se fundamenta en la constatación fehaciente e indudable de que el presupuesto habilitante exigido para su aplicación se ha cumplido efectivamente, no siendo suficiente pues, una mera presunción o una interpretación subjetiva de los escritos de contestación del presidente del Ejecutivo autonómico, debiendo acreditarse la existencia de una realidad sustantiva e incuestionable.

En cuanto al alcance de las medidas que permite esta disposición, tras referirse a las similitudes que presenta con el art. 37 de la Ley fundamental de la República Federal de Alemania, considera que, ante la imprecisión en sus dos apartados de este art. 155 CE, es claro que el constituyente quiso dejar en manos del Gobierno y, en última instancia del Senado, la determinación concreta del alcance y efectividad de las medidas a adoptar. Por ello, una interpretación de la norma, tanto gramatical como histórica, sistemática y teleológica, lleva a afirmar que el precepto no permite en ningún caso la adopción de medidas que, formal o materialmente, comporten la supresión o suspensión indefinida del régimen autonómico, como tampoco que impliquen una alteración o innovación del modelo de reparto competencial contenido en el bloque de constitucionalidad; únicamente faculta la adopción, en su caso, de medidas encaminadas a obligar a la comunidad autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales o legales o para la protección del mencionado interés general. Las medidas, además de ser respetuosas y compatibles con la autonomía política, deben ser también adecuadas y necesarias para hacer frente a las circunstancias que justifican la intervención prevista en el art. 155 CE, y presididas por la gradualidad, la proporcionalidad y la transitoriedad, entendida esta última como prohibición de efectos irreversibles.

F) En lo que respecta al fondo del asunto, las infracciones constitucionales que se imputan al acuerdo del Pleno del Senado son de una doble naturaleza, en cuanto afectan tanto al procedimiento seguido para su aprobación, como al contenido y naturaleza de las medidas adoptadas.

En cuanto al procedimiento, se refiere en primer término la demanda al requerimiento formulado por el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017 y su respuesta por el presidente de la Generalitat. El acuerdo del Consejo de Ministros, además de exponer determinadas actuaciones de la Generalitat de Cataluña que estima contrarias a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, precisa el objeto de su demanda en el hecho de que «[e]l presidente de la Generalidad confirme si alguna autoridad de la Generalidad de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si la declaración de 10 de octubre de 2017 ante el pleno del Parlamento implica la declaración de independencia al margen de que esta se encuentre o no en vigor»; y, en caso de que así haya sido, se le requiere para que «se revoque u ordene la revocación de dicha declaración de independencia a fin de restaurar el orden constitucional y estatutario, ordenando el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente, tendente a la declaración y configuración de Cataluña como Estado independiente del resto de España, con cumplimiento íntegro de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional». El acuerdo concluye que «la ausencia de contestación y/o cualquier contestación distinta a una simple respuesta afirmativa o negativa se considerará

confirmación», de modo que cualquier respuesta que no sea una negativa explícita dará lugar a la subsiguiente propuesta de medidas necesarias «para restaurar el orden constitucional y estatutario vulnerado».

Observa la demanda que este acuerdo identifica la declaración del Parlamento de Cataluña de 10 de octubre de 2017 como causa eficiente de la puesta en marcha del artículo 155 CE y el cumplimiento de la petición formulada como actuación que ha de evidenciar la renuncia a un proceso constituyente. Considera, sin embargo, que estas cuestiones fueron debidamente atendidas por parte del presidente de la Generalitat (cartas de 16 y 19 de octubre de 2017). Además, en ese acuerdo no se reproducen –dice la demanda–, ni siquiera de forma indiciaria, las medidas derivadas de su eventual incumplimiento, pues tan solo hay en él una vaga referencia a «las medidas necesarias para el cumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de sus obligaciones constitucionales y para la protección del interés general, al amparo de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución española para restaurar el orden constitucional y estatutario vulnerado» (apartado C). Ya la exposición de motivos del acuerdo (apartados IV-VIII) hace mención a un dato como la convocatoria del referéndum de 1 de octubre y la eventual consecuencia del mismo; esto es, la declaración de independencia de Cataluña, de modo que la identificación de tal declaración como actuación constitutiva del incumplimiento de los deberes constitucionales a que se refiere el artículo 155 CE se deduce con meridiana claridad y son reiteradas las referencias a la autodeterminación, la secesión o el proceso constituyente de Cataluña y a las actuaciones de la Generalitat conducentes a ese objetivo: aprobación por el Parlamento de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, de referéndum de autodeterminación, y de la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República; la convocatoria y organización del referéndum del 1 de octubre, etc. De todo ello, como afirma la exposición de motivos (apartado IX), el «Gobierno estima que, de confirmarse por el Presidente de la Generalidad de Cataluña la declaración de independencia de Cataluña, [...] concurrirían las circunstancias para la aplicación del artículo 155 de la Constitución»; extremo que viene confirmado por el apartado C de la parte dispositiva de este acuerdo: [«en caso de no atenderse el presente requerimiento, el Gobierno de la Nación, en cumplimiento de sus funciones atribuidas por la Constitución, propondrá al Senado»].

Lo relevante es, no obstante, que estas cuestiones fueron debidamente atendidas y objeto de cumplida contestación por parte del presidente de la Generalitat en sus cartas de 16 y 19 de octubre de 2017, en las que niega la existencia de una declaración de independencia por las instituciones catalanas, y hace referencia explícita al escenario político abierto tras la consulta de 1 de octubre de 2017 en términos de un mandato democrático, cuyos efectos había dejado en suspenso el propio presidente de la Generalitat ante el Parlamento de la comunidad autónoma; algo que, por lo demás, es público y notorio, además de que el mismo presidente había apuntado una posible vía de reconducción del conflicto mediante la apertura de una fase de diálogo entre los Ejecutivos español y catalán. Luego de transcribir pasajes de una y otra carta, la demanda señala que estos extremos no fueron considerados ni dignos de mención por el Gobierno en el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, por el que se tuvo por rechazado el requerimiento previo y se solicitó autorización al Senado para la adopción de medidas de aplicación del artículo 155 CE, en el que no se razonaron los motivos que llevaron a juzgar insuficientes o inadecuadas las comunicaciones del presidente de la Generalitat.

El requerimiento, en segundo lugar, presenta un defecto formal muy relevante, pues del mismo no se deducen las medidas a adoptar como consecuencia de entender que ha sido desatendida la pretensión del Gobierno del Estado. Esta clamorosa omisión, habida cuenta de la extraordinaria gravedad de las medidas adoptadas, no se compadece con lo que dispone la Constitución en cuanto a la sustanciación del procedimiento del artículo 155 CE.

Considera asimismo la demanda que las vulneraciones de naturaleza formal pueden predicarse también de la actividad desarrollada por el Senado en la admisión y posterior

tramitación de la solicitud de autorización, de donde resultaría igualmente la inconstitucionalidad del acuerdo del Pleno de la cámara, de 27 de octubre de 2017, en su conjunto, y de los actos dictados en su virtud. Ello es así en cuanto el acuerdo del Consejo de Ministros del 21 de octubre se adoptó sin que pudiera considerarse desatendido el requerimiento previo, razón por la cual el Senado debería haber rechazado la solicitud que le fue formulada, visto que el artículo 189 de su Reglamento exige que se aporte la justificación de que el requerimiento inicial no ha sido atendido. El procedimiento previsto en el Reglamento del Senado se desencadena así a partir de la concurrencia efectiva de una serie de condiciones preliminares, como son el requerimiento previo y la eventual respuesta del ejecutivo autonómico. Su inobservancia supondría la imposibilidad de que por esa cámara puedan analizarse los argumentos y los datos aportados por la Generalitat en su descargo.

Por otra parte, el artículo 189 RS establece la posibilidad de que el presidente de la comunidad autónoma afectada pueda presentar alegaciones, para lo cual puede designar «si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos». El presidente de la Generalitat remitió al Senado el escrito que contenía sus alegaciones («Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado», núm. 165, de 27 de octubre) y designó para la presentación de tales alegaciones en la comisión correspondiente al delegado en Madrid del Gobierno de la Generalitat, pero la mesa y los portavoces de la comisión decidieron rechazar esa intervención, sin que consten las razones o el fundamento para ello («Diario de Sesiones del Senado», núm. 183, pp. 2 y 3). Con ello, además de vulnerarse el procedimiento contemplado por el artículo 189 RS, se cercenaron gravemente las facultades del presidente de la Generalitat de defender sus alegaciones personalmente o a través de la autoridad nombrada al efecto, viéndose obligado a designar subsidiariamente a dos senadores, no solo con clara infracción de su capacidad de designación, reglamentariamente reconocida, sino en franca disminución de la confianza institucional que debería encabezar un trance tan grave como el descrito, pues las alegaciones del presidente lo son en tanto que máximo exponente del sistema institucional de la Generalitat [art. 2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)]. El Tribunal Constitucional no puede por menos que declarar la inconstitucionalidad de la negativa de los órganos del Senado a permitir la intervención del representante del presidente de la Generalitat en la sesión de la Comisión conjunta del 26 de octubre y, en consecuencia, la nulidad de la autorización resultante.

G) Pasa después la demanda a considerar las medidas que figuran en el acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de octubre de 2017, por el que se tuvo por no atendido el requerimiento planteado, medidas que fueron propuestas al Senado para su aprobación, y que se examinan en los términos que a continuación se resumen:

a) En cuanto a las medidas relativas al Gobierno y a la administración de la Generalitat, la primera de ellas es el cese del presidente de la Generalitat y de los miembros de su Gobierno, y su sustitución por los órganos y autoridades designados al efecto por el Gobierno del Estado (apartado A del acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, que el Senado asumió —«sin modificaciones»). Se observa al respecto que la facultad de dar instrucciones a las autoridades de una comunidad autónoma (art. 155.2 CE) no puede implicar en ningún caso su cese o destitución, lo que supondría una quiebra no solo del principio de autonomía (art. 2 CE), sino también del modelo parlamentario de gobierno que aseguran la Constitución (art. 152) y el Estatuto de Autonomía de Cataluña (arts. 67 y 68), pues las decisiones de las instituciones autonómicas (en este caso, de su presidente y Gobierno) no emanan de la voluntad general expresada por el pueblo de Cataluña mediante el ejercicio de su derecho fundamental a la participación política (art. 23 CE), sino que responden a legitimidades políticas distintas.

Las instrucciones del Gobierno del Estado no pueden alterar lo dispuesto por la norma institucional básica de Cataluña, sin operar la necesaria modificación del Estatuto, lo que constituiría «una grave inyectiva» contra el Estado de Derecho y vulneraría los principios de legalidad y de jerarquía normativa, al tener que admitir que un real decreto

de cese, como el que se deriva del acuerdo del Senado, tiene prevalencia sobre el Estatuto. La misma quiebra se produce en relación a la designación del presidente de la Generalitat y de los miembros de su Gobierno, tras el cese de los anteriores titulares, puesto que ni el Gobierno del Estado ni el Senado pueden disponer el cese de un presidente o de un gobierno autonómicos y mucho menos asumir sus funciones, dejando de lado la necesaria relación fiduciaria que se establece entre el Parlamento y el Gobierno de la comunidad autónoma. La autonomía de la Generalitat es política, no meramente administrativa (SSTC 25/1981 y 32/1981), lo que comporta que está dotada de la capacidad de elegir y cesar a su presidente por parte del Parlamento, y a los miembros del Gobierno por el propio presidente (arts. 152.1 CE y 67 EAC). Resulta así que la destitución del presidente y del Gobierno de la Generalitat, en los términos de la autorización del Senado, constituye un supuesto de suspensión de facto de la autonomía atribuida al Parlamento de Cataluña (art. 58 EAC) y de las potestades reconocidas al propio presidente respecto de los consejeros que designa. Esta es también la conclusión a la que ha llegado –se dice– la doctrina científica que ha analizado este artículo 155 CE a la luz de sus antecedentes, pues en el debate constituyente hasta por dos veces se rechazó la posibilidad de disolución o sustitución general del gobierno de una comunidad autónoma.

Por lo demás, para el caso de que se tratara de una medida tendente a asegurar el cumplimiento de las instrucciones dadas al presidente de la Generalitat y al resto de los miembros de su Gobierno, hay que tener presente que el ordenamiento ya contempla los oportunos mecanismos de exigencia de responsabilidad política y, en su caso, penal, atribuidos a órganos que no son el presidente del Gobierno del Estado (Parlamento de Cataluña y Tribunal Superior de Justicia de Cataluña: arts. 67 y 70 EAC). Por todo ello, la medida de cese del presidente de la Generalitat y de los miembros de su Gobierno, y la correlativa asunción de sus funciones por el Gobierno del Estado, vulneran los artículos 2, 147 y 152 CE, en relación con los artículos 67 y 68 EAC.

La medida de cese de los miembros del Gobierno, por otra parte, no supera el test de proporcionalidad, por no ser adecuada ni necesaria para la finalidad de impedir una declaración de independencia o el inicio de un proceso constituyente. Ni el acuerdo del Consejo de Ministros ni el del Senado razonan mínimamente la conexión entre esta medida y el objeto que se persigue, de modo que el cese se configura, en la práctica, como una genuina «sanción» ante los incumplimientos denunciados, a pesar de que el artículo 155 CE no constituye un instrumento de esa naturaleza, ni tan siquiera con carácter preventivo o en evitación de futuras actuaciones incumplidoras. Y todo ello teniendo en cuenta la posibilidad de adoptar alternativamente otras medidas mucho menos gravosas para la autonomía de Cataluña y para el normal funcionamiento de sus instituciones, como son, por ejemplo, los controles de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas a ejercer por el Tribunal Constitucional o por la jurisdicción ordinaria (art. 153 CE).

El cese del presidente de la Generalitat y de los miembros de su Gobierno también vulnera, en otro orden de cosas, los derechos fundamentales recogidos en los artículos 23 y 24 CE, además de las disposiciones del artículo 70.2 EAC sobre el fuero especial de los miembros del Gobierno. Tras recordar la jurisprudencia constitucional sobre el *ius in officium* de los representantes (art. 23.2 CE), se indica que, en el marco de la relación fiduciaria característica del régimen parlamentario (art. 152 CE y arts. 67 y 68 EAC, así como la Ley 13/1998, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno), existe un número tasado de causas de cese, entre las que no figura que el mismo tenga lugar por decisión de una autoridad estatal en el ejercicio de las facultades del artículo 155 CE. La destitución de los miembros del Gobierno de la Generalitat constituye igualmente una vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24 CE), dado que estos pierden la condición de aforados ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (art. 70.2 EAC), lo que puede suponer una manipulación del litigio, al sustraer de su conocimiento al juez natural (SSTC 47/1983 y 199/1997).

b) El acuerdo impugnado autoriza la adopción de tres medidas específicas que imponen un régimen jurídico especial para las actuaciones de la Generalitat: la posibilidad de introducir un régimen de comunicación o autorización previas para la adopción de las diversas actuaciones que el Gobierno del Estado considere convenientes (apartado B); la sanción de nulidad de pleno derecho para los actos que contravengan lo señalado en el propio acuerdo (apartado E.2); y la denegación de efectos jurídicos para las disposiciones y actos publicados en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» (DOGC) que contravengan lo dispuesto en el propio acuerdo (apartado E.3).

Afirma la demanda que estas medidas no guardan relación alguna con los objetivos constitucionales del art. 155 CE, y menos si quien las puede adoptar carece de competencia para ello, alterando el principio de legalidad y de jerarquía normativa; la excepcionalidad de este instrumento no legitima una utilización del mismo que sirva para alterar el ordenamiento jurídico ni para suplantar la función del legislador. El régimen de comunicación o autorización previas no solo constituye una tutela inaceptable, sino que, teniendo en cuenta que el régimen para la adopción de acuerdos se halla expresamente previsto en los artículos 13 y siguientes de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, se está alterando gravemente el principio de legalidad y de jerarquía normativa (STC 17/1981). Por su parte, las medidas referidas a la nulidad de pleno derecho de los actos adoptados en contravención del acuerdo y a la carencia de efectos de las disposiciones y actos contrarios al mismo publicados en el «DOGC» resultan incompatibles con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). No corresponde en ningún caso al repetido acuerdo determinar el alcance de sus consecuencias, función que ya ejercen tanto la Constitución como los artículos 47 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y los artículos 71 y siguientes de la Ley 26/2010, antes citada. La aplicación de la figura de la nulidad de pleno derecho conlleva importantes consecuencias frente a terceros y una menor protección para quienes de buena fe han actuado amparados en la legitimidad de las decisiones o normas posteriormente anuladas. Con ello, se ve perturbada también la seguridad jurídica (SSTC 27/1981 y 46/1990), en la medida en que una determinación normativa como la descrita constituye una modificación esencial del régimen de eficacia de los actos jurídicos, en abierta contravención de lo dispuesto por las normas fundamentales del ordenamiento estatal y autonómico en la materia, además de desplegar efectos frente a los ciudadanos. Finalmente, en relación con la denegación de efectos jurídicos para las disposiciones y actos publicados en el «DOGC» que contravengan lo establecido por el propio acuerdo, resulta innegable que todos los actos publicados pueden surtir efectos para ciudadanos e instituciones, derivados precisamente de su formal vigencia a partir de dicha publicación. Se citan al respecto el artículo 65 EAC y la STC 179/1989.

C) En cuanto a las medidas en ámbitos singulares, se reitera que el art. 155 CE no faculta para alterar el reparto competencial entre Estado y comunidades autónomas, sino únicamente para la sustitución de determinadas autoridades autonómicas en el ejercicio de sus funciones. Por el contrario, la medida contenida en el apartado C.1 autoriza la sustitución, caso de necesidad, de los miembros de la policía de la Generalitat –Mossos d'Esquadra– por efectivos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, lo que, además de fracturar el sistema de distribución competencial, opera sin que el Gobierno del Estado o el Senado aporten razones o justificación alguna, de modo que la medida no supera el preceptivo test de proporcionalidad, por no reunir los requisitos de adecuación o necesidad. No se trata de una sustitución de determinadas autoridades políticas o administrativas, sino de la entera administración de la Generalitat en el ámbito de una de sus competencias, como es la de seguridad pública. Se citan al respecto los artículos 149.1.29 y 148.1.22 CE, así como la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, y las SSTC 154/2005, 33/1982 y 86/2014.

d) Respecto de las medidas referidas al Parlamento de Cataluña, la demanda considera que las que atribuyen al presidente del Gobierno del Estado la posibilidad de acordar la disolución de la cámara y convocar elecciones en el plazo máximo de seis meses (apartado A), así como otras que resultan limitadoras o excluyentes de las facultades parlamentarias de investidura y de control e impulso del Gobierno (apartado D), no pueden autorizarse al amparo del repetido art. 155 CE. Se señala, con cita del art. 152.1 CE, que las comunidades autónomas a las que se refiere el artículo 151 de la norma fundamental tienen necesariamente como forma de gobierno el denominado sistema parlamentario; de suerte que las medidas incluidas en los apartados D.1 y D.2 suprimen los rasgos característicos de tal sistema, de forma irreconciliable con la Constitución y en abierta contravención del Estatuto de Autonomía de Cataluña (arts. 55, 67 y 74); norma, esta última, que también forma parte del ordenamiento jurídico estatal, que el Estado tiene la obligación de reconocer y amparar (arts. 2 y 147 CE), y cuya modificación solo puede tener lugar mediante el procedimiento establecido (arts. 222 y 223 EAC). Por otra parte, la suspensión de determinados artículos del Reglamento del Parlamento afecta, además, y con carácter general, a todo el capítulo I del título II del Estatuto de Autonomía de Cataluña, pues no solo incide en la autonomía política de Cataluña, sino en la autonomía y funciones de la cámara.

e) En lo que se refiere a la autorización para asumir la facultad de disolución del Parlamento y de convocatoria de elecciones, se comienza alegando que, atendiendo a los principios de graduación y de necesidad, el Gobierno del Estado hubiera debido advertir expresamente al de la Generalitat que entre las consecuencias de la desatención del requerimiento podía estar la disolución directa del Parlamento y que, en tal sentido, no hay que descartar que el presidente de la Generalitat, pese al carácter coercitivo de la medida, hubiera podido disolver la cámara por iniciativa propia, evitando la injerencia de una autoridad ajena al sistema institucional catalán, dando lugar a la desactivación del art. 155 CE.

Esta posibilidad, no admitida por el constituyente español, aunque existente en otros ordenamientos federales o regionales, resulta incompatible con el diseño constitucional del art. 155 CE, consistente en la posibilidad de impartir instrucciones a las autoridades autonómicas, reiterándose que tal posibilidad de disolución fue desechada de forma expresa en el debate constituyente. En otro orden de cosas, la disolución conecta con la forma política o de gobierno parlamentaria, en virtud de la cual el presidente de la Generalitat es el jefe del Gobierno y designa, en tal condición, a sus miembros tras su propia elección parlamentaria (art. 67.2 EAC); facultad construida sobre la base de la confianza política de la mayoría y la consiguiente asunción de responsabilidades políticas ante la misma, cuyo correlato es la facultad del presidente, y solo suya, de disolver el Parlamento de forma anticipada a la expiración natural del mandato (art. 75 EAC). Esta decisión política que no tiene más límites ni condicionantes que la voluntad de su titular, en razón de su legitimidad política. Suplantar esa voluntad política no es posible, so pena de fracturar los elementos fundamentales que son la esencia de la propia forma de gobierno.

