

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11901** *Pleno. Sentencia 89/2019, de 2 de julio de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 5884-2017. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, 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. Coerción estatal sobre las comunidades autónomas por incumplimiento de obligaciones constitucionales: carácter subsidiario, extraordinario y temporal; delimitación del ámbito de actuación estatal; nulidad de la previsión de falta de vigencia de las normas o de validez y efectos de los actos, acuerdos o resoluciones publicados en los diarios oficiales de la Generalitat sin autorización o en contra de lo acordado por los órganos o autoridades designados por el Gobierno de la Nación.*

ECLI:ES:TC:2019:89

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 y 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 5884-2017, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo parlamentario Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, contra el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, mediante el que se aprueban medidas requeridas por el Gobierno al amparo del artículo 155 de la Constitución. Se han personado y formulado alegaciones el Senado y el Gobierno de la Nación, así como el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Ha sido ponente la magistrada doña Encarnación Roca Trías.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 4 de diciembre de 2017 el procurador de los tribunales don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba, comisionado por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, presentó recurso de inconstitucionalidad contra el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, mediante el que se aprueban medidas requeridas por el Gobierno al amparo del artículo 155 de la Constitución. El recurso se interpone contra la totalidad del referido acuerdo y, subsidiariamente, en relación con los apartados A (cese del presidente y Gobierno de la Generalitat y facultad de disolución parlamentaria y convocatoria de elecciones), B (en la previsión por la que se autoriza a someter la actuación de la

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

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

A) La demanda argumenta en primer lugar sobre la idoneidad del acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 como objeto de recurso de inconstitucionalidad. Para ello cita la doctrina del ATC 7/2012 y de la STC 83/2016 entendiéndolo que, al igual que en los dos casos allí examinados, se trata de «decisiones o actos parlamentarios que sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es, excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente». La autorización del Senado tiene como función precisamente posibilitar actuaciones que, sin ella, resultarían contrarias al ordenamiento. El alcance de dicha posibilidad de autorización por parte del Senado es precisamente el objeto de discusión que se plantea en este recurso, pues el acuerdo impugnado asume una especial extensión e intensidad en las posibilidades de alteración del marco ordinario de actuación del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

A continuación indica que el acuerdo del Senado no solo se refiere al previo acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre por el que se solicitó la autorización de las medidas correspondientes, sino que integra su contenido haciéndolo suyo e introduciendo en el mismo diversas modificaciones. Adicionalmente, el art. 155 CE prevé que la autorización del Senado se proyecte sobre un procedimiento previo desarrollado a iniciativa del Gobierno y con participación del gobierno de la comunidad autónoma, de modo que las actuaciones previas de ambos gobiernos constituyen el presupuesto necesario de la actuación del Senado y configuran algunos límites y condiciones de la misma. El acuerdo de esta cámara solo puede valorarse en el contexto de dicho procedimiento y a la luz del requerimiento inicial del Gobierno al presidente de la comunidad autónoma, su contestación y la formulación del acuerdo de solicitud de autorización de medidas. El acuerdo del Senado no agota el procedimiento del art. 155 CE, sino que es objeto de desarrollo y aplicación por actos posteriores del Gobierno y aunque estos actos son los que efectivamente determinan las medidas aplicables y las ponen en vigor, la alteración del marco normativo correspondiente obedece al acuerdo de autorización del Senado. En consecuencia, el recurso se limita a tal acuerdo, pues los actos posteriores de desarrollo y aplicación del mismo, esencialmente mediante la adopción de reales decretos, dependen en su validez de la eventual nulidad del acuerdo de autorización.

Se hace referencia al marco jurídico de la actuación en ejercicio del art. 155 CE, observándose que la actuación del Senado está sometida a limitaciones procedimentales y de contenido que derivan de este precepto y del resto de normas constitucionales aplicables a cada una de las medidas adoptadas o autorizadas por la cámara. A resultas de lo anterior se estima que el mencionado acuerdo resulta contrario a la Constitución en cuanto que: se adoptó con vulneración del procedimiento constitucionalmente previsto; su contenido excede de las posibilidades que se derivan del art. 155 CE, pues afecta a instituciones que no pueden ser objeto del mismo, como el Parlamento de Cataluña y somete a las instituciones de la comunidad autónoma a un régimen jurídico incompatible con el principio y contenido constitucional de la autonomía y las medidas autorizadas resultan inadecuadas o desproporcionadas para el alcance de los objetivos constitucionalmente protegidos por el art. 155 CE.