La autorización de disolución parlamentaria por el presidente del Gobierno constituye una medida inadecuada e innecesaria, y por tanto desproporcionada al objeto que se pretende, pues no está concebida para restaurar el orden constitucional, sino simplemente para tratar, en su caso, de sustituir una mayoría política por otra alternativa, lo cual es una opción política que nada tiene que ver con el incumplimiento de obligaciones constitucionales. La medida, en suma, constituye una grave vulneración del principio de autonomía (arts. 2 y 152 CE y 1 EAC) y excede de las facultades que permite otorgar el artículo 155 CE.

f) En cuanto a la medida según la cual el Parlamento no puede investir a ningún presidente de la Generalitat durante el plazo de seis meses (D.1) y aquellas otras que pretenden impedir que la cámara cree comisiones de investigación o fije comparecencias con relación a las autoridades designadas para el desarrollo y ejecución de las medidas aprobadas por el Senado, así como que tampoco pueda exigir responsabilidades

políticas ni llevar a cabo otras medidas de control e impulso de la acción política – plantear interpelaciones o preguntas, debatir planes o comunicados o tener sesiones informativas (D.2 y D.3)–, se observa, en primer lugar, que ya el Senado enmendó las medidas contenidas en el apartado D.4 del acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, que pretendían someter a una suerte de tutela gubernativa la actividad legislativa del Parlamento, aduciendo para ello su carácter inconstitucional; tacha esta que merece también la limitación de la facultad de investidura y por los mismos motivos que la previsión de cese del presidente de la Generalitat.

Idéntico reproche merece la restricción de las facultades de control e impulso parlamentarios. Con la configuración de un Gobierno exento de todo control político ordinario (pese a que dicho control se atribuya, de forma vaga e imprecisa, al Senado) se está hurtando al debate político y plural la acción gubernamental, lo cual es requisito de su legitimidad, y más cuando con este tipo de control político no se pone en tela de juicio la confianza parlamentaria de la mayoría, como sí se pone en entredicho mediante mecanismos extraordinarios como la moción de censura o la cuestión de confianza. Y por lo que a las actividades de impulso y deliberativas se refiere, no se comprende qué tipo de infracciones del orden constitucional y legal pueden llegar a cometerse que no puedan dar lugar a la adopción de medidas menos gravosas, teniendo en cuenta que son actos parlamentarios susceptibles de control constitucional e incluso de suspensión (art. 161.2 CE y STC 42/2014). Estas decisiones implican dejar sin efecto lo que define la esencia del sistema parlamentario y el carácter democrático del Gobierno, lo que implica, además, la afectación del derecho fundamental de participación política, tanto de los parlamentarios como de los ciudadanos de Cataluña (art. 23 CE).

La medida del apartado D.3 sigue, en cierto modo, la tónica de las fijadas en los apartados D.1 y D.2, en el sentido de que establece que el Parlamento no puede dirigirse directamente al ejecutivo catalán y se relaciona, además, con la relativa al ejercicio de la potestad legislativa y de autoorganización de la cámara (D.4). En ambos casos, el acuerdo del Consejo de Ministros condiciona el ejercicio de estas facultades a un control previo por parte de una «autoridad» designada por el Gobierno del Estado, encargada de cualificar su contenido en términos que solo pueden interpretarse como de control político de conveniencia u oportunidad. Con ello, el acuerdo del Consejo de Ministros culmina la suspensión en toda regla de la autonomía de Cataluña, ya que no sólo se cesa al Gobierno, sino que sitúa a la administración bajo su dependencia y, si bien se mantiene formalmente el Parlamento, se le sitúa en subordinación jerárquica con relación al Gobierno del Estado. No solo eso, sino que, para hacerlo, se atribuye funciones que la Constitución reserva en exclusiva a los tribunales ordinarios y también al Tribunal Constitucional (arts. 153, 117 y 161 CE). Todas estas medidas vulneran en consecuencia el artículo 23 CE en toda su extensión y, en especial, el *ius in officium* de los representantes políticos, citándose al respecto las SSTC 64/2002 y 208/2003, vulneran los derechos de participación política, en abierta contravención del carácter democrático y representativo de la forma de gobierno de la Generalitat (art. 152 CE y arts. 55, 67 y 74 EAC), y no se ajustan a las exigencias de adecuación y necesidad propias de las medidas que se adoptan de forma extraordinaria en aplicación del art. 155 CE.

Concluye la demanda con la solicitud de que se tenga por interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el acuerdo del Pleno del Senado por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del artículo 155 CE, publicado mediante resolución de 27 de octubre de 2017 de la presidencia de la cámara, así como contra todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición de las medidas mencionadas, por constituir una unidad normativa, dictándose sentencia que declare la inconstitucionalidad de dichos preceptos.

2. Por providencia de 7 de febrero de 2018, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña; dar traslado de la demanda y documentos presentados (art. 34 LOTC) al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, y al Gobierno de la

Generalitat de Cataluña, por conducto de su presidente, al objeto de que en plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Con el fin de evitar un conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se suspendió el plazo para que el Gobierno de Cataluña pudiera personarse y formular alegaciones en tanto el Consejo de Ministros, de conformidad con el artículo 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, ejerciera las funciones y competencias que corresponden al Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Se acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 12 de febrero de 2018, el abogado del Estado se personó en el recurso en nombre del Gobierno y solicitó prórroga por el máximo legal del plazo concedido para alegaciones, habida cuenta del número de asuntos pendientes ante esa abogacía. Por providencia de la misma fecha, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el antedicho escrito del abogado del Estado, a quien se le tuvo por personado en la representación que legalmente ostenta, y prorrogar en ocho días más el plazo concedido por la anterior providencia de 7 de febrero de 2018, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

4. Mediante oficio de 13 de febrero de 2018, registrado en el Tribunal el día 15, el presidente del Senado comunicó el acuerdo de la mesa de la cámara, de comparecer en el procedimiento a los efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento alegados y a encomendar la representación y defensa de la cámara al letrado de las Cortes Generales.

Asimismo, por oficio de 13 de febrero de 2018, registrado en el Tribunal el día 16, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la cámara, en orden a que se diera por personado al Congreso de los Diputados en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 22 de febrero de 2018, el letrado de las Cortes Generales, en nombre y representación del Senado, presentó alegaciones que pueden resumirse como sigue:

a) Tras referirse a los antecedentes del presente litigio, se afirma que ninguna tacha puede oponerse a la legitimación procesal del Parlamento recurrente, pues la aplicación del art. 155 CE afecta directamente al ámbito de autonomía de la comunidad autónoma (art. 33.2 LOTC) y, estando disuelta la cámara, ha asumido la competencia para recurrir su Diputación Permanente [art. 74.2 f) de su Reglamento].

b) Se señala a continuación que, en cumplimiento del acuerdo de la mesa del Senado, estas alegaciones se limitarán a las cuestiones procedimentales planteadas en el recurso, sin entrar en aquellas de fondo sobre el contenido del acuerdo adoptado, y sin que deba entenderse este silencio como manifestación a favor o en contra del mismo. Y considera, a estos efectos, que son dos los vicios procedimentales que se imputan al Senado: el primero, admitir a trámite la propuesta del Gobierno sin haberse justificado que no se hubiera atendido el requerimiento inicial del presidente del Gobierno al de la Generalitat; el segundo, haberse cercenado las facultades del presidente de la Comunidad Autónoma de defender sus alegaciones en el Senado.

c) En relación a la primera de estas imputaciones, en el recurso parece aducirse que el Senado habría omitido la verificación del presupuesto habilitante del art. 155 CE, añadiéndose que el Senado debería haber rechazado la solicitud del Gobierno, por no haberse justificado la no atención del requerimiento, según exige el artículo 189 de su Reglamento. Observa al respecto que este precepto contempla dos exigencias: la de presentar escrito con el contenido y alcance de las medidas propuestas y la de justificar la realización del requerimiento al presidente de la comunidad autónoma y el incumplimiento por parte de esta. Y el art. 36.1 del mismo Reglamento establece que es la mesa el órgano competente para la admisión y calificación de escritos en el Senado. A

la vista de estas dos disposiciones, cabe afirmar, en primer lugar, que la mesa ejerció su competencia, sin invadir la de ningún otro órgano, cuando admitió a trámite el acuerdo del Consejo de Ministros; y, en segundo lugar, en cuanto al cumplimiento de las dos exigencias del artículo 189.1, resulta manifiesto que ambas constaban formalmente en la documentación que la mesa recibió y admitió, y que aparecerían más tarde en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado». De ello se deduce perfectamente el cumplimiento por la mesa del Senado de lo dispuesto en los citados artículos 36.1 c) y 189.1 del Reglamento.

Sobre si el juicio de admisión de la mesa fue suficiente o no desde un punto de vista material, se apela a la constante jurisprudencia del Tribunal en el sentido de que la función calificador y de admisión a trámite debe ceñirse a la verificación de la presencia de los elementos formales de cada iniciativa. El Tribunal ha admitido que, ocasionalmente, la calificación y admisión de iniciativas pueda extenderse más allá de tales requisitos, cuando se presentan dos circunstancias: primero, que se trate de una iniciativa legislativa o de control del Ejecutivo y, segundo, la existencia de una limitación material por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario. Si se aplica esta doctrina al caso planteado, puede admitirse que el acuerdo del Gobierno del 21 de octubre reúne la primera circunstancia, pues se trataría de un acto con fuerza de ley, como reconoce el propio recurso. Incluso podría admitirse también que sea un acto de control sobre el ejecutivo, pues implica aprobar o no las medidas forzosas previstas por el Gobierno respecto a una comunidad autónoma. En cambio, para nada se presenta la segunda circunstancia, pues el art. 155 CE no contiene ninguna limitación material sobre su objeto, limitándose a prever genéricamente unas medidas necesarias, que el Senado debería aprobar por mayoría absoluta. Estas medidas (sin considerar ahora si eran realmente necesarias o no) estaban perfectamente contenidas en el documento remitido por el Gobierno y publicado en los términos dichos. Por lo demás, el bloque de la constitucionalidad no contiene ninguna previsión sobre este procedimiento extraordinario, y por tanto es irrelevante para determinar su alcance material. Por tanto, no existe ninguna base para defender que la admisión a trámite del acuerdo del Gobierno pudiese hacerse acudiendo a elementos distintos de los formales.

Un segundo supuesto en el que el Tribunal Constitucional ha admitido que la admisión se verifique más allá de los requisitos puramente formales es en casos excepcionales de propuestas o proposiciones cuya contradicción con el derecho o inconstitucionalidad sean palmarias o evidentes. Pero, sin perjuicio de que legítimamente pueda discreparse de la propuesta del Gobierno por razones de oportunidad o, incluso, de constitucionalidad, no hay nada en la misma que indique que palmaria y evidentemente resulte contraria al art. 155 CE: se presenta por el Gobierno, único legitimado al efecto, tras la verificación de los trámites oportunos, y se adopta, finalmente, en relación a acontecimientos que el propio recurso implícitamente califica de extremadamente cualificados. Es más: si, apurando las exigencias formales, la mesa hubiera inadmitido a trámite la propuesta del Gobierno, habría conducido a un resultado inconstitucional, al hurtar al único legitimado para decidir (al Senado, por mayoría absoluta) su capacidad para debatir, aprobar o rechazar las medidas propuestas y en su caso enmendarlas. Confirma lo anterior el hecho de que el Tribunal Constitucional rechazase, por providencia de 26 de octubre, la admisión a trámite del recurso de amparo, de 25 de octubre, de tres senadores por manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental, recurso dirigido frente a los acuerdos de la mesa de 21 y 24 de octubre, por los que, respectivamente, se admitió a trámite la propuesta del Gobierno y se rechazó la reconsideración planteada frente a esta decisión.

d) En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad de la negativa a permitir la intervención del representante del presidente de la Generalitat, se señala que la carta dirigida al presidente de la Generalitat por el del Senado cumplió con lo exigido por el artículo 189.3 RS e incluso fue más allá, con la finalidad de garantizar los intereses de la propia Generalitat. Frente a ello, y sin invocar norma alguna que lo avale, el Parlamento recurrente afirma que la denegación cercenó gravemente las facultades del presidente

de la Generalitat de defender sus posiciones, afirmación que no solo carece de respaldo reglamentario, sino que cae en diversos errores, pues las alegaciones, en primer lugar, se deben presentar por escrito, de modo que su publicación facilita su puesta a disposición de todos los senadores, como aquí se hizo; de otra parte, los apartados 3, 4 y 5 del artículo 189 no disponen que el representante designado por el presidente de la comunidad autónoma intervenga para la presentación y defensa de las alegaciones ante la Comisión o ante el Pleno; y porque, finalmente, la carta que el letrado mayor del Senado dirigió al delegado del Gobierno de la Generalitat en Madrid contenía una precisa y completa referencia a todos los aspectos que deben entenderse incluidos en el concepto de «representación a estos efectos» (art. 189.3). De este modo, la finalidad de que los senadores pudieran tener conocimiento de las alegaciones se cumple con su publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y simultáneamente no parece razonable que en un procedimiento de esta relevancia y consecuencias se extendiera la posibilidad de intervenir ante los órganos de la cámara a cualquier posible representante designado por el presidente de la comunidad autónoma afectada sin que el Reglamento del Senado así lo hubiera previsto expresamente.

Tampoco se ajusta a la realidad la afirmación de que el presidente de la Generalitat se vio obligado torticeramente a designar subsidiariamente a dos senadores; nada semejante se exigió por ningún órgano del Senado. Además, la designación no se hizo subsidiariamente sino, por el contrario, al mismo tiempo que la del delegado del Gobierno de la Generalitat en Madrid, para el caso de que «no fuera posible» la del primero, lo que revela las dudas que al propio presidente de la Generalitat le ofrecía esta designación. Frente a todo ello, los órganos competentes del Senado, en coherencia con la trascendencia del procedimiento, abrieron la posibilidad, comunicada en la carta del presidente del Senado y no prevista en el artículo 189, de que el presidente de la Generalitat, como máxima autoridad de la misma, pudiera intervenir ante la Comisión conjunta y ante el Pleno, ampliando así las garantías de la comunidad autónoma y de su máximo representante en la defensa de sus intereses, la cual, de forma tácita, fue desestimada por el presidente de la Generalitat.

Por otro lado, teniendo en cuenta lo genérico del enunciado («persona que asuma la representación a estos efectos»), no puede olvidarse que la no admisión de la intervención del delegado de la Generalitat en Madrid fue dispuesta por la mesa y el presidente de la Comisión conjunta, haciendo uso de lo previsto en el artículo 64 del Reglamento, artículo que concuerda con el 37.7, en la medida en que atribuye al presidente del Senado la facultad de interpretar el reglamento. En todo caso, si hipotéticamente se estimase algún defecto en lo anterior, ello en modo alguno afectaría a la validez del procedimiento seguido en el Senado, si se aplica por analogía lo establecido por el Tribunal Constitucional para el procedimiento legislativo, pues no se ha alterado en ningún caso de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad del Senado, por lo que no cabe hablar de vicio de inconstitucionalidad (SSTC 136/2011 y 84/2015). Tanto la amplia motivación que constaba en la propuesta del Gobierno, como las alegaciones recibidas, admitidas y publicadas, y las propias deliberaciones, en ponencia y en comisión conjunta, constituían suficientes elementos de juicio para que el Senado pudiese ejercer su atribución conforme al art. 155 CE.

Se concluye con la súplica de que se dicte sentencia por la que se desestime la pretensión de inconstitucionalidad y nulidad del procedimiento seguido en el Senado para la adopción del acuerdo de 27 de octubre de 2017 por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del art. 155 CE.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 13 de marzo de 2018, presentó sus alegaciones la abogacía del Estado, que pueden resumirse como sigue:

A) Se aduce, en primer lugar, la inadmisibilidad parcial del recurso de inconstitucionalidad, que abarcaría las medidas no recogidas en el acuerdo del Senado, sino en la Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 que, en aplicación del artículo 155 CE,

tuvo por no atendido el requerimiento planteado al presidente de la Generalitat de Cataluña. Es cierto –se añade– que esta propuesta del Gobierno forma parte de un procedimiento en el que el Senado autoriza, rechaza o modula las medidas propuestas, pero no lo es menos que las previsiones impugnadas no se encuentran recogidas en la resolución del Senado, lo que genera una indeterminación sobre el objeto del recurso que solo puede salvarse con la interpretación expuesta, pues de lo contrario procedería la inadmisibilidad de la demanda [art. 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)].

La inadmisibilidad afecta también a las disposiciones dictadas en desarrollo o como complemento o adición de las medidas adoptadas. En primer lugar, por razones formales, pues el suplico no señala las disposiciones concretas que se impugnan, lo que infringe el citado artículo 33.1 LOTIC. En segundo lugar, porque incumple el requisito establecido en la jurisprudencia constitucional de justificar las razones por las que estas disposiciones, genéricamente mencionadas, son o pueden ser inconstitucionales. En tercer lugar, porque no existe «unidad normativa» que determine que estas disposiciones puedan ser impugnadas en un recurso de inconstitucionalidad. Acepta la abogacía del Estado que el conjunto formado por el acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017 y el acuerdo del Consejo de Ministros del día 21 inmediatamente anterior, en aquello que fue autorizado por la cámara, sí que forman «unidad normativa» con fuerza de ley, pero no sucede lo mismo con los actos dictados en su aplicación, a los que la impugnación se extiende. Los actos adoptados por el Gobierno de la Nación, bien para la ejecución de las medidas autorizadas por el artículo 155 CE, bien en su condición de Gobierno de la Generalitat de Cataluña de acuerdo con lo previsto en dichas medidas, no tienen fuerza de ley, sino la propia de los actos aplicativos de una ley y no pueden impugnarse a través de un recurso de inconstitucionalidad, citándose al respecto la STC 83/2016 y el ATC 7/2012, cuya doctrina sería aplicable al caso y debería llevar a la inadmisión de esta parte del suplico de la demanda y, por tanto, a la inadmisión parcial del recurso. Frente a estas disposiciones cabría la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, si se entiende vulnerado algún derecho fundamental, la interposición, en caso, de recurso de amparo. En el supuesto de los ceses de determinados cargos públicos, así se han configurado estas medidas, para salvaguardar el acceso a la jurisdicción y la tutela judicial efectiva de la que, de lo contrario, no dispondrían las personas destinatarias de tales actos.

De la misma manera, aunque no se recoge así en el suplico, se impugna el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre. Esta pretensión, al no estar formulada en el suplico de la demanda, debería ser declarada inadmisibile o simplemente desconocida. Y abunda en dicha inadmisibilidad el hecho de que se impugna ese acuerdo de manera autónoma, no en cuanto forma parte de su autorización por el Senado, lo que plantea una doble razón para la inadmisibilidad. De una parte, se impugna un vicio autónomo, no vinculado a la autorización por el Senado, y; de otra, el acuerdo de 21 de octubre es un acto que inicia e incorpora la tramitación en el Senado y autónomamente considerado es un acto de trámite no impugnabile que, además, carece de fuerza de ley. La impugnación de estos vicios, por lo tanto, se debe imputar, como también se hace en el recurso, a su admisión y autorización por el Senado. Se cita al respecto auto del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2018.

Centrado el objeto de la controversia exclusivamente en el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, integrado en la autorización del Senado, se afirman, como motivos procedimentales de la inconstitucionalidad, la incoherencia del requerimiento, imputada a aquel acuerdo y a su admisión por el Senado, y la tramitación en esta cámara, por no haberse admitido que el presidente de la Generalitat hiciera valer sus argumentos a través de la persona por él designada. Las pretensiones de carácter material están referidas a determinadas medidas propuestas por el Gobierno, autorizadas por el Senado y publicadas en la Orden PRA/1034/2017. Dado que el acuerdo del Consejo de Ministros es autorizado, con determinados condicionantes, por el

Senado, y se remite a él, esta impugnación, con las objeciones ya expuestas, sí se refiere a un acto con fuerza de ley.

B) Se aborda, a continuación, el examen de la configuración del artículo 155 CE, señalándose al respecto, y en síntesis, lo siguiente:

a) Este «medio extraordinario de coerción» (STC 49/1988) era inédito en el constitucionalismo español y no se recogía, específicamente, en la Constitución de la II República, de tal forma que las referencias del recurso a la sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales, de 1936, y a sus antecedentes no son aplicables ni como mera referencia histórica al caso que nos ocupa. Sí estaba ya previsto en el proyecto de la vigente Constitución de 1978 presentado en su día a las Cortes (artículo 144, entonces), con un enunciado inicial que fue, en su tramitación, objeto de tres adiciones, incluyéndose así en el texto la referencia a la actuación que atente gravemente al interés general de España, la exigencia de requerimiento previo y la exigencia de mayoría absoluta en el Senado para la aprobación de las medidas, aunque no fueron estas las únicas enmiendas presentadas en el proceso constituyente. En cuanto a estas incorporaciones, los trabajos parlamentarios dan escasa justificación, aunque sí es de destacar que en ellos es explícita la referencia al origen de esta previsión constitucional, que estaría en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, por más que la doctrina académica ya ha señalado las diferencias entre la coerción federal alemana y la estatal del art. 155. Se añade además que todos los sistemas constitucionales de nuestro entorno regulan mecanismos de defensa del orden constitucional mediante algunas de las técnicas de auxilio, supervisión o ejecución federal, transcribiéndose al respecto determinados pasajes del dictamen 12/2017, de 5 de diciembre, del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Cataluña.

b) En cuanto a las notas características de la coerción estatal en España, se observa que, a partir de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional, sus principales rasgos son que se trata de un mecanismo extraordinario de coerción que actúa como *última ratio* ante un incumplimiento flagrante, manifiesto, contumaz, deliberado o no, por una comunidad autónoma, decantándose la abogacía del Estado por las interpretaciones doctrinales que lo califican como mecanismo de plenos poderes.

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica del acuerdo del Gobierno sobre las medidas y el del Senado que las autoriza, se trata de acuerdos que tienen fuerza de ley, citándose al respecto, de nuevo, la STC 83/2016 y el ATC 7/2012, debiendo por ello excluirse las posiciones doctrinales que calificaban dichas decisiones y disposiciones como actos carentes de aquella fuerza y que remitían su control constitucional a la vía del conflicto de competencia. Los principios que deben regir la aplicación del artículo 155 CE serían, según doctrina mayoritaria, los de gradualidad o necesidad, por su condición de solución extrema o *última ratio*, proporcionalidad, transitoriedad o temporalidad y mínima intervención, que no sería sino concreción del de gradualidad, adoptándose la medida menos gravosa si ello fuera posible.

c) En cuanto al procedimiento de aplicación de este precepto, se comienza por constatar que en él se hace mención tanto al incumplimiento de obligaciones como a la actuación de forma que atentare gravemente al interés general de España, siendo características comunes a ambos presupuestos que el incumplimiento o la actuación, han de ser flagrantes, manifiestos y contumaces, deliberados o negligentes, y que deben ser imputables a los órganos superiores de la comunidad autónoma. El incumplimiento abarca, aparte de la Constitución, el de todo tipo de leyes, así como, según doctrina académica, el de tratados internacionales y del Derecho de la Unión Europea. Por lo que hace a la actuación gravemente contraria al interés general de España, aunque un amplio sector de esa misma doctrina entiende que no puede haberla sin que ello implique incumplimiento de obligaciones constitucionales y legales, es claro que los redactores de la Constitución cualificaban este segundo supuesto, diferenciándolo del primero incluso en los efectos de las «medidas necesarias». Tal actuación implica, necesariamente, un incumplimiento de obligaciones constitucionales consciente o con dolo, reiterado y con el fin manifiesto de no respetar el reparto de poder político

establecido en la Constitución, lo que –según cita doctrinal– conduciría a medidas diferentes de las del mero incumplimiento.

d) En relación al requerimiento previo al presidente de la comunidad autónoma, se observa –de nuevo con referencia a la doctrina académica– que el mismo debe ser motivado, con clara expresión de los incumplimientos constitucionales y legales y/o de la actuación gravemente dañosa al interés general de España. Un sector de la doctrina entiende, en cuanto a la especificación en el requerimiento de las medidas, que si el incumplimiento o la actuación dañosa no fuera imputable al presidente de la comunidad autónoma o a su Gobierno, sino al Parlamento, sería adecuado expresar tales medidas para obtener el consentimiento de la propia comunidad autónoma; supuesto extremadamente singular, referido a un caso en que, ante la impotencia de la propia comunidad autónoma de asegurar el orden constitucional por parte del Parlamento, el presidente actúa a modo de coadyuvante del Gobierno de la Nación, lo que es altamente improbable, ya que en casi todos los Estatutos de Autonomía se recoge la facultad de disolución anticipada del Parlamento por el presidente, que sería la respuesta ordinaria a esta situación. Fuera de este supuesto excepcional, no tiene sentido, ni la norma exige, que en el requerimiento se expliciten las medidas cuya autorización se pedirá al Senado.

e) Es en la tramitación en el Senado de la solicitud del Gobierno cuando la comunidad autónoma conoce, a través de su presidente, las medidas que se consideran necesarias, trámite en el que podrá rebatir la existencia de los presupuestos determinantes de la aplicación de la coerción estatal y podrá alegar sobre la constitucionalidad o no de las medidas propuestas por el Gobierno de la Nación; todo ello antes de que la comisión competente formule propuesta razonada y de que se someta a debate en el Pleno del Senado, en el que podrán intervenir los senadores representantes de la comunidad autónoma a la que se achaque el incumplimiento o la actuación. El Pleno de la cámara, por último, procederá a aprobar las medidas, tal y como las ha planteado el Gobierno, modificarlas o a rechazarlas.

f) Sobre las medidas que el Gobierno puede adoptar, existe acuerdo doctrinal mayoritario en que no se limitan a las órdenes e instrucciones (art. 155.2 CE), en que no pueden implicar la supresión o suspensión indefinida de la autonomía, dado que su existencia está constitucionalmente garantizada, en que deben cumplir los principios antes relacionados y en que han de ser las necesarias para asegurar el restablecimiento del orden constitucional. Con estos límites, y con los derivados de las medidas que solo podrían adoptarse ante otro tipo de ataques al orden constitucional (art. 116 CE), las que el Senado autoriza deben permitir atender a su fin; esto es, obligar al cumplimiento de las obligaciones y/o salvaguardar el interés general de España. A título enunciativo, la doctrina ha considerado posibles, en atención a las circunstancias y con respeto a los principios de proporcionalidad, gradualidad y temporalidad, las siguientes medidas: impartición de instrucciones a las autoridades autonómicas, subrogación puntual en los actos que ordinariamente debería realizar la administración autonómica, privación de efectos jurídicos a las actividades autonómicas desautorizadas, restauración de efectos dejados de producir por una actividad ejecutiva desviada, suspensión de la ejecutividad de acuerdos o resoluciones de los órganos autonómicos, con instrucciones sustitutorias si no fuere suficiente lo anterior, y suspensión –en listado meramente enunciativo– de las transferencias financieras o de servicios.

g) En cuanto a la posible sustitución de la actuación de la administración autonómica, la misma, según la doctrina, podría aplicarse únicamente en un caso extremo. Así, ya el dictamen 14/2017, del Consejo de Garantías Estatutarias señala que el precepto no excluye explícitamente ningún tipo de medidas, siempre y cuando respete la lógica del Estado de Derecho y el principio de autonomía política; no considerándose en ese mismo dictamen que fuera inconstitucional en sí la medida de cese del Gobierno, sino que, en el caso debatido, no cumpliría los principios de gradualidad, proporcionalidad y temporalidad.

En todo caso, y como conclusión, las medidas necesarias que pueden adoptarse, al estar habilitadas por la propia Constitución y tener además fuerza de ley, habilitan la

excepción y suspensión del ordenamiento jurídico vigente, incluido el propio estatuto de autonomía, pues de lo contrario serían completamente ineficaces. Esto no quiere decir que, por ejemplo, el Estado pueda «recentralizar» la titularidad de las competencias autonómicas y suprimir sus instituciones, pero sí puede asumir la titularidad de su ejercicio, excepcionar leyes estatales o autonómicas o alterar temporalmente el ámbito de las competencias autonómicas o su ejercicio.

h) Tanto el acuerdo del Gobierno que recoge las medidas, como el del Senado que las autoriza, son disposiciones con fuerza o valor de ley cuyo control corresponde al Tribunal Constitucional por vía del recurso de inconstitucionalidad. El Tribunal controla la existencia del presupuesto o presupuestos determinantes de la aplicación, su correcta tramitación y la constitucionalidad de las medidas autorizadas en atención al supuesto de hecho al que van a ser aplicadas. Cosa distinta será el control jurisdiccional de la aplicación, por parte del Gobierno, de las medidas autorizadas por el Senado, considerando la doctrina mayoritaria que estos actos de aplicación serán controlados por la jurisdicción contencioso-administrativa, al carecer de fuerza de ley. En la aplicación de estas medidas goza el Gobierno de un ámbito de discrecionalidad, de tal modo que el control jurisdiccional será en los términos regulados en el artículo 2 a) de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

C) Se expone, tras lo anterior, una consideración preliminar sobre la construcción de la demanda, cuyo contenido se encuentra completamente descontextualizado de la situación provocada por las instituciones catalanas y que ha hecho necesario adoptar el mecanismo excepcional del art. 155 CE; asepsia que no puede ser admitida, pues, aunque la doctrina del Tribunal es reiterada en cuanto a que las normas con fuerza de ley son objeto de un enjuiciamiento abstracto, y pese a que las medidas al amparo del artículo 155 CE tienen ese rango, el análisis de su constitucionalidad exige en este caso, por su propia esencia, analizar las circunstancias y los hechos que han motivado su adopción. Solo así puede valorarse la constitucionalidad y especialmente la proporcionalidad de las medidas, en una materia carente de doctrina constitucional consolidada.

El recurso parece ignorar así la gravísima situación creada por las decisiones de las instituciones de Cataluña, que terminaron en una declaración de independencia anulada por el Tribunal Constitucional, un pasaje de cuya sentencia 114/2017 (FJ 5), que declaró inconstitucional la Ley 19/2017, de referéndum de autodeterminación de Cataluña, se transcribe por la abogacía del Estado, citándose asimismo las SSTC 120/2017 y 124/2017. El proceso secesionista supone una ruptura gravísima del marco constitucional, al pretender situar a la comunidad autónoma de Cataluña como ente soberano, no sometido a la Constitución ni al Estatuto de Autonomía, lo que constituye una manifiesta negación del orden constitucional en su conjunto, incumplimiento que no puede calificarse sino de muy grave, por cuanto intenta quebrar los principios constitucionales de unidad e igualdad, romper el modelo autonómico y menoscabar la soberanía nacional. Los hitos fundamentales de este incumplimiento pueden sintetizarse a través de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional ante las impugnaciones realizadas por el Gobierno de la Nación, citándose al respecto las SSTC 42/2014, 31/2015, 32/2015, 259/2015 (y los autos que resolvieron diversos incidentes ante el incumplimiento de esta última sentencia), 122/2017 y 123/2017, así como el ATC 144/2017.

Se trata de un comportamiento flagrante, manifiesto, contumaz y deliberado de los máximos poderes de la Generalitat en orden a lograr la independencia de Cataluña fuera de los cauces constitucionales; comportamiento iniciado con la resolución 1/XI, del Parlamento, de 9 de noviembre de 2015, y que solo se detuvo por la aplicación, en la tarde del 27 de octubre de 2017, de las medidas aquí impugnadas, procediéndose por el Gobierno de la Nación a la disolución del Parlamento de Cataluña y al cese del Gobierno de la Generalitat. Aquella misma mañana, el Parlamento de Cataluña, sabiendo que el Senado iba a aprobar ese día el mecanismo de coerción estatal y haciendo caso omiso de todas las advertencias y requerimientos practicados, había aprobado las resoluciones

denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», anuladas por el ATC 144/2017. Si no llega a ser precisamente por la activación de la coerción estatal, estos poderes autonómicos hubieran seguido su denominada «hoja de ruta», ejecutando las declaraciones de independencia y de proceso constituyente, siendo la declaración de los representantes de Cataluña reproducción del documento del mismo título firmado el 10 de octubre de 2017 en la sede del Parlamento por todos los miembros del Gobierno y por los diputados de los grupos Junts per Catalunya y CUP. En esta «sucesión temporal de acontecimientos» (con palabras del ATC 144/2017) tienen especial relevancia, como se hace constar en el requerimiento previo del Gobierno de la Nación, los hechos de los días 6 y 7 de septiembre de 2017 en el Parlamento de Cataluña, cuando se aprobaron las leyes de referéndum y de transitoriedad y se designó la sindicatura electoral. A lo que se une la voluntad contumaz del Gobierno de Cataluña de llevar a cabo el referéndum inconstitucional de 1 de octubre de 2017, a pesar de las advertencias y requerimientos del Tribunal Constitucional, así como su comportamiento posterior, dando validez a su resultado, lo que denominaron «el mandato democrático del 1 de octubre», como se plasmó en la intervención del presidente de la Generalitat ante el Parlamento el 10 de octubre y en la firma de la denominada «declaración de los representantes de Cataluña» en la noche de aquel mismo día. Durante la tramitación de la coerción estatal, la actitud del presidente de la Generalitat, de su Gobierno y del Parlamento, fue de reafirmación en su comportamiento y en las consecuencias de sus actuaciones inconstitucionales para dar efectividad al mencionado «mandato democrático», siendo de especial relieve las alegaciones del presidente de la Comunidad Autónoma ante el Senado, de fecha 26 de octubre de 2017, donde se reconoce cuál fue el contenido último de su actuación y la de su Gobierno y cuál es el objetivo de la coerción estatal.

Llama la atención, dado el comportamiento de los poderes de la Generalitat, que en este recurso no se analice ni relate esa «sucesión temporal de acontecimientos» que abocaron al Gobierno de la Nación a solicitar la aprobación de las medidas necesarias para salvaguardar el interés general de España, y que se limite a hacer una crítica, en gran medida doctrinal, sobre el ámbito y efectos del artículo 155 CE, pero desvinculado de la realidad a la que el Gobierno de la Nación y el Estado en su conjunto tuvieron que enfrentarse, como si se tratara de una disputa competencial ordinaria. El recurso solo realiza una referencia a la realidad descrita cuando cita el contenido del requerimiento para desvincularla de lo que denomina «parte dispositiva» del mismo. Lo más relevante es que el recurso, al no hacer mención a esta realidad, realiza una interpretación doctrinal que deja vacío de contenido el artículo 155 CE, al limitar su actuación a dictar órdenes e instrucciones si la comunidad autónoma no cumpliera las «medidas autorizadas», cuando era notorio que tanto el Parlamento como el Gobierno de Cataluña hacían caso omiso de cualquier advertencia y/o requerimiento del Tribunal Constitucional para actuar conforme a la Constitución, de tal manera que ese contenido que, según el recurso, tiene el precepto constitucional sería manifiestamente inadecuado para el fin de salvaguardar el interés general de España.

Se subraya, acto seguido, que la proporcionalidad que se asocia a las medidas que pueden adoptarse al amparo del art. 155 CE ha de enjuiciarse no tanto desde la perspectiva de la ejecución, aplicación o despliegue de las medidas autorizadas, como de la gravedad de la situación creada por las instituciones catalanas, que constituye la más grave subversión del orden constitucional, lejos del carácter abstracto del planteamiento de la demanda.

D) Se consideran, a continuación, las vulneraciones procedimentales alegadas en el recurso, recordándose que, en cuanto a los defectos de la fase del requerimiento, los mismos no pueden impugnarse por este procedimiento como vicios imputables al acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre (que carece, antes de su autorización por el Senado, de valor de ley), sino en la medida en que el Senado admitió la propuesta del Gobierno sin traba alguna a su constitucionalidad.

a) En cuanto al requerimiento previo, se sostiene que no concurren las irregularidades denunciadas, pues el recurso parte de un entendimiento erróneo de la naturaleza y función de este trámite, de una transcripción y cita parcial y sesgada del propio texto del requerimiento y actos relacionados con el mismo, y de una visión de la contestación al requerimiento puramente abstracta o, más bien, inconsistente con la propia actuación de la Comunidad requerida.

La demanda trata de otorgar al requerimiento previo una naturaleza claramente preprocesal, reduccionista y formalista, semejante en todo a las del requerimiento previo al recurso jurisdiccional del artículo 44 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa o a los requerimientos del capítulo II, título IV, LOTC, con los que no guarda semejanza alguna. El requerimiento del art. 155 CE se configura como un instrumento de restauración del orden constitucional vulnerado por una comunidad autónoma y como última posibilidad de que la misma vuelva a la senda constitucional. No tiene naturaleza preprocesal y es un acto político-constitucional que participa de la naturaleza del mecanismo de defensa del Estado en que se enmarca. Por ello, es a la institución requirente, el Gobierno de la Nación, a la que corresponde evaluar si con la respuesta dada por la comunidad autónoma requerida se satisface la pretensión restauradora y no al revés; es decir, no es la comunidad autónoma incumplidora la que debe ponderar si su respuesta es a su juicio suficiente a los efectos de demostrar que no hay alteración del orden constitucional.

Prueba de que el requerimiento no tiene la consecuencia vinculatoria que pretende otorgarle la demanda, es que las medidas a las que se refiere el art. 155 CE no se aprueban por el órgano requirente, sino por el Senado, que de nuevo ha de valorar si concurren las circunstancias previstas, debiendo constatar si se cumplen los requisitos fijados en la Constitución para su autorización. El Senado, a la vista de todas las circunstancias concurrentes, realiza un juicio de valor en el que legitima, en su caso, la previa valoración del Gobierno y se pronuncia específicamente, y así sucedió en este supuesto, sobre si existe o no la alteración del orden constitucional y/o el grave riesgo para el interés general, existiendo así un doble filtro evaluador.

Tampoco es el requerimiento el inicio de un procedimiento de negociación bilateral sobre su objeto en el que Gobierno de la Nación y la comunidad incumplidora tengan igual poder de determinación y disposición sobre las obligaciones incumplidas y el interés general afectado y así deban, en una negociación bilateral, determinar la existencia y alcance de los mismos.

Debe igualmente descartarse la calificación que del requerimiento realiza el recurso como acto de inicio del procedimiento parlamentario de aplicación del art. 155 CE, pues el requerimiento es «previo» al procedimiento parlamentario, citándose en este punto el auto del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2017, en pieza de medidas cautelares del recurso contencioso-administrativo 630-2017. Atendiendo a esta sucesión de actos, relacionados entre sí pero de naturaleza diferente, la motivación que se incorpore al procedimiento no tiene que reproducirse en sus mismos términos literales, como la demanda pretende, en el acuerdo posterior del Consejo de Ministros en que se proponen al Senado las medidas necesarias; y tampoco se produce irregularidad alguna por el hecho de que en el requerimiento no se incorporen esas medidas, lo que supondría anticipar a un acto definido como requerimiento y su contestación, el debate sobre las medidas a adoptar, cuya sede es el Senado. En todo caso, aun en el supuesto de que se considere que las medidas debían ser un contenido del requerimiento, el defecto tiene una naturaleza puramente formal, sin trascendencia material y, por ende, sin eficacia invalidante o anulatoria alguna, pues el presidente de la comunidad autónoma conoció las medidas el 21 de octubre, sin que ese conocimiento tuviera la más mínima influencia en su posición y conducta incumplidora, en la que persistió hasta su cese. Amén de que el trámite de alegaciones, del que hizo uso al amparo del artículo 189 RS, es el momento previsto en el bloque de la constitucionalidad para alegar sobre las medidas, como así sucedió, y no el del requerimiento previo.

El requerimiento al que se refiere el art. 155 CE se formuló por acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017 y de su lectura no parcial o sesgada cabe concluir que no tiene naturaleza inquisitiva; que identifica con claridad el reiterado incumplimiento de obligaciones constitucionales y la afectación al interés general; que, si bien se focaliza en la declaración de independencia, lo hace en cuanto culminación de una deriva secesionista, esté o no en vigor; y que no se solicitan únicamente medidas dirigidas a la revocación de la declaración o su suspensión hacia el futuro, sino la plena restauración de la legalidad constitucional y estatutaria, lo que además se requiere de la presidenta y de la mesa del Parlamento de Cataluña.

Con fecha 16 de octubre, el presidente de la Generalitat respondió con una carta, de cuyo examen cabe deducir que es él quien desvirtúa o desnaturaliza el procedimiento, pues no contesta al requerimiento y ni siquiera se tiene por requerido, incorporando, además, una petición al Gobierno para el cese la «represión» y un límite temporal de dos meses para «recorrer el camino». No niega que se haya producido la declaración de independencia, ni lo hace en los términos de la negación expresa que se le requería, ni su respuesta contiene elementos que permitan entender que la declaración no se ha producido, esté o no en vigor. Más bien cabe entender, que en esta carta se reafirma la declaración y su producción de efectos, pues –se pregunta la abogacía del Estado– qué camino es ese para el que otorga dos meses sino, interpretada la carta en su contexto, el de «abrir negociaciones con el Estado español, sin condicionantes previos, dirigidas a establecer un régimen de colaboración en beneficio de ambas partes», negociaciones que «deberán ser, necesariamente, en pie de igualdad». Esta carta no contiene ni una sola valoración sobre el incumplimiento de obligaciones constitucionales o la afectación al interés general, que ni se molesta en negar. No consta asimismo que el requerimiento fuera trasladado, como expresamente se solicitó, al Parlamento de Cataluña.

Ante esta falta de respuesta al requerimiento, el presidente del Gobierno de la Nación respondió mediante carta del 16 de octubre, en la que no tiene por contestado el requerimiento del anterior día 11. Además de insistirse en la necesidad de claridad política en las respuestas, reitera la afectación al interés general y avanza ya los efectos en la economía que con carácter coetáneo al requerimiento y su contestación se estaban manifestando, y que se desarrollarán en el acuerdo de 21 de octubre. En cuanto a la nueva carta del presidente de la Generalitat, de 19 de octubre, señala la abogacía del Estado que –como se razonó en aquel acuerdo– es preciso tener en cuenta el hecho relevante producido entre el requerimiento y la segunda carta de respuesta, pues el 17 de octubre el Tribunal Constitucional había dictado sentencia anulando la Ley 19/2017, denominada «del referéndum de autodeterminación» de Cataluña. En este contexto, y pese a los contundentes términos de esta sentencia, el presidente de la comunidad autónoma envía su segunda carta, en la que de nuevo evita dar una contestación al requerimiento del 11 de octubre, eludiendo una respuesta afirmativa o negativa en relación con la pregunta formulada, siendo así que en el requerimiento se advertía que cualquier contestación distinta a la afirmación o a la negación se consideraría confirmación de la pregunta, lo que de por sí era motivo suficiente para entender desatendido aquel. Declara en ella solemnemente que «[e]l pueblo de Cataluña, el día 1 de octubre, decidió la independencia en un referéndum con el aval de un elevado porcentaje de los electores», con lo que no solo otorgaba plena validez y carácter vinculante al resultado de un referéndum previamente suspendido y luego anulado por el Tribunal Constitucional, sino que activaba el procedimiento previsto en el artículo 4 de la Ley 19/2017, situándose de forma palmaria al margen de la Constitución española y de los pronunciamientos y requerimientos previos del Tribunal Constitucional. En tal sentido, cualquier declaración subsiguiente de independencia no era, según la Ley anulada a la que daba validez, sino un acto debido. Por ello, no puede entenderse, frente a lo señalado por los recurrentes, que se haya forzado una interpretación negativa; antes bien, se acudió a interpretar la respuesta en sus propios términos y en relación con los del requerimiento.