B) Respecto al primero de los aspectos mencionados, el procedimiento de adopción del acuerdo, se comienza señalando que las normas a tener en cuenta son el propio art. 155 CE y el art. 189 del Reglamento del Senado (RS, en adelante). Se trata de un procedimiento complejo, en la medida en que no solo exige el cumplimiento de distintos trámites por parte de la cámara, sino también el desarrollo de actuaciones previas del Gobierno. El acuerdo senatorial solo resulta conforme a derecho si se han realizado las necesarias actuaciones anteriores (requerimiento al presidente de la

comunidad autónoma que no resulte atendido y consiguiente solicitud de autorización coherente con dicho requerimiento y contestación) y si el procedimiento previo ha respetado las garantías de publicidad, pluralismo y defensa de la autonomía de la comunidad y de las actuaciones de las instituciones autonómicas afectadas. Las exigencias constitucionales se proyectan no solo sobre las actuaciones del Senado, sino también sobre las previas gubernamentales que son su presupuesto y sobre la coherencia necesaria entre todas ellas.

a) La demanda indica que el procedimiento seguido para la adopción del acuerdo del Senado de 27 de octubre ha vulnerado las previsiones constitucionales en la medida en que el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, que solicitó la autorización del Senado, se adoptó sin la necesaria consideración de las alegaciones efectuadas por el presidente de la Generalitat en respuesta al previo requerimiento del Gobierno de 11 de octubre, y resulta incoherente con dicho requerimiento, pues se refiere a distintos hechos y medidas de reparación. Vulneraciones que asume la decisión del Senado al conceder la autorización correspondiente. Además, el acuerdo impugnado se adoptó por el Senado con un procedimiento que impidió la presentación de las alegaciones del presidente de la Generalitat, lo que constituye una adicional vulneración de los elementos esenciales exigidos constitucionalmente. La relevancia de estas cuestiones de procedimiento se proyecta sobre el conjunto del acuerdo y conduce a solicitar su declaración de inconstitucionalidad.

Estas censuras se argumentan, en síntesis, como sigue.

b) El requerimiento del Gobierno al presidente de la comunidad autónoma es el acto que inicia el procedimiento del art. 155 CE y fija sus términos, en especial en cuanto al contenido constitucionalmente necesario (identificación del incumplimiento de obligaciones o atentado contra el interés general de España) y a la determinación de las actuaciones requeridas para resolver esta situación. En cuanto a la primera de estas cuestiones, el requerimiento se concreta, expresa y exclusivamente, en la realización o no de una declaración de independencia de Cataluña, único objeto de la parte dispositiva del acuerdo (apartado A, en el que se requiere la confirmación de la declaración, y apartados IV a VII de la exposición de motivos del acuerdo, así como las reiteradas referencias a la autodeterminación, la secesión o el proceso constituyente). El resto de actuaciones de la Generalitat consideradas en la citada exposición de motivos (aprobación de las leyes 19 y 20 de 2017, convocatoria y organización del referéndum en contra de diversas resoluciones judiciales o utilización de datos personales) solo resultan relevantes, a efectos de la decisión del Gobierno de activar las previsiones del art. 155 CE, en la medida en que se vinculan con la declaración de independencia. El requerimiento no se dirige más que a dar respuesta al incumplimiento de obligaciones constitucionales que se derivaría de una declaración de independencia, de modo que si esta no se hubiere realizado nada más se reclama.

Se añade que el requerimiento se dirige a lograr la adopción de actuaciones concretas que restauren el orden constitucional, pues, si responde afirmando la declaración de independencia, el apartado B) requiere que se revoque o se ordene la revocación de dicha declaración. Revocación de la que resultará, además, la orden del «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». Se sigue de ello que, de no existir previa declaración de independencia, el Gobierno no requiere actuación ninguna. En segundo lugar, las actuaciones de revocación comportan el cese de actuaciones futuras vinculadas al «denominado proceso constituyente». En tercer lugar, la referencia indeterminada a las resoluciones del Tribunal Constitucional debe entenderse realizada a aquellas que se refieren al objeto del requerimiento, esto es, a las actuaciones de declaración de independencia o que resulten de la misma en el marco del «proceso constituyente».

c) En cuanto al acuerdo de solicitud de autorización al Senado, se observa que las facultades del Gobierno y de esta cámara en virtud del art. 155 CE quedan condicionadas no solo al requerimiento previo, sino también a la negativa a atenderlo, lo que queda confirmado en el art. 189 RS. La exigencia de efectivo incumplimiento de las actuaciones requeridas refuerza la delimitación de tales actuaciones como el objeto fundamental del procedimiento y significa también la introducción en el mismo de las autoridades autonómicas, lo que se configura como una garantía no solo de «defensa» de la comunidad autónoma, sino del necesario diálogo político entre ambos gobiernos. Solo tras el fracaso de esta vía política de acuerdo, la Constitución abre la vía de la ejecución forzosa en su artículo 155. En consecuencia, este procedimiento de requerimiento y contestación al mismo se proyecta sobre dos aspectos distintos: el incumplimiento imputado, que la comunidad puede negar o justificar en su contestación, y las medidas de restablecimiento requeridas, que la comunidad puede discutir o cuya modificación o sustitución por otras alternativas puede plantear. Ambas cuestiones fueron contestadas por el presidente de la Generalitat en sus cartas de los días 16 y 19 del mismo mes, cartas en las que se niega la existencia de una declaración de independencia por las instituciones catalanas que constituya un acto de incumplimiento de la Constitución. En segundo lugar, se plantean medidas alternativas de resolución del conflicto político resultante (apertura de un diálogo político entre ambos gobiernos). Estos extremos de la respuesta del presidente de la Generalitat no son ni siquiera objeto de consideración en el acuerdo del Consejo de Ministros, del 21 de octubre, por el que se tiene por rechazado el requerimiento y se solicita la autorización del Senado para la aplicación del art. 155 CE. El Gobierno se ampara en que «cualquier contestación distinta» a la afirmación o a la negación «se considerará confirmación» de la pregunta, lo que resulta irrelevante desde el punto de vista constitucional ya que el requerimiento plantea un incumplimiento y la forma de su resolución y la contestación niega lo primero y propone actuaciones alternativas. En consecuencia, el Gobierno debía valorar tal contestación y, en su caso, expresar las razones que llevaban a considerarla insuficiente o inadecuada a los efectos de restaurar el orden constitucional.