Los hechos posteriores a la carta del 19 de octubre demuestran y confirman por lo demás, la voluntad contumaz y rebelde del presidente de la Generalitat; no de otro modo puede entenderse que el 27 de octubre se aprobaran por el Parlamento las denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», anuladas por el ATC 144/2017, en clara ejecución de la Ley 19/2017. Así las cosas, el requerido no contestó en ninguna de sus cartas y dio, en la segunda, carta de naturaleza a los resultados del referéndum declarado nulo, y manifestó que la independencia ya había sido decidida por el pueblo de Cataluña. No cumplió por tanto con lo solicitado, y tampoco comunicó el requerimiento a la presidenta y a la mesa del Parlamento, a fin de que restaurasen el orden constitucional y estatutario, poniendo de manifiesto su desconocimiento de la separación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y evidenciando que ambas instituciones actuaban como si de un solo poder y una sola voluntad se tratara.

El Senado pudo valorar cuanto antecede en orden a la concurrencia de los requisitos establecidos en el art. 155 CE, convalidando así el juicio de valor efectuado por el Gobierno de la Nación, al considerar desatendido el requerimiento, y estimó que se había constatado efectivamente la existencia de una alteración del orden constitucional como consecuencia de la gravísima conducta de los máximos representantes de la comunidad autónoma, al tiempo de entender que esta conllevaba un grave riesgo para el interés general de España.

b) Se examinan, a continuación, las alegadas vulneraciones en la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 189 RS, remitiéndose la abogacía del Estado a la documentación aportada, y afirmando que todos los requisitos establecidos en aquel precepto se cumplieron. Así, en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado» se publicó el escrito del presidente de la Generalitat dirigido a esta cámara, con sus alegaciones; la designación del delegado del Gobierno de la Generalitat en Madrid para que asumiera su representación y, alternativamente, en el caso de que no fuera posible, para que esa representación se asumiera por dos senadores, resulta de la carta del propio presidente, que asumía así el carácter alternativo de su representación. De esta suerte, la mesa del Senado no aceptó el 26 de octubre, que el presidente fuera sustituido por el delegado del Gobierno de la Generalitat en Madrid, pero las alegaciones del primero sí fueron consideradas por el Senado, todos los grupos parlamentarios pudieron intervenir a favor o en contra de las medidas propuestas y el mismo presidente de la Generalitat fue invitado a intervenir en el Senado, aunque no compareció.

Frente a lo que la demanda aduce, el artículo 189 del Reglamento de esa Cámara no dispone específicamente que el presidente de la comunidad autónoma o el representante designado intervengan presencialmente para la presentación y defensa de las alegaciones, siendo la finalidad de este trámite que los senadores conozcan esas alegaciones, lo que se ha cumplido con su publicación. Por otra parte, entra en las facultades del Senado interpretar que no se admita para esa intervención presencial a cualquier representante y además el propio presidente planteó su representación en términos alternativos, lo que demuestra sus dudas. No parece razonable, en fin, que en un procedimiento de la relevancia y consecuencias del que se trata, se extendiera la posibilidad de intervenir ante la Cámara a cualquier posible representante. Como consta en el acta de la Junta de Portavoces, del 7 de diciembre, la no intervención de la persona designada por el presidente de la Comunidad Autónoma se debió a un criterio fundado del Senado. No concurrió por tanto defecto alguno que invalidara la tramitación en la cámara; y en todo caso, de apreciarse este defecto formal, ello no sería suficiente para la anulación del procedimiento, aplicando por analogía la doctrina del Tribunal sobre cuándo los defectos en la tramitación de una ley pueden afectar a su constitucionalidad porque se altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras. Es evidente que el Senado ha dispuesto, en suma, de todos los elementos de juicio necesarios para pronunciarse.

E) Se consideran a continuación las medidas impugnadas en el recurso:

a) En cuanto a las dirigidas al presidente de la Generalitat, al vicepresidente y al Gobierno, la autorización del Senado para acordar el cese de los dos primeros, así como de los consejeros que integran el Consejo de Gobierno de la Generalitat, ha implicado la activación de dicha facultad y la sustitución de los cesados (Reales Decretos 942/2017, 943/2017 y 944/2017, de 27 de octubre). La medida, aun de gran intensidad, es proporcionada y necesaria para afrontar la crisis planteada por las autoridades del Gobierno de la Generalitat, que han sido las autoras, junto con las del Parlamento de Cataluña, de las actuaciones contrarias al orden constitucional. Ha sido imprescindible la remoción del Ejecutivo de la comunidad autónoma, que manifiestamente ha incumplido la Constitución y desobedecido, de forma deliberada y contumaz, expresos requerimientos del Tribunal Constitucional. Ante esta absoluta y manifiesta deslealtad, solamente las medidas acordadas pueden garantizar la reparación del orden constitucional y la protección del interés general de España, y permitir que el Gobierno rebelde a la Constitución siguiera vulnerándola, poniendo en peligro la soberanía nacional del pueblo español y la convivencia democrática sobre la que se asienta.

Los argumentos en contra de la demanda (vulneración de los artículos 2, 147 y 152 CE y de los artículos 67 y 68 EAC, así como la falta de proporcionalidad) adolecen de una completa abstracción de los hechos y decisiones del Gobierno de la Generalitat no sólo a lo largo del avance de la «hoja de ruta» del proceso secesionista, sino, especialmente, con carácter inmediatamente anterior a la adopción de las medidas. Se pregunta la abogacía del Estado cómo podría restaurarse el orden constitucional manteniendo a las personas que lo han subvertido y qué alternativa menos gravosa quedaría. Tal medida no ha podido aplicarse con carácter progresivo, sino inmediato, porque el atentado al interés general de España por parte del Gobierno de la Generalitat ha sido tan grave e intenso que la única posibilidad para remediarlo era la sustitución de las personas que lo han provocado. Es más, hubiera sido posible que, mientras se tramitaba en el Senado, el Gobierno de la Generalitat hubiera modificado su actitud, lo que no hizo. El artículo 155 CE no limita de ningún modo las medidas que pueden adoptarse a la impartición de instrucciones, y el cese del Gobierno resultaba imprescindible y perfectamente proporcionado.

Por lo demás, no puede confundirse el enjuiciamiento de las medidas con el uso de las facultades que autoriza; pero aun enjuiciando, como hipótesis, las medidas autorizadas con las inmediatamente adoptadas (especialmente, la convocatoria de elecciones y disolución del Parlamento de Cataluña), el Gobierno de la Generalitat hubiera podido seguir apoyando el proceso secesionista hasta la celebración de nuevas elecciones, máxime en un período tan delicado como es la campaña electoral. La actuación rebelde ha sido de todo el Gobierno y la suspensión de funciones de sus miembros tampoco hubiera permitido la restauración del orden constitucional pues, aparte de crear una situación de enorme confusión sobre el ejercicio de las competencias, no hubiera sido posible fijar un *dies ad quem* para la finalización de tal suspensión, al tiempo que el restablecimiento del Gobierno de la Generalitat no sería posible. Por eso, el acuerdo autorizó la facultad de disolver el Parlamento y la finalización de la intervención cuando se constituyera el nuevo Gobierno conforme a las previsiones estatutarias. La suspensión de funciones hubiera implicado, además, la coexistencia de dos gobiernos de la Generalitat; uno efectivo, el constituido por el Gobierno de la Nación y otro paralelo o en la sombra, que hubiera dificultado la aplicación de las medidas del artículo 155 CE.

La demanda también intenta argumentar la inconstitucionalidad de estas medidas en que existieron enmiendas en la elaboración de la Constitución que preveían la disolución de la Cámara autonómica de forma expresa, de modo semejante a lo previsto en las Constituciones de Italia y Austria, y que las mismas fueron rechazadas. Pero, según este argumento, habría también que admitir, entre otros ejemplos de contraste, que al rechazarse las enmiendas que preveían la posibilidad de recurrir las medidas ante el Tribunal Constitucional o contra la decisión del Gobierno, nos encontraríamos ante actos

no sometidos a control constitucional. El constituyente español optó por una técnica de coerción federal totalmente distinta a la de auxilio o intervención federal, en las que se inspiraban las enmiendas que preveían expresamente la disolución del Parlamento, diferente a la coerción federal del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn.

Los estudios académicos más recientes no descartan la disolución del Parlamento como medida necesaria para garantizar la eficacia del artículo 155 CE. No puede equipararse a estos efectos, el pronunciamiento de la STC 215/2016 relativo a la interpretación restrictiva de la suspensión de órganos y autoridades al amparo del artículo 92.4 b) LOTC, pues este precepto contempla un supuesto de incumplimiento de una resolución del Tribunal Constitucional, para lo cual la suspensión de funciones es un medio que tiende a doblegar la resistencia y que se levanta tan pronto como se constata el cambio de actitud de su destinatario; en cambio, en el caso que no ocupa, agotada la opción de que el Gobierno de la Generalitat desistiera de un ataque global y concertado a los intereses generales de España de tal intensidad, no es razonable la previsión de que la medida de suspensión fuera útil para la restauración del orden constitucional. Se cita en este punto el dictamen 827/2015, de 13 de marzo, de la Comisión de Venecia. La medida de cese no es por ello sancionadora, ni puede relacionarse con el artículo 25 CE. El hecho de que los ceses no sean automáticamente adoptados por la autorización del Senado responde, sin duda, a la protección de los derechos fundamentales de sus destinatarios que, no estando legitimados para impugnar una norma con fuerza de ley, sí lo están para ejercer su derecho a la tutela judicial cuando se dicte el acto que lo aplica. Por tanto, tampoco se comprende, ni se justifica en la demanda, por qué los destinatarios de la medida pierden su fuero, sin precisar a qué se refiere, cuando precisamente se les reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva.

Estas medidas no vulneran asimismo el art. 23 CE. Es cierto que, como consecuencia de su aplicación, el presidente de la Generalitat pierde su condición adquirida por la investidura parlamentaria, pero esta privación del ejercicio de su cargo público no es el objetivo de la medida, pues de lo que se trata es de que termine el ejercicio ilegítimo del cargo. Las medidas adoptadas afectan al derecho reconocido en el art. 23 CE, pero solo como consecuencia asociada a una conducta contraria frontalmente al orden constitucional y cuya aplicación depende única y exclusivamente de la voluntad de sus destinatarios. Por otro lado, las medidas adoptadas al amparo del art. 155 CE tienen fuerza o valor de ley, y los derechos reconocidos en el art. 23 CE son de configuración legal.

Tampoco se infringe el artículo 24 CE, en su vertiente de derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, como se sostiene en el recurso. Las reglas de aforamiento son más complejas de lo que la demanda entiende. No existe tal alteración del régimen de aforamiento, ni del juez ordinario predeterminado por la ley. Se trata de una consecuencia derivada de la norma que implica el cese en un cargo, cuyo régimen es para todos por igual. Se reitera que el artículo 155 CE permite alterar el ordenamiento vigente y, en este caso, autoriza también la excepción a las causas de remoción previstas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y en la normativa de la comunidad autónoma. Este cese, finalmente, no implica la suspensión de la autonomía. Es cierto que las medidas permiten la asunción por sustitución de las competencias de los miembros del Gobierno de la Generalitat por quien designe el Gobierno de la Nación, pero el ejercicio de estas competencias, como se deduce tanto de su formulación como del preámbulo, se realiza de acuerdo con el derecho catalán que sigue siendo de aplicación, y sin trasladar la titularidad de las competencias al Gobierno de la Nación. El Gobierno de la Nación y sus miembros actúan diferenciando sus decisiones como tal Gobierno de la Nación y como Gobierno de la Generalitat, para posibilitar el funcionamiento de la comunidad autónoma. Las medidas no introducen así un régimen jurídico sustitutorio del vigente, destinado a perpetuarse en el futuro, sino que tienen un carácter marcadamente excepcional. No se suspende pues la autonomía de Cataluña ni se liquida, como se afirma, el orden estatutario.

b) En cuanto a la facultad atribuida al presidente del Gobierno de la Nación de convocar elecciones y disolver el Parlamento de Cataluña, la medida está vinculada al cese del presidente de la Generalitat. El art. 155 CE no cita expresamente esta facultad, pero ello no impide que sea una medida legítima y proporcionada que puede autorizar el Senado. La facultad de anticipar el fin de la legislatura, mediante disolución de la Cámara y simultánea convocatoria de elecciones, corresponde al presidente de la Generalitat [art. 10 c) de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre] y el acuerdo del Senado se la atribuye al presidente del Gobierno de la Nación, en coherencia con el cese del presidente de la Generalitat. Ninguna objeción constitucional puede alegarse en contra de esta facultad.

En efecto, la autorización del cese del presidente de la Generalitat fue hecha efectiva por Real Decreto 942/2017, de 27 de octubre, y su sustitución por el presidente del Gobierno de la Nación justifica el ejercicio de esta facultad de disolución, vinculando su constitucionalidad a ella. Mediante Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, se convocaron elecciones al Parlamento de Cataluña y se disolvió esta cámara. Se devuelve así la voz al pueblo de Cataluña para que exprese su voluntad. El presidente del Gobierno, que disponía de un plazo máximo de seis meses para optar por la disolución del Parlamento y convocatoria de elecciones, se ha inclinado por la convocatoria inmediata de unas elecciones que, como es un hecho notorio, se han celebrado y han dado lugar a un nuevo Parlamento con plenitud de funciones. Lo que aquí podría juzgarse, la proporcionalidad de la medida, aun prescindiendo del carácter político y discrecional que tiene toda disolución anticipada, y cuyo control de oportunidad no corresponde a ningún órgano jurisdiccional, es en este caso evidente, puesto que el presidente del Gobierno hace uso de esta facultad el mismo día en que es autorizado por el Senado. Esta medida no afecta al derecho de los diputados enunciado en el artículo 23 CE, como no lo hace ninguna disolución anticipada de las Cortes Generales o de una asamblea legislativa de una comunidad autónoma. La disolución supone la anticipación legal del fin del mandato y forma parte del *ius in officium* que se encuentra limitado por el ejercicio de esa facultad de disolución. Además, las elecciones se convocan conforme al Derecho aplicable en Cataluña, sin introducir previsión alguna excepcional.

c) En cuanto a las medidas relativas al Parlamento de Cataluña, se comienza por advertir el error en que la demanda incurre al criticar determinadas previsiones del acuerdo del Gobierno, de 21 de octubre, que no fueron aprobadas por el Senado. Al margen de esto, las medidas tendrían por objeto limitar la actividad de impulso y control de la acción política y de gobierno del Parlamento de Cataluña, cuando se ejerza sobre actuaciones de las autoridades designadas para el desarrollo y ejecución de las medidas del artículo 155 CE. Paralelamente se atribuye en exclusiva dicha facultad de control al órgano que designe el Senado. En consonancia con ello, se prevé que en el seno del Parlamento no se pueden crear comisiones de investigación sobre la actuación de las indicadas autoridades, ni solicitar que estas comparezcan ante ellas. Por otro lado, dichos órganos y autoridades tampoco se someterán a la función de impulso y control de la acción política y de gobierno del Parlamento a través de las figuras de la moción de censura y cuestión de confianza, de los debates generales y específicos sobre la acción de la política y de gobierno, de las interpelaciones y las mociones, de las preguntas y de los programas, planes, comunicados y comparecencias del Gobierno. Además, el Parlamento tampoco podrá dirigirles propuestas de resolución para impulsar la acción política y de gobierno ni declaraciones institucionales; y, en todo caso, tanto unas como otras, deberán ser conformes a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Cataluña y a las resoluciones del Tribunal Constitucional. Por lo demás, se dispone que el Parlamento siga ejerciendo su potestad legislativa y de organización propia, aunque la cámara no podrá tramitar iniciativas legislativas contrarias al objeto, presupuesto o finalidad de estas medidas.

Para abordar la constitucionalidad de estas previsiones debe partirse del contexto en que se adoptan y no cabe duda del papel del Parlamento de Cataluña en el proceso

secesionista previo a la activación del artículo 155 CE, transcribiéndose en este punto el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Cataluña. El Parlamento de Cataluña –se añade– mantiene su posición institucional de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, pero la necesidad de restablecer el orden constitucional y estatutario exige la adopción de medidas que afectan a la prohibición de que pueda proponer un candidato a la investidura, a la relación de confianza y exigencia de control político y a la limitación de sus funciones legislativas exclusivamente a aquellas materias que sean contrarias a las previsiones adoptadas al amparo del art. 155 CE. Es evidente que, con la sustitución en el ejercicio de las funciones del Gobierno de la Generalitat por el de la Nación, no existe relación de confianza en términos parlamentarios entre la nueva autoridad ejecutiva y el Parlamento de Cataluña, quedando suspendido, como consecuencia de ello, el mecanismo por el que se establece dicha relación. Al no existir esa relación de confianza, es lógico que el Parlamento de Cataluña no pueda ejercer los mecanismos habituales de control y de impulso de la acción política.

d) Por lo que se refiere a las medidas específicas de control administrativo general se afirma, frente a lo aducido en la demanda, que las mismas constituyen técnicas, ya sea para el control administrativo de la gestión de los asuntos de la Generalitat que pasan a depender del Gobierno de la Nación (régimen de autorizaciones previas), ya sea para evitar posibles incumplimientos de lo previsto en las medidas (régimen de anulación y privación de efectos a la publicación de disposiciones y actos que contravengan el acuerdo). Como principio general, las potestades asumidas por el Gobierno de manera excepcional deben ser suficientes para contrarrestar la gravedad del incumplimiento de la comunidad autónoma habido en cada caso y asimismo también cuando ese eventual incumplimiento pudiera producirse. Se reitera, pues, que el artículo 155 CE es norma constitucional habilitante, no limitada a la impartición de instrucciones y que puede conllevar excepciones al régimen jurídico vigente. Su finalidad es asegurar en el plano estrictamente jurídico el funcionamiento de una organización administrativa legítimamente intervenida por otro poder; este tipo de control, tanto preventivo como reactivo, es por tanto instrumental a las medidas legítimas de excepción.

En cuanto a la medida de sometimiento a comunicación o autorización previas de las actuaciones de la administración de la Generalitat, incurriéndose en nulidad de lo contrario, y a la posibilidad de que los órganos y autoridades designados por el Gobierno se opongan con carácter vinculante a la resolución, se señala que el acuerdo del Consejo de Ministros prevé que la dirección de la administración de la Generalitat corresponderá, en este período transitorio, al Gobierno de la Nación. No se trata de que dichas autoridades promuevan nuevas políticas públicas, lo que podría entrar en contradicción con el planteamiento de las medidas y el principio de intervención mínima, sino de asegurar la correcta atención de los diferentes servicios públicos; competencia de la Generalitat, que actuarán conforme a sus propias reglas, con atribuciones equivalentes a las de un Gobierno en funciones. Estamos ante una medida instrumental frente a la que no puede argumentarse tacha de inconstitucionalidad y, en última instancia, la fuerza de ley asociada al artículo 155 permite, sin violencia jurídica alguna, la prevalencia de este precepto.

Por lo que atañe a las medidas contempladas en los apartados E2 y E3, las mismas se incluyen entre las de «carácter transversal», con el fin de garantizar la eficacia y eficiencia de las medidas generales y singulares. Se dice en la demanda que lo establecido en el apartado E2 no está previsto en la legalidad vigente, ante lo que cabe reiterar que el artículo 155 tiene el carácter de norma con fuerza de ley y por lo tanto puede excepcionar el ordenamiento jurídico; y puede, en este caso, introducir una nueva causa de nulidad a las previstas en la Ley 39/2015, sin que pueda sostenerse su inconstitucionalidad. Lo mismo cabe decir del apartado E3, relativo a las publicaciones oficiales, medida que debe interpretarse junto con el apartado anterior, y que tiene dos finalidades. Por una parte, evitar que una conducta contraria a las decisiones del Gobierno de la Nación, en cuanto Gobierno de la Generalitat de Cataluña, como sería

una publicación sin autorización o contra lo acordado expresamente, pueda producirse. Por otra, y frente a lo que se afirma en el recurso, dotar de seguridad jurídica a instituciones y ciudadanos, puesto que la infracción dolosa de esta previsión carecerá de efectos jurídicos. Solo así se puede evitar *in extremis* que un incumplimiento de las medidas adoptadas al amparo del artículo 155 CE pueda tener apariencia jurídica.

En relación a la asunción por el Gobierno de la Nación de competencias en materia de orden público, se observa que la materia de seguridad y orden públicos es especialmente delicada, teniendo en cuenta que, de acuerdo con el artículo 164 EAC, la Generalitat cuenta con un cuerpo policial propio, los Mossos d'Esquadra. La medida es acorde, de entrada, con el principio de intervención mínima, pues se cuenta con el citado cuerpo policial. La autorización para el despliegue de las fuerzas y cuerpos de seguridad y la coordinación con los Mossos d'Esquadra, así como la posibilidad de que estos sean sustituidos por efectivos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, constituye una circunstancia no deseada, pero posible. El Gobierno de la Nación debe, caso de que concurra esa posibilidad, y con carácter proporcional y progresivo, disponer de la fuerza necesaria para poder controlar el libre desarrollo de los derechos fundamentales, lo que puede implicar, en el caso extremo, la sustitución de la policía autonómica y, en todo caso, su coordinación a las directrices que adopten las autoridades estatales competentes. Frente a lo que la demanda dice, no se está sustituyendo una administración por otra, sino que se trata de una medida incardinada en la colaboración entre policías autonómicas y fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, con el matiz agravado por la situación de hallarnos bajo la vigencia de la aplicación del artículo 155 CE. Es una actividad de colaboración prevista ordinariamente en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, que establece categorías de actuaciones o de situaciones en las que tales policías actuarán en colaboración con las fuerzas y los cuerpos de seguridad estatales (art. 38.2), así como otras situaciones o supuestos de hecho en los que tendrá lugar la prestación de salvaguarda del orden público actuando de manera simultánea e indiferenciada con las fuerzas del Estado (art. 38.3). La posible intervención de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado constituye así un elemento instrumental de coerción eventualmente necesario y en su caso legítimo, de conformidad con la citada ley orgánica, para asegurar la aplicación de una ley dictada al amparo de una competencia estatal originaria o asumida en el territorio de la comunidad autónoma. Máxime cuando se trata de intervenir con el fin de prevenir los riesgos que para el orden o la seguridad públicos pudieran derivarse de la aprobación de medidas conforme al artículo 155 CE, sobre todo de su aplicación efectiva en el territorio de la comunidad autónoma, medidas para cuyo cumplimiento también la fuerza policial autonómica se halla constitucional y estatutariamente vinculada.

Lo que la medida del apartado C.1 está previendo es la eventualidad de acometer en un momento dado situaciones potencialmente atentatorias a la seguridad y al orden públicos y por ello resulta *a priori* necesario que la autoridad estatal de intervención pueda disponer del auxilio de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, incluso en coordinación con la policía autonómica. Pero no se prevé una sustitución general de las funciones, en abstracto y en su totalidad, como sostiene la demanda. Esta medida, en realidad, no puede entenderse sin lo que dispone el párrafo anterior en orden al posible despliegue de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y a su coordinación con la policía de la Generalitat. Esta es la finalidad de la medida, el despliegue de la policía estatal, no la sustitución, en el sentido de inhabilitación o suspensión, de la autonómica. No hay sustitución de estructuras organizativas en sentido institucional, siendo de tener en cuenta que la ya citada Ley Orgánica 2/1986 se refiere, dentro de las funciones en colaboración entre ambas policías, a las de velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones del Estado, que corresponderá con carácter prioritario a los cuerpos policiales autonómicos, sin perjuicio de la intervención de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, ya a requerimiento de las autoridades autonómicas, ya por decisión propia. De este modo, no es tampoco una circunstancia que obstaculice la

posibilidad de coordinación de fuerzas policiales ni su actuación concurrente como esa medida prevé. Por ello, la misma se ajusta al marco constitucional vigente.

Se concluye con la súplica de que se dictara sentencia por la que se inadmitieran parcialmente, en los términos dichos, las pretensiones relativas a las normas de desarrollo de las medidas autorizadas por el Senado y se desestimara en su integridad el resto del recurso interpuesto.

7. Por providencia del Pleno de 5 de junio de 2018, perdida la vigencia del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, se alzó la suspensión del plazo acordado y se dispuso se diera traslado al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de su presidente, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudiera personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimare convenientes.

8. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 12 de junio de 2018, presentaron sus alegaciones los abogados de la Generalitat de Cataluña en representación y defensa del Gobierno de la Comunidad Autónoma, las cuales pueden resumirse como sigue:

A) El acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017 es susceptible de impugnación por esta vía, pues no se trata de un acto de naturaleza administrativa, sino parlamentaria, y no comporta solo la habilitación al Gobierno para la adopción de las medidas, sino que reviste una función normativa de regulación de las mismas, y puede validar una alteración transitoria, pero sustancial, en el ejercicio de las competencias cuya titularidad han fijado la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Se citan, por analogía, el ATC 7/2012 y la STC 83/2016.

B) El acuerdo del Senado se adoptó con vulneración del procedimiento previsto en el artículo 155 CE y en el Reglamento del Senado, por las siguientes razones:

a) El acuerdo mediante el que el Senado puede autorizar o no la aplicación de medidas al amparo del art. 155 CE no es un acto aislado, sino un acto resolutorio de control parlamentario, que se inserta en un procedimiento cuyos trámites esenciales vienen definidos en el mismo precepto constitucional, lo que obliga al Senado a la luz de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Por ello, la autorización del Senado, la propuesta de medidas que le someta el Gobierno y el requerimiento previo que se haya dirigido al presidente de la comunidad autónoma han de ser explícitos, fundados y congruentes en cuanto a su objeto, poniendo de manifiesto los hechos que constituyen la grave alteración del orden constitucional, la negativa de la comunidad autónoma a subsanar el incumplimiento o corregir su actuación y la necesidad de adoptar unas medidas adecuadas y proporcionadas para restablecer dicho orden.

En este caso, sin embargo, no se habrían observado las garantías formales y procedimentales previstas en el precepto, ya que el objeto del requerimiento previo no es congruente con las medidas cuya aprobación se solicitó al Senado y este aprobó. En el escrito dirigido por el Gobierno al presidente de la Generalitat el 11 de octubre de 2017 se establecía como incumplimiento constitucional la supuesta declaración de independencia de Cataluña y el objeto del requerimiento se ceñía a que se confirmara o no la misma; y, para el caso de una respuesta afirmativa, se requería también la revocación de tal declaración y que se ordenase el cese de cualquier actuación dirigida a tal declaración y a la configuración de Cataluña como Estado independiente del resto de España. El 16 de octubre del mismo año, el presidente de la Generalitat dirigió un escrito al presidente del Gobierno en el que solicitaba revertir la represión contra el pueblo y el Gobierno de Cataluña y celebrar una reunión para abrir un diálogo y alcanzar acuerdos. Este escrito tuvo respuesta en la misma fecha por el presidente del Gobierno en el que, entre otras consideraciones, se afirmaba que el procedimiento fijado en el artículo 155 CE «no implica la suspensión del autogobierno, sino la restauración de la legalidad en la autonomía», emplazándose de nuevo al presidente de la Generalitat a dar respuesta dentro del plazo fijado inicialmente. Se observa que, poco después, estas

manifestaciones se revelarían, cuando menos, como manifiestamente equívocas, puesto que las primeras medidas adoptadas mediante los Reales Decretos 942/2017, 943/2017, 944/2017, 945/2017 y 946/2017, de 27 de octubre, fueron, precisamente, las de cese del presidente y del Gobierno de la Generalitat, la disolución del Parlamento de Cataluña y la asunción por instancias estatales de las funciones que estatutariamente corresponden al presidente y al Gobierno de la Generalitat. Se añade que el 19 de octubre de 2017 el presidente de la Generalitat remitió la respuesta al requerimiento, dejando claro que no se había proclamado la independencia, puesto que, por una parte, había propuesto al Parlamento suspender los efectos del mandato popular expresado el 1 de octubre; y porque, además, –se señalaba–, si no se abría el diálogo propuesto, el Parlamento podría «votar la independencia que no votó el 10 de octubre». Se dejaba así claro que para formalizar aquella declaración de independencia se hacía necesaria una votación en el Parlamento que en aquel momento no se había producido. No obstante, el Consejo de Ministros, desconociendo el tenor de esa respuesta, adoptó el acuerdo de 21 de octubre de 2017 por el que se tuvo por no atendido el requerimiento y se propusieron al Senado, para su aprobación, las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general.

Se advierte, a continuación, que en el acuerdo del Consejo de Ministros no se hizo mención alguna a la debida solicitud de dictamen previo al Consejo de Estado, cuando, a tenor de lo dispuesto en el artículo 21.10 de la Ley Orgánica 3/1980, resulta patente que debiera haberse solicitado, dada la indiscutible relevancia constitucional y, por tanto, trascendencia y repercusión de este procedimiento.

Se examinan a continuación las referencias del acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre a la respuesta del presidente de la Generalitat, y se añade que en los debates mantenidos en el Senado tampoco se entró a analizar el objeto específico del requerimiento previo, ni el contenido y sentido de la respuesta dada por el presidente de la Generalitat. La mayoría de la cámara optó por aprobar las medidas solicitadas, dando por supuesto que el requerimiento no se había atendido, y por válidas y suficientes las simples afirmaciones expresadas en el acuerdo del Consejo de Ministros. Paralelamente, el acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017, en sus apartados I.a y b, se limita a manifestar que se constata la extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las instituciones de la Generalitat. Resulta así palmario que en aquel procedimiento, ni por parte del Gobierno se acreditó la existencia jurídica y fáctica de los hechos que, en su caso, hubieran permitido fundar la determinación de que se había desatendido el requerimiento, ni por parte del Senado se llevaron a cabo las actuaciones para constatar ese extremo, por lo que no se cumplió la premisa establecida por el art. 155 CE para habilitar la adopción de las medidas.

b) Se alega la falta de congruencia entre el objeto del requerimiento previo, las medidas solicitadas y las aprobadas por el Senado. El requerimiento se ceñía a determinar si se había declarado o no la independencia y, ante la respuesta negativa dada por el presidente de la Generalitat, se solicitó del Senado, de forma totalmente contradictoria, y este autorizó las medidas extraordinarias al amparo del artículo 155 CE, que no se dirigieron a obtener del presidente de la Generalitat, de su Gobierno ni del Parlamento de Cataluña que dejaran sin efecto la supuesta resolución o actuación por la que se suponía que habían declarado la independencia –única conducta instada en el requerimiento previo–, sino que tuvieron por objeto directo e inmediato el cese del presidente y del Gobierno de la Generalitat y la sustitución en el ejercicio de la integridad de sus funciones, la disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de elecciones. Si estas eran las medidas que estimaba procedentes el Gobierno, debió haberlo advertido así al formular el requerimiento.

c) El Senado, al negar la intervención ante la Cámara del representante del presidente de la Generalitat, vulneró el procedimiento fijado en el art. 155 CE y en el art. 189 RS. El presidente de la Generalitat designó al delegado del Gobierno de la Generalitat en Madrid para que asumiera su representación a los efectos requeridos,

pero la mesa acordó negarle la posibilidad de intervenir en la sesión del Pleno; negativa que, según se desprende del diario de sesiones número 183, de 26 de octubre de 2017, páginas 2 y 3, parece que se quiso fundar en la consideración de que no reunía la condición de miembro del Gobierno de la Generalitat, circunstancia que no prevé el Reglamento del Senado. Su exigencia resulta pues a todas luces desproporcionada y en modo alguno puede entenderse subsanada por la intervención de los senadores. Se privó así a la cámara de conocer la posición del presidente de la Generalitat, causando indefensión a sus intereses, sustrayendo al debate del Pleno el conocimiento de uno de los elementos precisos para adoptar su decisión e incurriendo en un vicio de nulidad invalidante del acuerdo del Pleno.

C) Se argumenta, a continuación, que ni el sentido originario del artículo 155 CE, ni su interpretación lógica y sistemática, habilitan al Senado para autorizar las medidas incluidas en su acuerdo.

a) El precepto constitucional no ampara la adopción de cualquier tipo de medidas; es un precepto previsto para situaciones extraordinarias, pero no una cláusula de plenos poderes. La interpretación lógica de los dos apartados del art. 155 CE obliga a entender que el segundo no es un enunciado superfluo o redundante, sino necesario para que el Gobierno pueda impartir instrucciones a las autoridades autonómicas. En consecuencia, el apartado primero no permite por sí solo que el Gobierno imparta esas instrucciones. Es decir, en las situaciones excepcionales en las que este precepto puede tener efecto, determinadas decisiones que ordinariamente corresponden a autoridades autonómicas pueden ser adoptadas por el Gobierno con la autorización del Senado, pero su implementación ha de corresponder a los órganos competentes de la comunidad autónoma, a quien el Gobierno ha de dirigir las instrucciones correspondientes para que las lleven a efecto. Además, por su carácter accesorio, pueden entenderse también comprendidos en la habilitación del artículo 155 CE los mecanismos y actuaciones que puedan resultar precisos para las garantías y el cumplimiento efectivo de las instrucciones. Pero precisamente la excepcionalidad de las situaciones en las que se puede aplicar este precepto y el carácter extraordinario de las medidas que habilita, obligan a hacer una interpretación estricta de la facultad del Gobierno de impartir instrucciones a las autoridades de la comunidad autónoma. No pueden tener cabida en el mismo, medidas como el cese del presidente o de los miembros del Gobierno de una comunidad autónoma o la disolución de un parlamento autonómico. No resulta coherente que el constituyente estimase necesario hacer constar expresamente que el Gobierno pueda adoptar medidas dando instrucciones a todas las autoridades de las comunidades autónomas y, en cambio, no estimase necesario hacer constar en ese precepto que también habilita una medida más incisiva, como es la posible disolución de la cámara parlamentaria o el cese de esas autoridades autonómicas.

b) Cuando la mayoría de las Constituciones vigentes en los Estados europeos de estructura compuesta han conferido a una autoridad federal la facultad excepcional de disolver una cámara regional o territorial o de cesar un gobierno regional lo han estipulado expresamente (arts. 100 de la Constitución de Austria, 126 de la de Italia y 234 de la Constitución portuguesa). No puede equipararse de forma automática el artículo 155 CE con el artículo 37 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. En nuestro caso, la lectura de los diarios de sesiones de las Cortes constituyentes pone de manifiesto que el artículo 155 no permite dar cobertura a medidas como las citadas, visto el rechazo expreso entonces de las enmiendas que pretendían incorporar tales medidas. Del examen de los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución de 1978 queda meridianamente claro que la posibilidad de intervención del poder central en las comunidades autónomas no incluía la posibilidad de cesar cargos ni de suspender o disolver órganos de las comunidades autónomas.

c) A una conclusión equivalente se llega si se atiende a la interpretación sistemática del precepto. El art. 155 CE no autoriza a adoptar medidas inherentes a los estados excepcionales (art. 116 CE), y no puede entenderse tampoco que habilite al Senado ni al

Gobierno a eludir los cauces de impugnación jurisdiccional de las normas o actos de las comunidades autónomas, ni a erigirse en órganos jurisdiccionales para adoptar las medidas que dentro de dichos procedimientos el artículo 153 CE y los títulos VI y IX de la Constitución han reservado al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial. El art. 155 se ha de interpretar en concordancia con dichos preceptos y con el art. 2 CE, que inmediatamente a continuación de la unidad de España reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, y en concordancia también con el art. 137 CE, que reconoce la autonomía de las comunidades autónomas para la gestión de sus respectivos intereses. Tampoco este precepto habilita para la reforma de los estatutos de autonomía, para lo que existe un procedimiento propio (arts. 152.2 y 147.3 CE y arts. 222 y 223 EAC). En términos equivalentes, la aplicación del artículo 155 CE no puede dejar sin efecto la organización institucional de la Generalitat de Cataluña (art. 152 CE). La interpretación del art. 155 CE determina forzosamente, que las medidas autorizadas por el Senado se adecúen al criterio de temporalidad, lo que comporta su transitoriedad efectiva, sin ultraactividad, y no puede impedir, una vez agotado su plazo de aplicación, el retorno al funcionamiento ordinario del régimen autonómico.

Por el contrario, el acuerdo de 27 de octubre de 2017 produjo el cese del presidente y del Gobierno de la Generalitat, la disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de elecciones, liquidando la legitimidad democrática con la que en aquel momento contaban las instituciones de la Generalitat, y generando una situación irreversible que, en el mejor de los casos, da lugar a una nueva legislatura con una nueva legitimidad. Los arts. 147 y 152 CE y 67 y 68 EAC determinan expresamente la forma de elección y cese del presidente y de los miembros del Gobierno de la Generalitat y, según dispone el art. 147.3 CE, tales disposiciones estatutarias solo pueden modificarse por el procedimiento de reforma constitucional y por el procedimiento previsto en el propio Estatuto, por lo que el acuerdo del Senado incurrió en una manifiesta contradicción con tales preceptos constitucionales y estatutarios. La modificación del sistema de instituciones de la Generalitat no está a disposición de la ley estatal, ni tampoco de meros acuerdos adoptados por el Gobierno y el Senado, ya que el procedimiento seguido en este caso no es ninguno de los que prevé el título X de la Constitución para su reforma, como ha determinado el Tribunal Constitucional [se citan las SSTC 103/2008, FJ 4; 42/2014, FJ 4 c); 31/2015, FJ 6 a); 138/2015, FJ 4; 259/2015, FJ 7; 128/2016, FJ 5 B).b); 52/2017, FJ 5; 90/2017; FJ 6 b); 114/2017, FJ 5 c), y 124/2017, FJ 5 d)].

De conformidad con este entendimiento, cabe admitir que las autoridades estatales autorizadas por el Senado puedan llegar a sustituir a las autonómicas en la adopción de determinadas decisiones, pero esa sustitución cabe solo a los efectos de adoptar medidas ejecutivas concretas dentro del ordenamiento vigente, constitucional y estatutario, pero no permite la definición de un nuevo marco normativo o de una nueva regulación legal del sistema de instituciones de la comunidad autónoma. El artículo 155 CE puede, por tanto, dar cobertura a la autorización por el Senado de la sustitución de autoridades autonómicas por otras estatales para la adopción de determinadas decisiones, pero lógicamente no puede habilitar a autoridades estatales para sustituir la labor parlamentaria de la cámara autonómica, ni para la elaboración de normas legales de esa comunidad, ni para la adopción de cualquier otra decisión o acuerdo que interfiera en la relación fiduciaria establecida entre el presidente y el Gobierno y el Parlamento autonómicos.

Otro tanto cabe decir de la disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de elecciones, reguladas de forma expresa en los artículos 56.4 y 75 EAC. Ni siquiera resulta lógico, de entrada, que mediante las medidas aprobadas por el Senado puedan desplazarse y desfigurarse las disposiciones del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Para la autorización de estas medidas ha bastado, sin embargo, un simple acuerdo adoptado por el Senado por mayoría absoluta, cuando la aprobación del Estatuto y su reforma requieren la aprobación en el Parlamento de Cataluña, la aprobación en las dos

cámaras de las Cortes Generales por mayoría absoluta y la aprobación en referéndum por el pueblo de Cataluña. En Derecho no es posible, se argumenta, prescindir del dogma de coherencia del constituyente. A una conclusión equivalente se llega si las medidas aprobadas por el Senado se analizan desde la perspectiva de su función estrictamente correctiva, su necesidad, proporcionalidad y mínima intervención.

D) Corresponde al Senado, en efecto, autorizar la adopción de las medidas correctivas necesarias, pero mediante el presente acuerdo se ha renunciado a valorar la necesidad y proporcionalidad de las medidas propuestas para autorizar su aplicación efectiva. El art. 155 CE no puede ser empleado como un mecanismo preventivo y no permite adoptar medidas prospectivas dirigidas a evitar futuros incumplimientos o atentados al interés general. Tanto si se atiende a los debates del constituyente como a su interpretación sistemática, este precepto no es un mecanismo para deducir responsabilidades personales ni institucionales, ya que no puede sustituir a ningún tipo de proceso jurisdiccional, ni tampoco desempeña una función sancionadora. Habilita simplemente un mecanismo extraordinario de compulsión para que una comunidad autónoma cumpla sus obligaciones constitucionales o legales, o para corregir actuaciones que hayan supuesto un atentado al interés general de España. El entendimiento sistemático del precepto indica claramente que corresponde al Senado autorizar la aplicación inmediata de medidas concretas, pero no puede habilitar de forma amplia e indeterminada al Gobierno para que sea este quien valore discrecionalmente las circunstancias concurrentes en cada momento y elija de entre un amplio catálogo las medidas según su propio criterio. Eso es, precisamente lo que se ha hecho con la autorización del Senado del 27 de octubre, renunciando a valorar la necesidad de las medidas propuestas y a ejercer la función autorizatoria que le reserva el artículo 155 CE.

Además, el enunciado de muchas de las medidas es tan indeterminado que deja a la discrecional apreciación de los nuevos órganos o autoridades designados por el Estado la verdadera decisión sobre la oportunidad, alcance y objeto de las mismas, haciendo así el Senado dejación de su función constitucional. El carácter extraordinario de las circunstancias en las que el artículo 155 CE puede ser aplicado y su mención al principio de necesidad (medidas «necesarias») comportan que la determinación de cuáles deban ser las medidas a adoptar y cuándo deben ser aplicadas ha de estar presidida por los principios de proporcionalidad, gradualidad y transitoriedad; entendida esta última, no solo como limitación temporal, sino también como prohibición de efectos irreversibles. La adecuación de las medidas autorizadas al criterio de necesidad y por tanto al test de proporcionalidad requiere su contraste, tanto por su idoneidad como por su necesidad, en el sentido de que no existan otros medios de obtener el mismo efecto con una menor injerencia en la autonomía política. Por ello, el acuerdo tendría que haber previsto una gradación temporal de su aplicación, en función de la necesidad y del nivel de injerencia en la autonomía de la Generalitat, comenzando por la intervención menos lesiva para el autogobierno, y solo en el caso de que esa intervención resultara insuficiente, podría el Senado haber decidido la aplicación de otras medidas. Se cita al respecto el dictamen del Consejo de Estado 164/2012, de 1 de marzo.