Por ello, el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 es contrario a lo previsto en el artículo 155 CE, razón por la cual el Senado debiera haber rechazado la solicitud, dado que el propio art. 189 RS exige que se aporte la justificación de que el requerimiento inicial no ha sido atendido. Por esta razón, el acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre se ha adoptado de modo contrario al procedimiento constitucionalmente obligado y debe ser, en su conjunto, declarado inconstitucional.

d) En cuanto a la falta de coherencia con el requerimiento efectuado, se sostiene que tanto el acuerdo de solicitud de autorización del Senado, como el propio acuerdo de esta cámara, tienen por objeto el incumplimiento constitucional definido en el requerimiento inicial y las medidas de restauración allí exigidas, de manera que su alteración sustancial o su sustitución por otros hechos o presuntos incumplimientos, o por medidas distintas y no planteadas previamente, supone una vulneración esencial del procedimiento, pues implica que no se ha respetado la obligatoria intervención previa del gobierno de la comunidad autónoma. El acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre no respeta la necesidad de coherencia con el requerimiento previo, pues configura tanto el incumplimiento objeto del procedimiento como las medidas de restauración de modo muy distinto a lo hecho en el requerimiento previo.

Mientras que el requerimiento inicial se refería tan solo a una eventual declaración de independencia, el acuerdo del 21 de octubre se proyecta sobre un conjunto de hechos mucho más amplio y complejo, ninguno de los cuales fue objeto de mención en el requerimiento inicial, de manera que tampoco ha podido ser objeto de contestación por la Generalitat. Los efectos de esta alteración del objeto son que se desconoce la necesidad de diálogo intergubernamental previo; se oculta la previa aceptación del requerimiento, negando la existencia de una declaración de independencia; se elude la necesidad de fundamentar el carácter efectivamente lesivo y grave del incumplimiento y se amplía el alcance o intensidad de las medidas de pretendida restauración del orden

constitucional. El acuerdo del Consejo de Ministros del día 21 de octubre es así contrario al art. 155 CE por dos órdenes de razones distintas. Por no ser coherente con el requerimiento previo y por no definir los hechos o actuaciones concretas que constituyen el incumplimiento de obligaciones constitucionales y legales o atentan contra el interés general, indeterminación que impide cualquier valoración adecuada en el Senado y el necesario control jurisdiccional posterior por parte del Tribunal Constitucional. Ello determina la inconstitucionalidad y nulidad del acuerdo en su conjunto y, con ella, la del acuerdo del Pleno del Senado, al que deben imputarse iguales vulneraciones.

También es exigible coherencia respecto de las actuaciones de restablecimiento del orden constitucional para las que se solicita autorización, aunque es obviamente admisible que las medidas propuestas en el requerimiento se modifiquen en lo necesario para su adopción por el Gobierno, si bien el objeto de las medidas debe ser el mismo planteado en el requerimiento. El acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre ignora por completo estas exigencias. Frente a unas medidas de reparación consistentes exclusivamente en la manifestación formal de inexistencia de una declaración de independencia, su revocación y el cese de eventuales actuaciones de desarrollo, se pasa ahora al cese de todo el gobierno de la Generalitat, a la asunción de sus facultades por el Gobierno, a la imposición de regímenes especiales a toda la administración con carácter general, a la limitación de las facultades parlamentarias y a la disolución del propio Parlamento de Cataluña. Al margen de la inadecuación, desproporción y vulneraciones constitucionales diversas de cada una de estas medidas, su comparación con las instadas en el requerimiento pone de manifiesto la completa incoherencia entre ambos acuerdos.

e) La demanda considera que se ha vulnerado el art. 189 RS en la medida en que la negativa a permitir la intervención del representante del presidente de la Generalitat en la sesión de la comisión conjunta de 26 de octubre impidió la defensa de las alegaciones del presidente de la comunidad autónoma. Este precepto fija un elemento específico del procedimiento de tramitación, como es la presentación de alegaciones por el presidente de la comunidad autónoma, previendo este precepto que el presidente «designa, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos». El presidente de la Generalitat remitió al Senado las correspondientes alegaciones, y designó a los efectos de presentación y defensa de las mismas al delegado del gobierno de la Generalitat en Madrid, cuya intervención en la sesión del día 26 de octubre fue rechazada en la reunión de la mesa y de los portavoces de la comisión, lo que constituye una vulneración del referido art. 189 y una significativa limitación de las posibilidades de defensa de las alegaciones del presidente de la Generalitat. El presidente de la Generalitat se vio obligado a designar subsidiariamente a dos senadores, reduciendo así su capacidad de designación y las posibilidades de confianza y capacidad resultantes. Se solicita por ello del Tribunal que declare la inconstitucionalidad de la negativa 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 de la misma.