En esencia, atendiendo a la necesidad, idoneidad y gradualidad de las medidas, su aplicación al amparo del artículo 155 CE ha de priorizar, en primer lugar, que el Gobierno imparta órdenes a las autoridades autonómicas, y solo en caso de que dichas órdenes no se cumplan, cabría la posibilidad de que órganos o autoridades actuaran en sustitución de las autonómicas para llevar a efecto aquellas órdenes. Además, en el caso extremo de que las autoridades autonómicas actuaran de forma que impidiesen u obstaculizaren el cumplimiento de las órdenes, el Código penal y la legislación de enjuiciamiento criminal ya tipifican las conductas y prevén los cauces suficientes para garantizar la eficacia del ordenamiento jurídico-constitucional. En este sentido, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevé también los procedimientos de impugnación y suspensión de actos y disposiciones impugnadas, así como las medidas para la ejecución de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional, que permiten garantizar su plena eficacia inmediata.

A mayor abundamiento, la observancia del criterio de necesidad explícito en el artículo 155 CE determina también que, en caso de tener que recurrirse a la sustitución por autoridades estatales del ejercicio de funciones propias de las autonómicas, la sustitución no podría alcanzar desde el primer momento a la integridad de las funciones que corresponden a una autoridad o cargo autonómico, ni podría comportar su cese. El Senado ignoró, en suma, todo sentido de la proporcionalidad y gradualidad al aprobar, como primera medida, y de eficacia inmediata, el cese definitivo e irreversible del presidente, del vicepresidente y del Gobierno de la Generalitat.

E) Las medidas autorizadas por el Senado no son idóneas, necesarias ni proporcionadas para servir a la finalidad en la que se han pretendido justificar y exceden del marco del artículo 155 CE.

a) En cuanto a las medidas dirigidas al presidente de la Generalitat, al vicepresidente y al Consejo de Gobierno, se señala que el Gobierno del Estado y su presidente se arrogan la más alta representación de la Generalitat, imponiendo una causa de cese distinta a las que aparecen tasadas en el artículo 67.7 EAC con la designación de un nuevo presidente de la Generalitat por procedimiento distinto al previsto en los artículos 152.1 CE y 67 EAC, alterando de este modo el sistema parlamentario y la organización institucional de la Generalitat, con manifiesta infracción de la reserva estatutaria (art. 147 CE) y del procedimiento para la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que remite al artículo 152.2 CE. Se rompe así, además, la legitimidad que solo el Parlamento de Cataluña puede conferir al presidente de la Generalitat. El constituyente rechazó expresamente la enmienda que pretendía incorporar a este precepto la posibilidad de cesar al presidente de una comunidad autónoma, por lo que reinterpretar hoy el precepto supondría una verdadera mutación constitucional, contraria al pacto constituyente, validando una decisión adoptada solo en el Senado por una mayoría coyuntural, contraria también al más elemental entendimiento de la autonomía política de la Generalitat de Cataluña (arts. 2 y 137 CE).

La modificación del sistema institucional de la Generalitat no está –se sigue argumentando– a disposición de la ley estatal, ni de meros acuerdos adoptados por el Gobierno y el Senado. Otro tanto cabe decir del cese del vicepresidente y de los consejeros, citándose al efecto los artículos 68 y 74 EAC y 12.1 d), 15, 16 y 17 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno. Todos estos ceses, además, no son medidas idóneas, necesarias y proporcionadas en relación a la finalidad perseguida.

Las medidas autorizadas tuvieron asimismo una vocación preventiva respecto a posibles actuaciones futuras, obviando la posibilidad de impartir instrucciones y, caso de que no fueran cumplidas, de someter a comunicación o autorización previa el ejercicio de algunas de sus potestades y funciones; o, incluso, suspender o residenciar el ejercicio de algunas de ellas en órganos estatales. Además, el cumplimiento de las instrucciones impartidas podía haber sido objeto de control jurisdiccional. Los meses transcurridos desde el 27 de octubre de 2017 han demostrado que las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional bastaron para dejar sin efecto jurídico alguno las disposiciones y actuaciones del Parlamento de Cataluña, del presidente y del Gobierno de la Generalitat que dieron lugar al requerimiento, por lo que estos ceses tuvieron únicamente una función preventiva. Por tanto, la medida de cese resulta también a todas luces desproporcionada y contraria al derecho fundamental al ejercicio del cargo (art. 23 CE) y al derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), ya que ha supuesto la modificación del aforamiento establecido en el artículo 70.2 EAC.

b) En cuanto a la disolución del Parlamento de Cataluña, se vuelve a hacer referencia a los trabajos constituyentes, en los que tal medida se habría rechazado expresamente. La potestad del presidente de la Generalitat de disolver el Parlamento de Cataluña es de ejercicio discrecional, en función de una voluntad política, y constituye uno de los mecanismos de control y balance inherentes a la esencia misma del sistema parlamentario (arts. 152 y 147 CE y 75 y 222 EAC). Conferir esa potestad al presidente del Gobierno comporta una ilegítima injerencia en la autonomía política que los

artículos 2 y 137 CE reconocen a la Generalitat de Cataluña, una vulneración del sistema institucional de la Comunidad Autónoma (art. 152 CE) y una infracción del artículo 75 EAC, con la infracción consiguiente de los artículos 147.3 y 152.2 CE y 222 EAC. La disolución de una cámara parlamentaria y la convocatoria de elecciones no son, en otro orden de consideraciones, medidas que permitan obligar a una comunidad autónoma a cumplir sus obligaciones constitucionales, ni sirven a la preservación de los intereses generales de España, sino que se trata de medidas puramente políticas, de sustitución de una determinada y legítima mayoría por otra que resulte de las nuevas elecciones. Es por ello una medida inadecuada, innecesaria e impropia a efectos del art. 155 CE.

c) En cuanto a las medidas dirigidas a la administración de la Generalitat, la prevista en el párrafo sexto del apartado B (sometimiento a un régimen de comunicación o autorización previa de las actuaciones de esa administración, facultad de oponerse con carácter vinculante a su resolución, y calificación de nulos de los actos adoptados sin ese requisito) no tiene carácter correctivo respecto de actuaciones ya realizadas, sino general y prospectivo, de tutela sobre actuaciones futuras, y constituye una disposición normativa de alcance general que modifica el régimen jurídico de la actuación y del procedimiento administrativo vigentes, que se impone así sin seguir los debidos procedimientos legislativos. Es además una medida contradictoria con el art. 153 CE, con los arts. 53 y concordantes de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, y con el art. 47 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, ya que modifica el régimen de nulidad de los actos administrativos. El art. 155 CE no puede dar cobertura a la regulación normativa de un nuevo y especial régimen jurídico, pues solo habilita para la adopción de determinados actos por el Gobierno o las autoridades y órganos de la Administración General del Estado [artículos 103.2 y 105 c) CE].

d) El apartado C.1 permite que los miembros del cuerpo de policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra sean sustituidos por efectivos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Esta medida no es de sustitución de determinadas autoridades, sino que la sustitución puede ser completa e incide de modo directo en la competencia del art. 164 EAC y en el marco de lo previsto en los arts. 37 a 50 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, permitiendo que por vía de sustitución de un cuerpo policial por otro se pueda dejar materialmente sin efecto esa competencia de la Generalitat, contrariando el artículo 223 EAC y los artículos 147.3 y 152.2 CE. El art. 155 CE no habilita para la sustitución de unas unidades policiales de la Generalitat por otras de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, lo que supone la sustitución de los medios personales de una administración por otra y subvierte radicalmente el sistema de distribución competencial constitucional y estatutariamente establecido.

e) Las medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña (apartado D.1, 2, 3 y 4), comportan una ilegítima injerencia en la autonomía política (arts. 2 y 137 CE), una vulneración del sistema institucional de la Comunidad Autónoma (art. 152 CE) y una conculcación de los artículos 55, 58, 59, 61 y 67 EAC. Al haberse autorizado estas medidas sin la previa reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se infringen asimismo los artículos 147.3 y 152.2 CE y el artículo 122 EAC. Se vulnera también el derecho de los diputados del Parlamento de Cataluña al ejercicio del cargo (art. 23 CE). Se sustrae además a los representantes electos del Parlamento de Cataluña la posibilidad de investir a un presidente de la Generalitat, así como la posibilidad de ejercer las funciones ordinarias de control e impulso de su Gobierno, y la de celebrar debates parlamentarios y adoptar resoluciones en el seno de la cámara respecto de la aplicación por parte de las autoridades estatales de tales medidas. Estas restricciones de debates, declaraciones y propuestas son asimismo del todo innecesarias y desproporcionadas, puesto que imponen una gravísima restricción de las libertades de expresión y de las actuaciones de los parlamentarios, cuando estos debates, medidas e instrumentos en ningún caso podrían tener una eficacia jurídica vinculante para las

autoridades estatales designadas, pues, incluso en las circunstancias ordinarias, proyectan sólo su eficacia en la relación fiduciaria que mantiene el Gobierno de la Generalitat con la Cámara.

No cabe decir pues que con estas medidas se pretenda garantizar que el Parlamento de Cataluña ejerza su función representativa conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, puesto que, en el marco de estas normas fundamentales, y bajo el principio democrático (art. 1 CE), ninguna medida puede impedir a la Cámara catalana el libre ejercicio de sus funciones parlamentarias más elementales, como son las de debatir y adoptar resoluciones, propuestas y declaraciones sobre cualquier asunto que la propia cámara estime relevante y afecte a sus propios intereses (art. 147 CE). A mayor abundamiento, se trata de medidas con las que no se pretende reencauzar en la senda constitucional una actuación ya realizada por el Parlamento, sino impedir preventivamente su actuación, de forma que la cámara catalana se mantenga del todo ajena a la intervención que se está produciendo. Esta limitación de funciones de una cámara parlamentaria choca con la esencia misma del parlamentarismo y los hechos acaecidos desde el 27 de octubre de 2017, así como las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional, anulando diversos actos y medidas del Parlamento de Cataluña, revelan claramente la falta de idoneidad y de necesidad de estas limitaciones, puesto que el ordenamiento jurídico vigente ya proporciona a las instancias estatales los procedimientos e instrumentos suficientes para reaccionar frente a cualquier actuación del Parlamento de Cataluña que pueda incurrir en inconstitucionalidad o contravenir las resoluciones dictadas por el mentado Tribunal.

f) Respecto de las medidas de carácter transversal, se alega que los apartados E.2, E.3 y E.7 establecen medidas de carácter normativo que no cumplen función correctiva ni coercitiva, sino que se dirigen de modo prospectivo a futuras posibles actuaciones, modificando el régimen jurídico de la actuación administrativa y el procedimiento administrativo vigente; medidas, pues, que tampoco hallan cobertura en el artículo 155 CE, citándose los artículos 103.2 y 105 c) CE, así como la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Se concluyó con la solicitud de que se declarara la inconstitucionalidad y nulidad de la integridad del acuerdo impugnado y, subsidiariamente, del apartado A, de las referencias al cese del presidente y los demás miembros del Gobierno de la Generalitat y a la disolución del Parlamento de Cataluña y convocatoria de elecciones que aparecen en el tercer párrafo del apartado B y en los apartados C.1, D.1 y E.4; del apartado B; del párrafo tercero del apartado C.1; del apartado D y de los apartados E.2, E.3 y E.7 del acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017.

9. Por providencia de 2 de julio de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el 2 de julio del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad.

Este proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra el acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, mediante el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del artículo 155 de la Constitución, publicado mediante resolución de 27 de octubre de 2017 de la presidencia del Senado, en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 260 de esa misma fecha, así como contra «todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición» de las medidas aprobadas por el referido acuerdo del Senado.

En relación con estas últimas disposiciones, se citan, «singularmente» en el texto de la demanda, las siguientes: Reales Decretos 942/2017 a 946/2017, todos ellos de 27 de

octubre, por los que se dispone respectivamente, el cese del presidente de la Generalitat de Cataluña; el cese del vicepresidente y de los consejeros integrantes del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña; designación de órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la administración de la Generalitat de Cataluña; la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña y el cese de distintos cargos de la Generalitat; y la convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y su disolución. Se mencionan también como impugnados el Real Decreto 954/2017, de 31 de octubre, de adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña y el cese de distintos altos cargos de la misma; el Real Decreto 983/2017, de 10 de noviembre, de nombramiento de la directora general de modernización de la administración de justicia de la Generalitat; y el Real Decreto 990/2017, de 17 de noviembre, de nombramiento del director general de centros concertados y centros privados de la Generalitat. Se incluyen también, a iguales efectos, las siguientes órdenes ministeriales: Orden INT/1038/2017, de 28 de octubre; Orden ECD/1142/2017, de 22 de noviembre; Orden INT/1074/2017, de 7 de noviembre; Orden PRE/255/2017, de 30 de noviembre; y Orden HFP/1102/2017, de 16 de noviembre. Se incluye finalmente el Real Decreto 953/2017, de 31 de octubre, por el que se dictan normas complementarias para la realización de elecciones al Parlamento de Cataluña.

El acuerdo del Pleno del Senado hace suyas, con ciertas modificaciones, supresiones y adiciones, las medidas sometidas a la aprobación del Senado por el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, mediante 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» (Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 260 de la misma fecha). En dicho acuerdo se tiene por no atendido el requerimiento dirigido en su día al presidente de la comunidad autónoma y se solicita del Senado, «al amparo de la facultad prevista en el artículo 155 de la Constitución española, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 189 del Reglamento del Senado, y con el fin de proteger el interés general de la Nación española», la autorización al Gobierno para la adopción de determinadas medidas.

Las medidas se ordenan en cinco apartados: «A. Medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno», «B. Medidas dirigidas a la Administración de la Generalitat», «C. Medidas singulares sobre determinados ámbitos de actividad administrativa», «D. Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña» y «E. Medidas de carácter transversal», previéndose que «[l]as medidas que resulten autorizadas por el Senado, entrarán en vigor desde el momento de la publicación del presente acuerdo en el «Boletín Oficial del Estado»» (apartado E.10, segundo párrafo).

En el acuerdo de aprobación del Pleno del Senado se constata, en primer lugar, la «extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña»; y, en segundo lugar, la desatención del requerimiento que fue planteado por el presidente del Gobierno al presidente de la Generalitat de Cataluña (puntos «a» y «b» del apartado I), considerándose, según su apartado II, que «procede la aprobación de las medidas [...] incluidas en el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017» con los «condicionamientos y modificaciones», que a continuación relaciona el mismo acuerdo.

La demanda solicita que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del mencionado acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 «en su conjunto», por las vulneraciones procedimentales en que se habría incurrido durante su tramitación,

primero gubernamental y luego parlamentaria, así como en relación con las medidas aprobadas por el Pleno de la cámara, las cuales excederían de lo previsto en el artículo 155 CE. En cuanto a estas últimas, se solicita, con carácter subsidiario, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las siguientes reglas: apartado A (cese y sustitución del presidente y vicepresidente de la Generalitat, y de los demás miembros del Consejo de Gobierno, y atribución de la facultad de disolución parlamentaria y convocatoria de elecciones al presidente del Gobierno); apartado B, párrafo sexto, (sometimiento a un régimen de comunicación o autorización previa de las actuaciones de la administración de la Generalitat); apartado C.1, párrafo tercero (sustitución, en caso de necesidad, de la policía de la Generalitat por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado); apartado D (limitación de determinadas facultades del Parlamento, de investidura, control e impulso de la actuación del Gobierno autonómico y de la potestad legislativa de la citada asamblea); apartado E.2 (sanción de nulidad de pleno derecho de las disposiciones, actos y resoluciones autonómicas dictadas en contravención con las medidas aprobadas en el acuerdo); y apartado E.3 (denegación de efectos jurídicos para las disposiciones y actos publicados en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» que contravengan lo dispuesto en el propio acuerdo). En todos los casos se trata, como se ha adelantado, de los apartados del ya referido acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, en los términos finalmente aprobados por el Pleno del Senado.

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña comparte, en lo sustancial, las censuras de inconstitucionalidad formuladas por el Parlamento contra el referido acuerdo del Senado. La abogacía del Estado solicita, por el contrario, que se inadmita el recurso en lo que respecta a la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones dictadas sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición de las medidas aprobadas por el Senado, y rechaza, en lo demás, las tachas de inconstitucionalidad formuladas. Así lo hace también la representación procesal del Senado, en lo que afecta a los aducidos vicios de procedimiento, defendiendo la correcta tramitación parlamentaria de la propuesta formulada por el Consejo de Ministros mediante el ya citado acuerdo de 21 de octubre de 2017.

2. Consideraciones previas.

Con carácter previo al examen de fondo, es preciso hacer una serie de consideraciones preliminares, que recogen en lo sustancial lo ya razonado por este Tribunal en la STC 89/2019, de 2 de julio (resolutoria del recurso de inconstitucionalidad 5884-2017), y a las que inexcusablemente procede remitirse en lo sucesivo. Estas consideraciones afectan a los siguientes aspectos:

a) El objeto del presente recurso se circunscribe al acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017, «por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución»; medidas que provienen, como se ha referido, del previo acuerdo del Consejo de Ministros del día 21 de octubre. Lo cuestionado en este recurso es, por tanto, el acuerdo que contiene el conjunto de medidas, en los términos en los que fueron aprobadas por el Senado. Es irrelevante a estos efectos que tal acto parlamentario se formalizara incorporando o integrando, con determinadas modificaciones y añadidos, las medidas previamente propuestas por el Gobierno, de manera que su contenido ha sido materialmente definido, a salvo de los cambios introducidos por la cámara, por remisión a las planteadas en el acto gubernamental por el que se solicitó la aprobación del Senado [STC 89/2019, FJ 2.a)].

La demanda dirige pues el recurso contra el acuerdo adoptado por el Pleno del Senado, y también contra «todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición» de las medidas aprobadas por dicho acuerdo; petición esta última que se fundamenta en el entendimiento de que tales disposiciones constituyen lo que denomina una «unidad normativa» con el acuerdo del Senado, que puede ser impugnada en su conjunto ante el Tribunal Constitucional. La

abogacía del Estado solicita, en cambio, la inadmisión de esta pretensión en base a tres consideraciones: en primer lugar, porque en la súplica de la demanda no se señalan las concretas disposiciones que son objeto de impugnación, únicamente citadas en el escrito rector, lo que supondría una infracción de lo señalado en el art. 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC); en segundo lugar, porque se incumple el requisito establecido en la jurisprudencia constitucional, de justificar las concretas razones por las que estas disposiciones, genéricamente mencionadas, podrían ser inconstitucionales; y, en tercer lugar, porque no existe la alegada «unidad normativa», pues los actos adoptados por el Gobierno de la Nación, bien para la ejecución de las medidas autorizadas por el art. 155 CE, bien en su condición de gobierno de la Generalitat de Cataluña de acuerdo con lo previsto en dichas medidas, no tienen fuerza de ley, sino la propia de los actos aplicativos de una ley, y no pueden, en consecuencia, impugnarse a través del recurso de inconstitucionalidad.

La pretensión deducida en la demanda no puede prosperar, debiendo acogerse en este punto la solicitud de inadmisión formulada por el abogado del Estado, siendo así que una pretensión de similares características ya ha sido rechazada en el fundamento jurídico 2.a) de la STC 89/2019.

El objeto del recurso de inconstitucionalidad queda así «definitivamente delimitado en el escrito de interposición del mismo» (STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 1) en el que, entre otros extremos, se deberá «concretar la ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido» (art. 33.1 LOTC); previsiones que han sido en este caso ignoradas, pues en la súplica de la demanda, que es el lugar idóneo para ello (STC 155/2017, de 21 de diciembre, FJ 2, entre otras), tan solo se hace una mención genérica a «todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición» de las medidas aprobadas por el acuerdo del Senado; afirmación cuya indeterminación incumple la carga que pesa sobre el actor en orden a concretar el objeto de la impugnación, pues esta se formula en términos indeterminados o abiertos, y sin que la referencia a algunas de estas disposiciones, a título «singular» o meramente enunciativo que contiene el escrito rector, permita subsanar la defectuosa formación en la voluntad de recurrir.

No caben en este proceso constitucional, en suma, ni impugnaciones globales (SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2; 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 2, y 44/2015, de 5 de marzo, FJ 4), ni tampoco una supuesta pretensión de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia con la que afecta al acuerdo del Senado, pues dicha extensión es, cuando proceda, prerrogativa de este Tribunal, «sin que pueda ser objeto de pretensión de parte» (STC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 2), y no puede llevarse a cabo, conforme a lo dispuesto en el art. 39.1 LOTC, sino sobre disposiciones o normas «de la misma ley» o, en este caso, del mismo acto con fuerza de ley, a salvo de muy singulares excepciones ahora irrelevantes (STC 102/2017, de 20 de julio, FJ 3). Tampoco puede oponerse a lo anterior, la pretendida existencia de una supuesta «unidad normativa» en la que parecería integrarse lo acordado por el Senado y las disposiciones o actos adoptados en su ejecución, pues el recurso de inconstitucionalidad no se establece en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional «como una impugnación dirigida contra un bloque o una parte del sistema normativo o del ordenamiento jurídico» (SSTC 11/1981, de 11 de abril, FJ 4; 24/1982, de 13 de mayo, FJ 2; 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 2), al tiempo que los actos adoptados por el Gobierno para la puesta en práctica de lo aprobado en sede parlamentaria, no son sino actos de aplicación de una ley que carecen de fuerza o valor de ley y, por tanto, no pueden ser impugnados a través del recurso de inconstitucionalidad, correspondiendo su control, en cuanto disposiciones de naturaleza reglamentaria, a los órganos de la jurisdicción ordinaria.