C) En cuanto al contenido del acuerdo impugnado se señala, en síntesis, lo siguiente:

a) El art. 155 CE se configura como una cláusula que habilita al Gobierno, en razón de la excepcionalidad de la situación y con la autorización del Senado, para adoptar decisiones contrarias a su marco ordinario de actuación, habilitación que, sin embargo, no puede entenderse como una facultad que permita adoptar cualquier medida sin más marco que el libremente definido por la cámara. Por ello, el acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 se somete a un régimen jurídico no solo procedimental, sino de contenido. Régimen que la demanda considera a continuación.

b) El escrito de interposición del recurso sostiene que del art. 155 CE resulta una doble facultad: la fijación de medidas de obligatorio cumplimiento por la comunidad autónoma, establecidas por el Gobierno y autorizadas por el Senado, así como la

posibilidad de que el Gobierno dirija instrucciones a las autoridades autonómicas para el cumplimiento de las medidas adoptadas. Esta comprensión del precepto constitucional delimita de modo taxativo las posibilidades de actuación estatal, que consistirían en la adopción de medidas por el Gobierno y autorizadas por el Senado que resultan en sí mismas vinculantes para las autoridades autonómicas, pudiendo además el Gobierno impartir instrucciones obligatorias al efecto del cumplimiento, lo que es coherente con el carácter excepcional del precepto y con sus efectos limitadores del principio constitucional de autonomía. A favor de esta interpretación está la propia redacción del repetido art. 155 CE y su asunción por el art. 189 RS, que no distinguen entre una autorización del Senado y una posterior adopción por el Gobierno, sino que se hace referencia a una adopción que, en sí misma, requiere la autorización del Senado. Solo así resultan coherentes los dos apartados del precepto, pues, caso contrario, resultaría absurdo que el apartado segundo permita expresamente dictar instrucciones, cuando el apartado primero sería suficiente no solo para ello, sino para cualquier medida imaginable de mucha mayor intensidad. Este entendimiento resulta el más respetuoso no solo con el tenor literal del artículo 155 CE, sino con su carácter excepcional, pues limita la ruptura del modelo constitucional ordinario al mínimo necesario para su restauración. Al mismo sentido apuntan los debates constitucionales, en los que se descartaron enmiendas que proponían otras y más intensas facultades.

Esta interpretación es suficiente y coherente con la garantía del mantenimiento del orden constitucional, pues abarca aquellas actuaciones de las comunidades autónomas con eficacia jurídica que podrían dar lugar temporalmente a esta situación, ya que las vulneraciones derivadas de la legislación autonómica tienen su limitación ordinaria en el control por el Tribunal Constitucional, con posibilidad de suspensión automática (art. 161.2 CE), y la que provenga de actuaciones de los gobiernos o de las administraciones autonómicas están igualmente limitadas por el control judicial ordinario y por la posibilidad de presentar conflictos ante el Tribunal Constitucional, con aquel mismo régimen de suspensión. Todo ello sin perjuicio de la aplicación, en su caso, por las autoridades y tribunales correspondientes, de las medidas de sanción y de la exigencia de la correspondiente responsabilidad por el incumplimiento realizado.

De este modo solo resulta necesario prever un régimen excepcional para el caso de exigirse actuaciones autonómicas ejecutivas que no se estén produciendo, esto es, para obligaciones de actuar. En conclusión, las actuaciones adoptadas al amparo de este art. 155 CE son exclusivamente las siguientes: medidas propuestas por el Gobierno que, autorizadas por el Senado, son adoptadas y de obligado cumplimiento por las autoridades autonómicas, sin que puedan ser autorizadas medidas futuras y sí solo las concretas que han sido propuestas; de otra parte, eventuales instrucciones del Gobierno para su aplicación, vinculantes para todas las autoridades autonómicas. Ni unas ni otras pueden alterar los preceptos constitucionales y estatutarios o el marco legal aplicable, más allá de la alteración que significa su adopción y carácter vinculante.

Sin embargo, el acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre no fija medidas concretas de restauración del orden constitucional, sino que habilita al Gobierno a adoptarlas en el futuro, delimitando su ámbito posible y sometiéndolo a algunas condiciones.

c) Frente a la interpretación expuesta, el Gobierno y el Senado han optado por una comprensión del precepto constitucional que consiste en un acto de autorización por la cámara y su eventual concreción en posteriores medidas adoptadas por el Gobierno, medidas que alcanzarían hasta donde fuera necesario para restablecer el orden constitucional, sin encontrarse limitadas a imponer obligaciones al ejecutivo autonómico. Se trata de una concepción inconstitucional, aunque, con carácter subsidiario, su valoración exige concretar el marco constitucional aplicable. Si se opta por esta interpretación del art. 155, su régimen debe derivarse por vía interpretativa, pues el precepto no expresa más límite que el carácter necesario de las medidas.

Los recurrentes sostienen que, incluso con una interpretación que no limite las facultades del art. 155 CE a la aprobación de medidas de carácter ejecutivo por parte del

Senado, y, en su caso, a la adopción de instrucciones gubernamentales para su ejecución, resulta necesario excluir la constitucionalidad de la adopción de medidas que vayan más allá de la alteración limitada y temporal del sistema competencial para posibilitar la sustitución, igualmente limitada y temporal, de autoridades autonómicas por otras estatales a fin de adoptar las decisiones y medidas necesarias para restaurar el orden constitucional. Tal sustitución implica que supone solo un cambio en la autoridad que adopta una decisión, pero en ningún caso una alteración de dicho marco constitucional, estatutario y legal. En segundo lugar, la sustitución solo puede predicarse de decisiones que suponen la aplicación de un marco jurídico de derechos y obligaciones previamente definido, pues su finalidad es exclusivamente la restauración del orden constitucional. En consecuencia, objeto de sustitución pueden ser solo decisiones de carácter ejecutivo, descartándose así la sustitución de actuaciones parlamentarias o de actuaciones gubernamentales de libre decisión. La sustitución es, además, una medida de carácter temporal, limitada al tiempo necesario para restablecer el orden constitucional, sin que pueda afectar, más allá de esa necesidad, al régimen propio de designación y ejercicio del cargo afectado y, por último, la sustitución no se proyecta necesariamente sobre el conjunto o la totalidad de las facultades del cargo, sino sobre aquellas que sean necesarias para la actuación pretendida.

Resulta necesario que las medidas autorizadas resulten adecuadas y necesarias para la finalidad pretendida. En el caso objeto de este recurso, ese examen de adecuación y necesidad es especialmente complejo en razón de la indeterminación de la finalidad de las actuaciones, pues la inequívoca identificación del incumplimiento y de la forma de restablecimiento contenidas en el requerimiento inicial del Gobierno se han visto sustituidas después por una descripción difusa y genérica del incumplimiento y de las medidas que vienen a restaurar el orden constitucional y, en consecuencia, también de las infracciones constitucionales apuntadas. Se recuerda que la determinación del incumplimiento constitucional se produjo en aquel requerimiento y se cifró en la existencia de una declaración de independencia y en el desarrollo de actuaciones vinculadas con un consiguiente proceso constituyente. En consecuencia, cada una de las medidas autorizadas deberá resultar adecuada y necesaria para las finalidades de restauración del orden constitucional, esto es, para evitar o en su caso restaurar los efectos de una eventual declaración de independencia y el posterior desarrollo del proceso constituyente. Serán inconstitucionales aquellas que busquen otra finalidad, especialmente cuando no persigan sino sustituir las decisiones políticas de las instituciones autonómicas, o cuyos efectos pudieran alcanzarse con intervenciones de menor intensidad.

D) Para el caso de que el Tribunal rechace los motivos de inconstitucionalidad general ya expuestos, se procede a analizar, en lo que sigue, las medidas autorizadas por el acuerdo del Senado.

a) La relativa al cese de los miembros del gobierno de la Generalitat y su sustitución por los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación (apartado A del acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre) se considera contraria a los arts. 2, 147 y 152 CE así como a los arts. 67 y 68 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), excediendo de las posibilidades previstas por el art. 155 CE. Esta decisión implica en sí misma una doble vulneración de la autonomía y de su modelo democrático y parlamentario de gobierno, garantizados por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía de Cataluña. La modificación o alteración de ese régimen está fuera del ámbito de disposición incluso de la ley, por lo que debe negarse que el art. 155 CE lo permita. A igual conclusión se llega a partir de los debates de elaboración de la Constitución, pues en dos ocasiones se rechazó expresamente la inclusión en el art. 155 de la previsión de disolución o sustitución general del gobierno autonómico (voto particular del grupo de Alianza Popular en el Congreso en relación con el anteproyecto de Constitución y enmienda núm. 957 al proyecto, presentada por un

miembro del grupo de Unión de Centro Democrático). Otro tanto se sostiene por los autores que han estudiado este precepto constitucional.

Esta medida no puede considerarse adecuada ni necesaria para la finalidad de impedir una declaración de independencia, revocarla o impedir el desarrollo de un proceso constituyente. Ni el acuerdo del Consejo de Ministros ni el del Senado contienen justificación alguna al respecto y el cese aparece más bien como una sanción a los imputados incumplimientos, lo que es inconstitucional, pues el art. 155 CE no es un instrumento sancionador, ni corresponde a las instituciones que lo aplican (Gobierno y Senado) la facultad de juzgar ni de sancionar las actuaciones de instituciones públicas autonómicas. La referencia a la eventual declaración de independencia y al desarrollo del proceso constituyente pone de manifiesto la inadecuación y desproporción de la medida que se considera, pues su carácter general excede por su propia naturaleza de la adopción de medidas referidas a una declaración de independencia. La disparidad entre el carácter determinado de esta última cuestión y la amplitud ilimitada del cese general del gobierno hace patente esta inadecuación. Si lo que se pretende es evitar la adopción de eventuales actuaciones del gobierno de la Generalitat, existen otras medidas de mucho menor impacto sobre la autonomía. El acuerdo se limita a afirmar la insuficiencia de estas actuaciones, pero esto es difícil de predicar de las instrucciones vinculantes, cuyo cumplimiento controlan los tribunales, incluso mediante medidas cautelares y más aún de un régimen de suspensión y sustitución temporal de las facultades de algunos órganos o cargos de la Generalitat de especial relevancia. El propio acuerdo prevé en otros ámbitos la posibilidad de establecer un régimen de comunicación previa e incluso de autorización previa, que es otra intervención de considerable intensidad, pero de mucha menor afectación de la autonomía.