Objeto del recurso es pues, únicamente, el acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017, y solo en aquella parte del mismo que ha sido objeto de impugnación, sin que las partes comparecidas en apoyo del demandante puedan formular pretensiones

autónomas a las de la demanda ni tampoco impugnar preceptos que no hubiesen sido objeto del recurso.

Finalmente, carece asimismo de relieve la referencia que efectúa la representación del gobierno de la Generalitat, en orden a la «debida solicitud de dictamen previo del Consejo de Estado», conforme al art. 21.10 de su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, respecto del acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, pues dicho precepto dispone que el Consejo en Pleno deberá ser consultado, entre otros casos, en los «[a]suntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial transcendencia o repercusión». Esa disposición no establece un deber incondicionado de consulta y, en todo caso, no podría ser nunca entendida como introductora de un nuevo y necesario trámite en un procedimiento, como el del art. 155 CE, que está reglado por la Constitución, con la única excepción de lo relativo al proceso de formación de la voluntad del Senado [STC 89/2019, FJ 2.a)].

b) El Tribunal comparte el criterio coincidente de las partes en torno a la viabilidad de la presente impugnación por el cauce del recurso de inconstitucionalidad, dado que el controvertido acuerdo del Pleno del Senado tiene la naturaleza de acto con «fuerza de ley» y es, en consecuencia, susceptible de control por esta vía, tal y como se analiza con detalle en el fundamento jurídico 2 b) de la STC 89/2019, al que procede remitirse en este punto.

c) Nada cabe oponer, ni es objeto tampoco de controversia entre las partes, a la legitimación de la Diputación Permanente para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, el cual ha sido formulado en nombre y representación del Parlamento de Cataluña y conforme a la Resolución 818/XI, de 27 de diciembre de 2017, adoptada por el Pleno de dicha Diputación y publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 563, de 28 de diciembre de 2017.

En efecto, el art. 75.2 f) del Reglamento del Parlamento de Cataluña cita entre las funciones o competencias de la diputación permanente, una vez expirado el mandato parlamentario o disuelto el Parlamento, y mientras no se constituya un nuevo Parlamento, la de «ejercer las facultades parlamentarias en materia de constitucionalidad», entre las que se encuentra, necesariamente, la de interponer el recurso de inconstitucionalidad cuya promoción corresponde al Pleno cuando está en curso una legislatura (art. 177 del citado Reglamento). La diputación permanente es la institución que garantiza la continuidad del órgano parlamentario en el período de inactividad de la cámara y la sustituye, asumiendo, aunque sea de forma limitada, sus funciones. Por ello, la legitimación que los arts. 162.1 a) y 165 CE, y el art. 32.2 LOTC reconocen a las asambleas legislativas autonómicas para interponer el recurso de inconstitucionalidad se traslada a la diputación permanente, en el caso de que la cámara esté disuelta. La solución contraria pugnaría con el derecho que asiste a la institución legitimada para promover dicha acción de inconstitucionalidad de disponer, en su integridad, del plazo del recurso (ATC 452/2003, de 17 de diciembre, FJ 5), y podría suponer, en el supuesto de caducidad de la acción, una quiebra en el desenvolvimiento normal de la función de control de constitucionalidad de las leyes, contrariando así la finalidad de preservar el interés general que concurre en la defensa de la Constitución, como ya este Tribunal advirtió en un supuesto análogo (ATC 547/1989, de 15 de noviembre, FFJJ 1 y 3). Avala asimismo esta posición el muy reiterado principio *pro actione*, ampliamente recogido en nuestra doctrina (SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 3; 103/2015, de 28 de mayo, FJ 2, y 87/2017, de 4 de julio, FJ 2), para reconocer la legitimación de la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña en orden a ejercer, en los términos expuestos, la acción de inconstitucionalidad frente a leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley que afecten al ámbito de autonomía de la Generalitat, condición que reúne el acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017.

d) Entre las reglas singularmente impugnadas del acuerdo aprobatorio del Senado figura la recogida en el párrafo segundo del apartado E.3 de la propuesta del Consejo de Ministros, relativa a la privación de efectos jurídicos a las disposiciones o actos publicados en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» o en el «Boletín Oficial del

Parlamento de Cataluña», sin la autorización o en contra de lo acordado por los órganos o autoridades creados o designados al efecto por el Gobierno de la Nación. Este párrafo segundo fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 89/2019.

La declaración de inconstitucionalidad y consiguiente anulación del mencionado extremo impone ahora apreciar, conforme a una reiterada doctrina de este Tribunal [por todas, SSTC 60/2018, de 4 de junio, FJ 3, y 75/2018, de 5 de julio, FJ 2.a)], la desaparición sobrevenida del objeto del recurso en relación con el mismo, al haber quedado disipada la duda de constitucionalidad planteada por los recurrentes.

e) De conformidad con lo dispuesto en el apartado E.9 de la propuesta aprobada por el Senado, las medidas «se mantendrán vigentes y serán de aplicación hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat, resultante de las correspondientes elecciones al Parlamento de Cataluña», sin perjuicio de que el propio apartado previera el eventual levantamiento anticipado de lo establecido en el acuerdo («si cesasen las causas que lo motivan»).

Algunas de las medidas se agotaron, dada su naturaleza, con su adopción por el presidente del Gobierno (la inmediata convocatoria electoral y la simultánea disolución del Parlamento de Cataluña, mediante Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de conformidad con lo previsto en los párrafos cuarto y quinto del apartado A), y por el Gobierno de la Nación (ceses autorizados en el mismo apartado A y hechos efectivos por los Reales Decretos 942/2017 y 943/2017, ambos de 27 de octubre).

Otras (la prevista en el apartado D.1, sobre la exclusión de propuesta de candidato a la Presidencia de la Generalitat y del debate y votación de investidura por la cámara) solo regían hasta «la constitución del nuevo Parlamento de Cataluña surgido de las elecciones». Las elecciones convocadas por el citado Real Decreto 946/2017 tuvieron lugar el 21 de diciembre del mismo año, constituyéndose el nuevo Parlamento autonómico el 17 de enero siguiente (Real Decreto 1/2018, de 9 de enero). El nuevo presidente de la Generalitat, luego de ser investido como tal por la asamblea autonómica el día 14 de mayo de 2018, fue nombrado por Real Decreto 291/2018, de 15 de mayo, y tomó posesión del cargo el día 17, tras lo cual fueron a su vez nombrados el vicepresidente del Gobierno y los consejeros de los departamentos de la Generalitat (Decreto 3/2018, de 29 de mayo), que tomaron posesión el día 2 de junio, lo que conllevó la constitución del nuevo gobierno autonómico (art. 17.2 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del gobierno). Se cumplió con este último acto la condición a la que se vinculaba la vigencia del acuerdo impugnado en este recurso, decayendo, en consecuencia, la vigencia de las medidas discutidas en este proceso.

A la vista de lo anterior, procede reiterar en este punto lo ya señalado en el fundamento jurídico 2.c) de la STC 89/2019, en el sentido de que lo anteriormente expuesto no impide a este Tribunal llevar a cabo el enjuiciamiento constitucional que el recurso demanda. En primer lugar, ha de advertirse que, mediante providencia de 7 de febrero de 2018 (antecedente 2 de esta sentencia), y a fin de evitar un conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la comunidad autónoma, se suspendió el plazo para que el gobierno de Cataluña pudiera personarse en este recurso y formular alegaciones, en tanto el Consejo de Ministros, de conformidad con el artículo 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, ejerciera las funciones y competencias que corresponden al consejo de gobierno de la Generalitat de Cataluña. Personación y alegaciones ya realizadas y con las que las presentes actuaciones quedaron concluidas.

Debe tenerse en cuenta también la imposibilidad de que exista un «ámbito normativo inmune al control de la jurisdicción constitucional»; algo excluido ya en otros ámbitos por la doctrina de este Tribunal (STC 43/2017, de 27 de abril, FJ 2, y las que allí se citan, respecto a normas de vigencia temporal limitada). Relacionado con lo anterior es indiscutible la relevancia constitucional que ofrece la cuestión nuclear que aquí se debate (en parecidos términos, SSTC 83/2016, FJ 5, y 19/2019, de 12 de febrero, FJ 2). Se discute acerca de la interpretación de una disposición constitucional de gran importancia para nuestro modelo de descentralización territorial como es el art. 155 CE. A este

Tribunal compete pues controlar, en su función de intérprete supremo de la Constitución, el cumplimiento de los límites materiales y formales que, en su caso, deriven del citado precepto constitucional; esto es, controlar la adecuación a la Constitución del ejercicio del poder de coerción estatal. Lo contrario supondría «no sólo admitir una zona inmune al control de constitucionalidad, sino también hacer dejación de nuestra función en el ámbito tan decisivo para la propia supremacía de la Constitución como la jurisdicción de este Tribunal» [STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 3.b), respecto al alcance del control de constitucionalidad de la LOTC].

3. *Análisis de los motivos de impugnación.*

A partir de cuanto antecede es ya posible iniciar el examen de los concretos motivos de impugnación que sirven de fundamento al recurso de inconstitucionalidad. Dicho análisis ha de tener singularmente presente que el acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 ha sido objeto de la reciente STC 89/2019, ya citada, que ha venido a resolver el recurso de inconstitucionalidad núm. 5884-2017, planteado por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados. Las cuestiones controvertidas en el presente proceso coinciden sustancialmente con las que se suscitaron en el recurso resuelto por la mencionada sentencia, en la que compareció la hoy representación actora y alegó por remisión a lo expuesto en su actual demanda. Es por ello que la doctrina contenida en esa sentencia resulta de directa aplicación al supuesto que nos ocupa, razón por la cual, y con el fin de evitar reiteraciones inútiles o innecesarias, nos remitiremos en lo que proceda a lo señalado en dicho pronunciamiento.

El orden en el que se dará respuesta a las cuestiones planteadas en la demanda se iniciará con el examen, en lo que hace al caso, del sentido y alcance del art. 155 CE. Se examinarán, a continuación, los alegados vicios de procedimiento y, posteriormente, los motivos sustantivos de inconstitucionalidad que se imputan a todas las medidas aprobadas mediante el acuerdo que se impugna. Y, se abordará, por último, el enjuiciamiento de los concretos reproches de inconstitucionalidad que el recurso dirige contra determinadas medidas singulares del acuerdo senatorial.

4. *Precisiones sobre la naturaleza del procedimiento del art. 155 CE.*

En la STC 89/2019 (FJ 4) el Tribunal ha venido a definir el sentido general de las previsiones establecidas por la Constitución en su art. 155, lo que resulta paso previo imprescindible para el examen de las pretensiones deducidas en la demanda. Y ello aunque ni en aquel proceso ni en el presente recurso se cuestiona que las actuaciones de la Generalitat de Cataluña, a las que se refiere el acuerdo recurrido, son subsumibles en los supuestos que contempla el citado precepto constitucional; esto es, el incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales, o el grave atentado al interés general de España. Supuestos que, tanto en criterio del Gobierno como del Senado, y de conformidad también con lo alegado por la abogacía del Estado, habrían concurrido en el presente caso.

Resulta suficiente en este punto una remisión general a lo señalado en la mencionada sentencia, cuyas consideraciones deben darse por reproducidas, sin perjuicio de que, dada la trascendencia que reviste este aspecto, deban recogerse aquí, de forma resumida, lo que constituyen las líneas básicas de aquella fundamentación:

a) La Constitución ha previsto en el art. 155 una modalidad de control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, que debe calificarse de extraordinario, en la medida en que contempla una «vía específica de coerción directa», prevista para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados, siendo esta medida un último recurso del Estado ante el incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas.

b) El procedimiento del art. 155 CE no responde a la lógica propia de un control de naturaleza competencial, como el que el bloque de constitucionalidad atribuye en

determinados supuestos al Estado respecto de las comunidades autónomas. Se trata, por el contrario, del uso de una coerción estatal, que da lugar a una injerencia en la autonomía de las comunidades autónomas, la cual quedará temporalmente constreñida en mayor o menor grado, según la concreta situación lo requiera, en orden a la consecución de los fines para los que la norma fundamental autoriza dicha injerencia. El art. 155 CE es, respecto de las normas del bloque de constitucionalidad relativas a la configuración de la autonomía y a la articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ley extraordinaria y, en cuanto tal, habilita el ejercicio de una coerción estatal que depara, para los casos en los que está prevista, la constricción o limitación directa de la autonomía que la Constitución garantiza a las comunidades autónomas a través de los estatutos de autonomía, con los límites y cuando concurren las condiciones previstas en el propio artículo 155 CE o en otros preceptos constitucionales.

c) Dada la posición de superioridad en que aquí queda el Estado respecto de la Comunidad Autónoma, que le autoriza a limitar su autogobierno, no cabe incoar este procedimiento sino para remediar una conducta de una comunidad autónoma, manifestada mediante actos o disposiciones formales o resultante de comportamientos fácticos, en la que se ponga de manifiesto una grave alteración jurídica e institucional en parte del territorio nacional; reparación que corresponde, en primer lugar, a la propia comunidad autónoma, una vez requerida para ello, y que asumirán el Senado y el Gobierno, si ese requerimiento no fuere atendido, resultando inexcusable, entonces, acudir a la «coerción directa».

El art. 155 CE se refiere al incumplimiento de «las obligaciones que la Constitución u otras leyes» impongan a la comunidad autónoma y también a una actuación autonómica «que atente gravemente al interés general de España». En su tenor literal, diferencia el atentado grave al interés general de España respecto al primero de los mencionados, diferenciación que no debe entenderse como exclusión o contraposición entre ambos. El incumplimiento de concretos deberes constitucionales o legales puede deparar, en según qué casos, lo que también puede llegar a considerarse como un grave atentado al interés general y, a su vez, este último, no habría de denunciarse nunca al margen del derecho.

d) El art. 155 CE no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para garantizar la validez y eficacia de la Constitución en aquellos supuestos en los que sea manifiesto que solo a través de esta vía es posible restaurar el orden constitucional, por lo que la finalidad última que el precepto consiente no puede ser otra que la de restablecer el orden constitucional y, con él, el normal funcionamiento institucional de la comunidad autónoma en el seno de dicho orden. Por ello, las «medidas necesarias» que el precepto permite aprobar han de responder al objetivo que resulta de su tenor; esto es, bien a obligar a la comunidad autónoma a cumplir con las obligaciones constitucionales y legales, bien a preservar o proteger el mencionado interés general contra el que se ha atentado.

e) La norma constitucional que se analiza permite la alteración temporal del funcionamiento del sistema institucional autonómico, pero en modo alguno puede dar lugar a la suspensión indefinida de la autonomía y, aún menos, a la supresión institucional de la misma comunidad autónoma, como corporación pública de base territorial y naturaleza política, ni consentiría limitar o excepcionar el patrimonio común de los ciudadanos, constituido por los derechos fundamentales.

f) La naturaleza extraordinaria de este procedimiento determina también que el mismo solo pueda emprenderse cuando las vías generales o comunes de control, jurisdiccionales o no, hayan resultado insuficientes para restablecer el orden constitucional transgredido o así se prevea fundadamente que vaya a ser, ya en atención a la actitud inequívocamente renuente de los mismos órganos superiores de la comunidad autónoma, ya a la propia entidad del ilícito de que se trate. Se trata, en suma, de una vía de «último recurso» cuya aplicación exige, bien que las vías ordinarias de control hayan resultado infructuosas, bien que así se aprecie indubitablemente que lo

fueran a ser, a la vista, en este segundo supuesto, de la naturaleza de la contravención, de la actitud manifiesta de las autoridades autonómicas, o de ambas consideraciones.

g) Vinculado a lo anterior, el procedimiento previsto en el art. 155 CE ha de tener, por su propia naturaleza y atendiendo a la finalidad que persigue, un límite temporal, bien expresamente determinado o bien determinable. Dicho límite temporal habrá de ser establecido por la cámara alta, a partir de la propuesta del Gobierno, debiendo el Senado apreciar y precisar en su propio acuerdo, bien el término, bien la condición resolutoria de la intervención estatal, sin perjuicio de que las concretas medidas incluidas en el acuerdo pudieran ser objeto, llegado el caso, de prórroga o renovación, previa solicitud del Gobierno y aprobación del Senado. Este requisito de temporalidad se cumplió en el acuerdo que se examina, el cual predeterminó, en los términos ya expuestos, la condición a cuya verificación vinculó su pérdida de vigencia.

5. Examen del cumplimiento de los requisitos procedimentales.

La aplicación del art. 155 CE exige el cumplimiento de dos requisitos procedimentales cuya naturaleza y alcance se examina en el fundamento jurídico 5 de la STC 89/2019 con argumentos que resultan aquí trasladables en su integridad. Tales requisitos son, de un lado, el previo requerimiento del Gobierno al presidente de la comunidad autónoma para que cese en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales, o en la actuación contraria al interés general; y, en el caso de que el requerimiento no fuese atendido, la aprobación por el Senado, por mayoría absoluta, de las medidas coercitivas que estime oportunas a partir de la previa propuesta del Gobierno.

Las tachas de inconstitucionalidad que el recurso dirige contra el acuerdo impugnado traen causa, tanto del previo requerimiento formulado por el Gobierno de la Nación al presidente de la comunidad autónoma, como de la tramitación de la propuesta gubernamental en el Senado. Debe tenerse en cuenta que, dado el carácter integrado del procedimiento previsto en el art. 155 CE, las vulneraciones alegadas respecto de los actos del Gobierno resultan también imputables a la actuación del Senado, en la admisión y posterior tramitación de la solicitud de autorización de las medidas propuestas por aquel.

a) En lo que respecta al requerimiento dirigido por el Gobierno al presidente de la comunidad autónoma, el escrito del recurso formula dos reproches; primero, que frente a lo que consideró el Gobierno y luego el Senado, el requerimiento de incompetencia no habría sido efectivamente desatendido, teniendo en cuenta las alegaciones del presidente de la Generalitat; segundo, y relacionado con el anterior, que el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, que solicitó la autorización del Senado, resulta incoherente con el previo requerimiento, pues se refiere a distintos hechos y medidas de reparación. Estas «vulneraciones de naturaleza formal», en los términos de la demanda, determinarían la inconstitucionalidad en su conjunto del acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017; conclusión a la que también llega, por razones análogas, la representación del Gobierno autonómico, y que la abogacía del Estado ha refutado, en cambio, en los términos que han quedado expuestos en los antecedentes.

El primer reproche de inconstitucionalidad parte así de considerar que el acuerdo del Senado ha asumido que el requerimiento dirigido en su día por el Gobierno al presidente de la Generalitat había sido desatendido cuando, según la demanda, no habría sido así. Esta censura debe entenderse dirigida específicamente frente al punto I.b) del acuerdo senatorial, en el que se «constata» que el requerimiento dirigido por el presidente del Gobierno «no ha sido atendido por el presidente de la Generalitat», si bien, de ser estimada, afectaría al acuerdo en su conjunto.

En los fundamentos jurídicos 6 y 7 de la STC 89/2019 se lleva a cabo un extenso y detallado examen tanto de la situación que dio lugar a que el Gobierno apreciara que resultaba procedente la apertura de la vía prevista en el art. 155 CE, como de los concretos términos en los que el requerimiento fue formulado en relación con las

contravenciones imputadas por el Gobierno a la comunidad autónoma, y cuál fue también el proceder de sus órganos superiores ante lo que les fue requerido por el Gobierno, y el del presidente de la Generalitat en el posterior trámite de alegaciones abierto por el Senado. Todas estas cuestiones han sido pues analizadas y resueltas en la mencionada sentencia, cuyos argumentos son aquí trasladables en su integridad sin que resulte necesaria su reproducción, siendo suficiente con la mera remisión a lo allí expuesto.

El segundo de los reproches se refiere a la «falta de congruencia» entre lo planteado en el requerimiento inicial dirigido al presidente de la comunidad autónoma y lo propuesto posteriormente por el Gobierno al Senado. Esta queja es objeto de cumplida respuesta en el fundamento jurídico 8 de la STC 89/2019, al que ahora también procede remitirse en su integridad.

En consecuencia, ambas censuras deben ser rechazadas en atención a las mismas razones que fueron apreciadas en la STC 89/2019, pudiendo concluirse, como allí se hace (FJ 8), que «el trámite de requerimiento exigido por el art. 155 CE se formalizó adecuadamente, de modo que la apertura de la fase parlamentaria no merece reproche alguno».

b) A la tramitación en el Senado de la propuesta gubernamental de 21 de octubre de 2017 le imputa la demanda un vicio de procedimiento que sería determinante, asimismo, de la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado. Se afirma, en concreto, que la cámara rechazó que interviniera en ella el delegado en Madrid del Gobierno de la Generalitat como «representante» designado a este propósito por el presidente de la Generalitat (art. 189.3 del Reglamento del Senado), lo que habría cercenado gravemente las facultades de aquel para defender sus alegaciones personalmente o a través de la autoridad designada el efecto, obligándole a nombrar subsidiariamente a dos senadores. Este reproche es compartido por la representación del Gobierno de la Generalitat y rechazado, por el contrario, tanto por la abogacía del Estado, como por el letrado de las Cortes Generales que alega, sobre este exclusivo extremo, en nombre del Senado.