El acuerdo parece fundamentar en ocasiones estas medidas como instrumentos necesarios para la convocatoria de elecciones autonómicas, que aparecería así como la medida principal. Pero, al margen la legitimidad de esta medida en sí misma, lo cierto es que el cese del gobierno nada añade, ni resulta necesario para su efectiva aplicación. Suspendida y ejercida por sustitución la facultad de disolución anticipada y convocatoria de elecciones, nada impide que el Gobierno adoptara instrucciones vinculantes para su celebración o, incluso, que asumiera la gestión de las facultades y órganos necesarios para asegurar dicha celebración en las condiciones necesarias, continuando el gobierno autonómico en el despacho del resto de asuntos de su competencia. La medida de cese del gobierno no obedece a una finalidad de restauración del orden constitucional, sino a la ilegítima restricción de la autonomía de las instituciones catalanas, con la consiguiente vulneración de las exigencias del art. 155 CE.

El cese también sería contrario a los derechos fundamentales de acceso y permanencia en el cargo, recogidos en el art. 23.2 CE, así como al art. 24, en su vertiente de derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, pues, como consecuencia exclusivamente derivada de la decisión de cese en el cargo de presidente o consejero, sus titulares pierden la condición de aforado (art. 70.2 EAC) y se altera indebidamente la competencia para conocer de las denuncias sobre posibles delitos derivados de sus actuaciones.

b) El acuerdo comporta la autorización de tres medidas que introducen un régimen jurídico especial para las actuaciones de la Generalitat: posibilidad de introducir un régimen de comunicación o autorización previa (apartado B); previsión de sanción específica de nulidad de pleno derecho para los actos que lo contravengan (apartado E.2) y denegación de efectos jurídicos para las disposiciones y actos publicados en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» que asimismo lo contravengan (apartado E.3). La introducción de un nuevo régimen referido al contenido y efectos de las decisiones autonómicas es ajeno a la finalidad y condiciones del art. 155 CE, que no hace posible la modificación del régimen jurídico de tales actuaciones por un procedimiento no solo desarrollado por quien carece de competencia, sino absolutamente inadecuado para la introducción de modificaciones normativas generales, especialmente de rango legal. Su función de garantía del cumplimiento del ordenamiento



se opone a que su contenido se concrete en la modificación del mismo, resultado siempre de una opción política libre y ajena a un procedimiento, como el del art. 155 CE, que no pretende sustituir la opción política derivada de las elecciones autonómicas por otra distinta.

Las medidas referidas a la nulidad de pleno derecho de los actos adoptados en contravención del acuerdo y a su carencia de efectos si se publican en el «Diario Oficial de la Generalitat» son incompatibles con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). En cuanto a la previsión de la nulidad de pleno derecho, porque son la Constitución y las normas generales que la disciplinan en el ámbito administrativo (en especial, arts. 47 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) las que asumen esta función, señalándose que la figura de la nulidad de pleno derecho implica importantes consecuencias frente a terceros y una menor protección de quienes han actuado bajo la confianza de la legitimidad de la decisión o norma posteriormente anulada. Más intenso es el perjuicio a la seguridad jurídica de la otra previsión, sin que pueda arrojarse sobre cada operador jurídico y cada ciudadano el juicio de compatibilidad entre los correspondientes actos y el acuerdo impugnado, como tampoco puede negarse que los actos así publicados puedan surtir efectos por su formal vigencia a partir de su publicación.

c) El apartado C.1 del acuerdo autoriza medidas en relación con la seguridad y el orden públicos, entre las que se encuentra la sustitución, en caso de necesidad, de los miembros del cuerpo de policía de la Generalitat por efectivos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Se observa al respecto que el art. 155 CE puede llegar a permitir la sustitución de autoridades en casos en que la necesidad de tal sustitución se fundamente especialmente, pero la sustitución de una administración por otra es un supuesto muy distinto y de mayor intensidad. No se altera simplemente y de modo puntual la atribución de competencias, sino que se modifica el propio régimen, legal o estatutario, de determinación de la entidad competente. Este precepto constitucional no permite alterar la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas y sí solo sustituir autoridades autonómicas determinadas en el ejercicio de sus funciones. Las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, y en sus normas de desarrollo, son las que determinan el régimen de intervención de las policías autonómicas y estatal, sin que el acuerdo pueda alterarlo. En él, además, se prescinde de cualquier fundamentación específica de esta medida, que tampoco puede considerarse adecuada ni necesaria para el pretendido restablecimiento del orden constitucional.

d) En cuanto a las medidas referidas al Parlamento de Cataluña, la más destacada es la posibilidad de acordar su disolución y convocar elecciones, lo que se atribuye al presidente del Gobierno de la Nación por plazo máximo de seis meses (apartado A). A esta decisión central se suman otras (apartado D) que limitan o excluyen las facultades parlamentarias de investidura y de control e impulso, siendo de destacar que el propio Senado denegó la autorización de otras medidas propuestas por el Gobierno que restringían las facultades legislativas del Parlamento mediante un derecho de veto.

El art. 155 CE no permite afectar de ese modo a la institución parlamentaria. En primer lugar, la actuación del Parlamento se caracteriza por su sometimiento inmediato a la Constitución (y al Estatuto de Autonomía y, en su caso, al reglamento parlamentario), sin interposición alguna, lo que deriva del contenido del art. 23 CE y de que el ejercicio de la actividad parlamentaria es, en el marco de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la cámara, libre producto de una opción política del parlamentario, que responde solo ante sus electores. Resulta en consecuencia imposible predicar respecto del Parlamento la posibilidad de establecer obligaciones adicionales en medidas específicas o instrucciones concretas y aún más imposible suspender la capacidad de ejercer facultades que se derivan e imponen directamente desde el bloque de constitucionalidad o de sustituir al Parlamento en tal función. Se recuerda que sobre la actuación parlamentaria pesan dos elementos definitorios que imposibilitan que de la misma se derive un incumplimiento de obligaciones constitucionales y que convierten en inadecuada cualquier previsión limitadora de sus capacidades. En primer lugar, porque

de las actuaciones parlamentarias no puede derivarse vulneración constitucional que exija la intervención del art. 155 CE, existiendo siempre medidas alternativas igualmente eficaces y menos onerosas (art. 161.2 CE), y, además, porque de las actuaciones sin eficacia jurídica generadoras de derechos u obligaciones (por ejemplo, las de control del Gobierno) no puede derivarse vulneración de obligaciones constitucionales. La incidencia sobre la actuación parlamentaria vulneraría tanto los derechos de participación política de los miembros de la cámara como los de sus representantes, resulta incompatible con el carácter democrático y representativo de la forma de gobierno de la comunidad autónoma (art. 152 CE) y es contraria a las exigencias de adecuación y necesidad propias de las medidas adoptadas en aplicación del art. 155 CE.

Específicamente sobre la asunción de la facultad de disolución y convocatoria de elecciones la demanda alega que los trabajos de elaboración de la Constitución impiden interpretar que el art. 155 CE permita tal disolución, lo que está acogido en otros ordenamientos federales o regionales, pero siempre mediante previsión constitucional expresa. Esta medida comporta una vulneración de extraordinaria intensidad del principio de autonomía reconocido por el art. 2 CE y desarrollado por el art. 152 CE. Es directamente contraria a las previsiones del art. 23 CE, en su doble vertiente de derecho de participación de los ciudadanos mediante representantes electos y de derecho de acceso y ejercicio del cargo por tales representantes. Y, en tercer lugar, la disolución por persona distinta a la constitucional y estatutariamente prevista vulnera el propio principio democrático, traducido en la forma parlamentaria de gobierno de las comunidades autónomas. La autorización de la disolución parlamentaria por el presidente del Gobierno constituye un supuesto especialmente manifiesto de medida inadecuada e innecesaria, incompatible con el art. 155 CE. Inadecuada en cuanto que la disolución no permite reparar orden constitucional alguno, sino que simplemente significa la posibilidad de sustituir una mayoría política por otra alternativa, e innecesaria pues nada impide que el presidente de la comunidad mantuviera esta capacidad de decisión mientras otras de sus facultades se sometían a la obligación de respetar las medidas de reparación autorizadas por el Senado o incluso se veían sustituidas a estos efectos.

El apartado D del acuerdo impugnado incorpora medidas de limitación de las potestades del Parlamento de Cataluña, suspendiendo las facultades de investidura del presidente de la comunidad autónoma (D.1), las de control del Gobierno (D.2) e introduciendo extensas limitaciones a las de impulso del Gobierno y deliberación (D.3). La limitación de la facultad de investidura debe seguir idéntica suerte que la de la previsión de cese del presidente de la Generalitat. La limitación de las facultades de control e impulso parlamentarios no solo resultan contrarias a preceptos y principios ya señalados, sino que su resultado es la configuración de un ejecutivo que no se somete en su actividad a control político alguno, a lo que se añade la indeterminación absoluta en la configuración de un control alternativo por parte del Senado. Resulta de todo ello la previsión de un Ejecutivo falto por completo de control político, lo que es inconstitucional por vulnerar el modelo de gobierno parlamentario (art. 152 CE).

2. Por providencia de 10 de enero de 2018, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados (art. 34 LOTC) al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, así como al gobierno de la Generalitat de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren 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 la Generalitat 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 de 15 de enero de 2018 el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el recurso en nombre del Gobierno y solicitó prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Por providencia de 16 de enero de 2018, el Pleno acordó tener por personado al abogado del Estado, prorrogándose en ocho días más el plazo concedido por la providencia de 10 de enero de 2018.

4. Mediante oficio registrado el 17 de enero de 2018 el presidente del Senado comunicó el acuerdo de la mesa de la cámara en orden a comparecer en este procedimiento a los efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento alegados y de encomendar la representación y defensa del Senado al letrado de las Cortes Generales.