También esta tacha de inconstitucionalidad fue examinada y descartada por el Tribunal en la STC 89/2019, a cuyo fundamento jurídico 9 es preciso remitirse en todo, y permite desestimar la infracción del Reglamento del Senado, por cuanto, como allí dijimos, «el Senado dispuso de los elementos de juicio necesarios para la adopción de su decisión y no hubo merma alguna de las posibilidades de alegación por parte del presidente de la Comunidad Autónoma».

6. Consideraciones generales sobre el alcance y límites del art. 155 CE.

Además de las tachas de inconstitucionalidad de alcance general enjuiciadas en lo que antecede, el recurso se dirige, adicionalmente y de modo singular, contra determinadas reglas de las integradas *per relationem* en el acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017; impugnaciones estas que deben también ser consideradas por el Tribunal, por más que en el examen y en las decisiones que siguen bastará con reiterar o remitirse a lo ya apreciado y resuelto en la tantas veces citada STC 89/2019, toda vez que los motivos de impugnación no difieren de lo planteado en el recurso al que puso fin esa sentencia. Es procedente antes de ello, hacer no obstante una referencia sumaria a las consideraciones de carácter general que quedaron expuestas en esa misma resolución en relación a las modalidades de intervención coercitiva que permite el art. 155 CE, así como a los límites de ese control extraordinario, a fin de precisar determinados aspectos de la comprensión de dicho artículo que el recurso expone como base para sus concretas impugnaciones.

Sobre las modalidades de la intervención coercitiva del Estado que, en principio, permite el precepto constitucional, es obligado remitirse así a cuanto quedó fijado en fundamento jurídico 10 de la STC 89/2019; de lo allí expuesto interesa destacar, en síntesis, lo siguiente:

a) El art. 155.1 CE no especifica las medidas en las que puede materializarse la coerción estatal, pues elude tasar las que el Gobierno puede proponer y la cámara alta autorizar. Tampoco exige que las medidas aprobadas por el Senado hayan de ser necesariamente autoaplicativas, en el sentido de que no requieran ulteriores disposiciones y actos de aplicación. El art. 155.1 permite tomar «las medidas necesarias», y las que se adopten en cada caso dependerán de la gravedad del incumplimiento o del atentado al interés general; se otorga así a los órganos constitucionales llamados a su aplicación un margen de discrecionalidad para la determinación de las medidas que procedan atendiendo a la situación que se trata de afrontar.

No es admisible, por tanto, como pretende la demanda, que las «medidas necesarias» hayan de agotarse en la imposición de obligaciones de hacer a la comunidad autónoma, lo que en ningún caso se infiere del precepto constitucional; tampoco pueden confundirse tales medidas con las instrucciones a que alude el art. 155.2, y que, a efectos de su ejecución, puede el Gobierno dirigir a las autoridades autonómicas. Las instrucciones y la potestad de impartirlas a que se refiere el art. 155.2 no son propiamente una medida, sino un excepcional instrumento jerárquico, previsto en la propia Constitución y puesto a disposición del Gobierno, para conseguir ejecutar las «medidas necesarias».

b) Entre las «medidas necesarias» pueden llegar a estar, en atención a las circunstancias, las de carácter sustitutivo mediante las que la cámara apodere al Gobierno para: i) subrogarse en actuaciones o funciones de competencia autonómica; u ii) ocupar el lugar, previo desplazamiento institucional, de determinados órganos de la comunidad autónoma.

En cuanto a lo primero, el ejercicio por el ejecutivo estatal de determinadas actuaciones para imponer a la comunidad autónoma el «cumplimiento forzoso» de sus obligaciones constitucionales o legales incumplidas, o para la «protección» del interés nacional frente al que hubiere atentado gravemente. Esa posible sustitución, que no es factible en las relaciones competenciales entre las comunidades autónomas y el Estado, sí lo es en el procedimiento instituido en el art. 155 CE; ámbito en el que los órganos del Estado son llamados por la Constitución a limitar la autonomía, en mayor o menor medida, no a título competencial, sino para garantizar la integridad del orden constitucional frente a contravenciones del mismo no reparables por las vías ordinarias de control.

Por la misma razón, la amplitud del concepto constitucional de «medidas necesarias», a los efectos del art. 155 CE, puede amparar la asunción íntegra por el Gobierno, si el Senado así lo considerara, de todas las funciones que corresponden a un determinado órgano u órganos de la comunidad autónoma, sustituidos por el Gobierno o por quien él designe. Esta sustitución no implica, sin embargo, la supresión de la comunidad autónoma, pues esta subsiste como tal durante la intervención coercitiva, aun cuando sean los órganos estatales los que, a ciertos efectos, decidan por ella; siendo de advertir que en el desempeño de las funciones de sustitución el Gobierno o las autoridades que al efecto pudiera llegar a designar, quedarían siempre sujetos al deber de observar un comportamiento leal para con la comunidad autónoma así intervenida.

El artículo 155 CE permite así constreñir o limitar la autonomía que la Constitución garantiza a las comunidades autónomas por medio de sus respectivos estatutos. Consecuentemente, la apreciación acerca de la validez o invalidez de las reglas adoptadas y aquí recurridas no puede hacerse por referencia a las normas que en el bloque de constitucionalidad delimitan la autonomía, sino atendiendo a la norma constitucional que permite excepcionar o desplazar aquellas normas.

Son asimismo convenientes, acto seguido, algunas apreciaciones acerca del alcance y límites de la intervención que autoriza el precepto constitucional, consideración que procede tan solo respecto de las previsiones del acuerdo singularmente impugnadas por los recurrentes, y con referencia a lo señalado en el fundamento jurídico 11 de la STC 89/2019.

a) La intervención coercitiva estatal está estrictamente al servicio de la reconducción de la autonomía a su propio marco constitucional, estatutario y legal, lo que impide medidas tales como la derogación del estatuto de autonomía o la suspensión indefinida de la misma autonomía. No cabe una suspensión general y permanente del régimen de autogobierno fundado en la Constitución y el estatuto de autonomía, pues se contravendría el derecho a la autonomía que la Constitución garantiza (art. 2 CE). La intervención coercitiva será pues parcial en un doble plano: por un lado, en la pervivencia del propio ordenamiento autonómico, en cuanto no resulte desplazado por las reglas aprobadas por el Senado al ser conciliable con la finalidad o los términos de la intervención; por otro, en el plano orgánico e institucional, en cuanto las medidas coercitivas no podrán incidir directa e indiferenciadamente sobre cualesquiera órganos y autoridades de la comunidad autónoma, pues la coerción estatal únicamente será posible sobre aquellos cuyas actuaciones guardan relación con el supuesto que, a juicio del Gobierno y del Senado, ha determinado la aplicación de lo previsto en el art. 155 CE.

b) Los recurrentes vienen a entender que la expresión medidas «necesarias» es tanto como decir medidas «proporcionadas», equivalencia que les lleva a invocar y proyectar sobre las medidas recurridas las pautas fijadas al efecto por la doctrina constitucional. Esto es, la exigencia de que las medidas debieran haber sido adecuadas y, además, las menos gravosas para la autonomía en orden a la consecución del fin perseguido, lo que niegan que se cumpliera aquí.

Tal posición es, no obstante, rechazada en la STC 89/2019 partiendo de la consideración de que el concepto de «medida necesaria» supone un límite jurídico que el Tribunal ha de utilizar para juzgar, no la medida en sí, sino el juicio que han realizado otros órganos constitucionales, el Gobierno y el Senado, acerca de la adecuación de la medida a las circunstancias que han desencadenado la aplicación del art. 155 CE. En ese juicio externo es al Tribunal, como garante de la supremacía constitucional, al que corresponde decidir si la valoración de la necesidad se ajusta o no a lo que exige el art. 155 CE, pero sin sustituir el juicio político ni formular hipótesis sobre la viabilidad de otras alternativas. Esto es, se trata de utilizar parámetros de constitucionalidad racionalmente aceptables, ponderados en atención a las circunstancias del caso, atendidos tanto hechos consumados como otros previsibles, para valorar, con un canon de escrutinio externo, la razonabilidad del juicio acerca de la relación de las medidas acordadas con la finalidad de defender el orden constitucional frente a su patente transgresión por un poder público.

c) La adopción, cumplimiento y ejecución de las medidas de intervención acordadas por el Senado corre, de ser necesario, a cargo del Gobierno. Las del art. 155 CE son aquellas medidas precisas para hacer frente a actuaciones contra las que no sirven las respuestas ordinarias que pueden ofrecer los órganos constitucionales en su normal funcionamiento, de donde se sigue que el Gobierno cuando ejecuta las medidas autorizadas por el Senado, no actúa estrictamente como poder ejecutivo, sino como órgano constitucional garante de la integridad de la norma suprema del ordenamiento y del orden territorial que de ella deriva y con la finalidad de reconducir la actuación de una comunidad autónoma cuyos órganos han infringido gravemente obligaciones constitucionales o legales o han atentado contra el interés general de España. No está así ejerciendo las facultades que le atribuye el art. 97 CE, sino las que específicamente le otorga el Senado a través del procedimiento previsto en el art. 155 CE.

Por otra parte, si la finalidad del precepto es hacer frente a situaciones de crisis constitucional mediante la intervención ordenada por el Senado y ejecutada por el Gobierno, es de todo punto lógico que no se determinen los órganos y autoridades autonómicas a lo que pueden referirse las medidas que se aprueben y sobre las que se proyecte la actuación del Gobierno, pues tal situación ha podido ser provocada por la actuación conjunta de varias de ellas. Además, el art. 155.1 CE no contempla un elenco tasado de medidas, apertura que también se encuentra en el art. 155.2 CE con la referencia constitucional, a estos efectos, a «todas las autoridades».

En todo caso, el parámetro de corrección funcional que debe aplicarse, por lo que respecta a la distribución de poderes establecida en la Constitución, implica que el Gobierno no podrá ser habilitado por el Senado para ejercer, en el curso de esa intervención, cualesquiera potestades, dado que en la Constitución no caben poderes exentos de límites, ni lo consiente tampoco la vía excepcional que abre el art. 155. Habrá de actuar siempre sujeto a la legalidad, estatal o autonómica, que sea de aplicación en cada caso, siempre que no haya resultado a su vez excepcionada o temporalmente innovada por el acuerdo del Senado, y no puede quedar autorizado por el Senado para ejercer, en este procedimiento, las potestades legislativas ordinarias que corresponden, ya a las Cortes Generales, ya al Parlamento autonómico. Asimismo, ha de actuar vinculado a lo dispuesto en el acuerdo del Senado y en el marco del mismo, y las decisiones que adopte no están exentas del correspondiente control judicial. Finalmente, la alteración institucional de la organización autonómica que produzca la actuación del Gobierno ha de ser, en todo caso, compatible con el mantenimiento del principio de autonomía que la Constitución garantiza, con las modulaciones que en el caso resulten necesarias, pues la finalidad última del art. 155 CE es la reconducción de la comunidad autónoma al orden constitucional y estatutario.

Entre las eventuales medidas que el Senado puede autorizar para su adopción por el Gobierno, excluido ya que le corresponda el ejercicio ordinario de potestades legislativas, pueden incluirse aquellas que supongan una injerencia en la actividad del parlamento autonómico, siempre que tales medidas sean temporales y, atendida la situación concreta planteada, puedan considerarse adecuadas para reconducir la actuación de la comunidad autónoma que ha dado lugar a la aplicación del art. 155 CE.

d) El acuerdo del Senado que, como se ha dicho, tiene fuerza de ley, puede acuñar reglas específicas para la ocasión que, circunstancialmente, aseguren la eficacia de su ejecución por el Gobierno, y, con ello, la finalidad misma perseguida por el art. 155 CE; reglas entre las que pueden incluirse aquellas que, de modo temporal, ordenen las condiciones y facultades de acción del Gobierno en el marco del art. 155 CE, y que puede desplazar *pro tempore* otras normas del ordenamiento o añadir a sus previsiones otras que la cámara considere a estos efectos, alterando, en lo necesario, el ordenamiento pero sin integrarse de modo estable en él.

7. Examen de la impugnación de las medidas previstas en el acuerdo del Senado.

a) Se impugnan en primer lugar las reglas contenidas en el apartado A de la propuesta gubernamental aprobada por la cámara con alguna modificación (medidas dirigidas al presidente de la Generalitat de Cataluña, al vicepresidente y al consejo de Gobierno), que incluyen: i) la autorización al Gobierno de la Nación para proceder al cese del presidente de la Generalitat, del vicepresidente y de los Consejeros que integran el consejo de Gobierno; ii) tales decisiones implicarán la sustitución de los cesados en el ejercicio de todas las funciones que estatutaria, legal y normativamente les son propias; funciones cuyo ejercicio habrá de corresponder al Gobierno de la Nación o a los órganos o las autoridades que cree a tal efecto o designe; iii) la competencia del presidente de la Generalitat para decretar la disolución anticipada del Parlamento de Cataluña o el fin de la legislatura, y para la convocatoria de elecciones autonómicas, prevista en el art. 10.c) de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del gobierno, corresponderá al presidente del Gobierno; competencia que deberá ejercitarse en el plazo máximo de seis meses desde la aprobación por el Senado de las presentes medidas.

La demanda se ocupa de manera separada de las medidas relativas al cese y sustituciones generales de un lado, y de otro a las referidas a la convocatoria de elecciones y disolución anticipada del Parlamento autonómico. En este apartado se examinarán las primeras, y en el siguiente las censuras dirigidas a la disolución de la cámara y a la convocatoria de elecciones.

Los argumentos de inconstitucionalidad que la demanda expone se fundamentan, en primer lugar, en que estas medidas de cese y sustitución –efectivamente acordadas por

los Reales Decretos 942/2017, 943/2017 y 944/2017, de 27 de octubre– no pueden estar amparadas por el art. 155 CE; se afirma también que tales medidas fueron desproporcionadas, conculcándose por ello lo dispuesto en los arts. 2, 147 y 152 CE, y 67 y 68 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC); esto es, la garantía constitucional de la autonomía y el «modelo parlamentario» de gobierno de la comunidad autónoma. A lo anterior se añade que los ceses autorizados por el Senado conculcaron derechos fundamentales de los titulares removidos del cargo; en concreto, los enunciados en los arts. 23.2 y 24.2 CE, este último por referencia a la garantía del juez ordinario predeterminado por la ley, denuncia que se hace con cita del fuero jurisdiccional que los cesados habrían perdido (art. 70.2 EAC). La abogacía del Estado considera, en contrario, que la remoción controvertida no es una medida que pueda considerarse excluida del art. 155 CE, y que la que aquí se aprobó era «imprescindible» ante la situación creada por el propio gobierno de la Generalitat.

Las censuras de inconstitucionalidad expuestas en esta parte del recurso no difieren de las opuestas, frente a las mismas medidas, en el que fue resuelto por la repetida STC 89/2019 (FJ 12); censuras examinadas y rechazadas por el Tribunal en virtud de consideraciones a las que procede ahora remitirse en su totalidad, y que determinan que esta pretensión del recurso deba ser desestimada.

b) En el mismo apartado A de la propuesta aprobada por el acuerdo impugnado se prevé que una vez cesado el presidente de la Generalitat, su competencia para decretar la disolución anticipada del Parlamento de Cataluña o el fin de la legislatura y para la convocatoria de elecciones autonómicas, prevista en el art. 10.c) de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidente de la Generalitat y del Gobierno, corresponderá al Gobierno de la Nación; competencia que deberá ejercerse en el plazo máximo de seis meses desde la aprobación por el Senado de las presentes medidas.

La demanda nada argumenta, en cambio, frente a la atribución al presidente del Gobierno de la Nación de la potestad de decretar el fin de la legislatura autonómica «por expiración del mandato legal» (art. 66 EAC), pues se centra en la potestad de disolución anticipada de la cámara, a la que se ceñirá la respuesta del Tribunal, como ya hizo en la STC 89/2019.

Una vez más, los argumentos en que el recurso fundamenta la inconstitucionalidad de la atribución de esta potestad no difieren, en lo sustancial, de los expuestos frente a la misma regla, en el recurso resuelto por la STC 89/2019, que ya fueron examinados y rechazados en su fundamento jurídico 13, de modo que es suficiente ahora con una remisión general a lo entonces apreciado por el Tribunal, y que le llevaron a concluir que el recurso había de ser desestimado en este punto.

c) La demanda cuestiona con planteamientos asimismo similares tres de las medidas aprobadas por el Senado y relativas respectivamente a: i) el posible sometimiento de las actuaciones de la Generalitat de Cataluña a un régimen de comunicación o autorización previa (párrafo sexto del apartado B); ii) la nulidad de pleno derecho de cuantos actos y disposiciones contravinieran las medidas acordadas o incumplieren los requisitos establecidos en desarrollo de las mismas (apartado E.2) y iii) el control sobre las publicaciones en los boletines oficiales (apartado E.3).

Por lo que se refiere a este último apartado E.3, ya hemos señalado que su párrafo segundo fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 89/2019 en atención a razones análogas a las que se aducen frente a él en el presente recurso por lo que, en relación con el mismo, cabe reiterar que se ha producido la desaparición sobrevenida del objeto del recurso.

En lo que respecta a los restantes apartados, se alega que estas previsiones son contrarias a la Constitución por modificarse en ellas el marco jurídico aplicable a las decisiones de las instituciones autonómicas, pese a que el art. 155 CE no consentiría alterar el ordenamiento jurídico ni suplantar la función del legislador, citándose al efecto la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. El párrafo

segundo del apartado E.2 sería además contrario a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) pues, afirma la demanda, la figura de la nulidad de pleno derecho conlleva importantes consecuencias frente a terceros y una menor protección para quienes de buena fe han actuado amparados en la legitimidad de las decisiones o normas posteriormente anuladas. En términos coincidentes se manifiesta la representación del Gobierno de la Generalitat, en tanto que la abogacía del Estado rechaza, por contra, estas censuras con los argumentos que en los antecedentes se detallan.

En el fundamento jurídico 14 de la STC 89/2019 se examinaron y rechazaron ya, con argumentos a los que es preciso remitirse, las tachas de inconstitucionalidad mencionadas.

d) La siguiente medida cuya constitucionalidad debe ser examinada es la enunciada en el párrafo tercero del apartado C.I del acuerdo (seguridad y orden públicos); apartado que a su vez se integra en la rúbrica general C, cuyo título es «Medidas singulares sobre determinados ámbitos de la actividad administrativa». El párrafo impugnado dispone que «en el caso de que sea necesario, los miembros del Cuerpo de Policía de la Generalitat de Cataluña-Mossos d'Esquadra serán sustituidos por efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado».

Sostiene la representación actora (con cita de los arts. 148.1.22 y 149.1.29 CE, y de diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado), que la previsión recurrida viene a operar la sustitución de la entera administración de la Generalitat en el ámbito de sus competencias; y ello pese a que el art. 155 CE no permitiría alterar el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas contenido en el bloque de constitucionalidad; alteración para la que, además, ni el Gobierno ni el Senado habrían aportado razón alguna, de modo que la medida tampoco superaría el test de proporcionalidad. En términos análogos se manifiesta la representación del Gobierno de la Generalitat. La abogacía del Estado niega, en cambio, que esta previsión dé lugar a la mencionada sustitución, tratándose más bien de una medida incardinada en la actividad de colaboración entre policías autonómicas y estatales, y (apartados 2 y 3 del art. 38 de la Ley Orgánica 2/1986), concreción de la coordinación para la que habilita la normativa anterior.

Una censura de inconstitucionalidad idéntica a la presente ha sido ya examinada y rechazada por el Tribunal en la STC 89/2019, FJ 15, a cuyos razonamientos nos remitimos ahora, y que permiten desestimar esta impugnación.

e) Finalmente, impugna el recurso las reglas, parcialmente asumidas por el acuerdo del Senado, contenidas en el apartado D de la propuesta gubernamental (medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña). Si bien la demanda solicita de manera indiferenciada la declaración de nulidad de las medidas contenidas en este apartado, ningún reproche formula en relación con el punto D.4 respecto del cual no se ha levantado, en consecuencia, la carga de fundamentación que es siempre condición inexcusable para el enjuiciamiento constitucional [STC 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 2.b)]. La única referencia a este apartado que se hace en algún pasaje de la demanda, es la manifestación errónea de considerar aprobado y vigente un control previo de las actuaciones del Parlamento de Cataluña, lo que no fue en su momento adoptado por el acuerdo del Senado.

El objeto del recurso se contrae pues a las medidas establecidas en los apartados D.1, D.2 y D.3. Debe precisarse, no obstante, que las reglas establecidas en el apartado D.1 no tuvieron efectividad alguna, tras la inmediata convocatoria de elecciones y la simultánea disolución de la cámara (Real Decreto 946/2017), sin que esto impida su enjuiciamiento.

Los argumentos de inconstitucionalidad que se dirigen contra este apartado son coincidentes asimismo con los que ya fueron examinados y rechazados en el fundamento jurídico 16 de la STC 89/2019, por lo que a idéntica conclusión se ha de llegar ahora, mediante la remisión a lo entonces argumentado por el Tribunal.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Inadmitir parcialmente el recurso de inconstitucionalidad, en lo que respecta a «todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición de las medidas» aprobadas por el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

2.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en lo relativo al párrafo segundo del apartado E.3 incluido en el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 y aprobado por el acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dos de julio de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.