5. Mediante escrito de 17 de enero de 2018, que tuvo entrada en el Tribunal el día 19 del mismo mes, el letrado del Parlamento de Cataluña se personó en el procedimiento en nombre y representación de la cámara y presentó alegaciones en las que, tras referirse al recurso de inconstitucionalidad 143-2018, interpuesto por el propio Parlamento autonómico contra el acuerdo del Pleno del Senado objeto de este mismo recurso, dio por reproducidas las alegaciones contenidas en aquel recurso y solicitó se dictara sentencia en la que se declarara la inconstitucionalidad del referido acuerdo del Senado y de todas las disposiciones dictadas, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición de las medidas aprobadas, a requerimiento del Gobierno, al amparo del artículo 155 CE. Lo allí alegado se resume a continuación:

a) Se argumentó, en primer lugar, sobre la idoneidad del acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 como objeto de recurso de inconstitucionalidad, siendo su fuerza equiparable a la de la ley, lo que también habría que predicar del resto de disposiciones normativas desplegadas por el Gobierno para la ejecución de las medidas autorizadas por el Senado.

b) Se analizó el art. 155 CE, del que se dijo que se limita a describir una técnica (las instrucciones a las autoridades autonómicas), sin referirse a la posibilidad de suspender o disolver órganos autonómicos. Tampoco permite este precepto la adopción de medidas que formal o materialmente comporten la supresión o suspensión indefinida del régimen autonómico o la alteración o innovación del modelo de reparto competencial contenido en el bloque constitucional. El precepto faculta solo para la adopción de medidas encaminadas a obligar a la comunidad autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones, medidas que, además de ser respetuosas y compatibles con la autonomía política y con la capacidad de las instituciones afectadas para poder recurrir a las garantías y procedimientos jurisdiccionales, deben ser adecuadas y necesarias y estar presididas por la gradualidad, la proporcionalidad (que incluiría también la menor lesividad para la autonomía) y la transitoriedad, entendida esta última no solo como limitación temporal, sino también como prohibición de efectos irreversibles.

c) Las infracciones constitucionales imputadas al acuerdo del Senado serían, en primer lugar, de carácter procedimental. El acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 se adoptó sin la necesaria consideración de las alegaciones efectuadas por el presidente de la Generalitat en sus cartas de 16 y 19 de octubre y, por tanto, sin que pudiera considerarse que se había desatendido el requerimiento previo efectuado, de tal modo que el Senado debería haber rechazado la solicitud formulada. El requerimiento también incurre en el defecto formal de omitir cuáles serían las medidas a adoptar caso de desatenderse, medidas que adquirieron una gravedad inusitada. Se vulneró lo establecido en el artículo 189 RS, cercenándose gravemente las facultades del presidente de la Generalitat de defender sus alegaciones personalmente o a través de la autoridad designada al efecto, pues se rechazó, sin que conste razón para ello, la intervención del designado a tal efecto por el Presidente de la Generalitat (el delegado en Madrid del gobierno de la Comunidad Autónoma), lo que le obligó a designar subsidiariamente a dos senadores.

d) En relación con las medidas establecidas en el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, se afirmó que la habilitación del Senado no podía traducirse en la atribución al Gobierno de una facultad tan amplia como creyera necesaria y que alcanzara la adopción de cualquier medida, sin que en ningún caso puedan legitimarse al amparo del art. 155 CE actuaciones que la propia Constitución prohíbe o somete a requisitos propios, como son la limitación de derechos fundamentales (singularmente, el de representación política del art. 23.2 CE).

e) En cuanto a las medidas relativas al 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), se señaló 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 supone la quiebra del principio de autonomía (arts. 2 y 147 CE) y del modelo parlamentario de gobierno (arts. 152 CE y 67 y 68 EAC), atentándose con ello al estado de derecho y vulnerándose los principios de legalidad y de jerarquía normativa, al tener que admitir que un real decreto de cese, como el que deriva del acuerdo del Senado, prevalece sobre una norma como el Estatuto de Autonomía. Esta medida de cese tampoco supera el test de proporcionalidad, al no ser adecuada ni necesaria para la finalidad de impedir una declaración de independencia o el inicio del proceso constituyente, configurándose, en la práctica, como una genuina «sanción», habiendo sido posible adoptar medidas mucho menos gravosas para la autonomía de Cataluña. Se vulneran con ello los derechos fundamentales al acceso y permanencia en el cargo (art. 23.2 CE), así como el art. 24 CE (derecho al juez ordinario predeterminado por la ley), en la medida en que se altera indebidamente la competencia para conocer de las denuncias por posibles delitos (art. 70.2 EAC, relativo al fuero especial de los miembros del Gobierno).

f) Se analizaron las medidas que introducen un régimen jurídico especial para las actuaciones de la Generalitat y otras en ámbitos singulares, reiterándose que el art. 155 CE no faculta para alterar el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas contenido en el bloque de la constitucionalidad, sino únicamente para la sustitución de determinadas autoridades autonómicas en el ejercicio de sus funciones. Las medidas contempladas en los apartados B (régimen de comunicación o autorización previa), E.2 (nulidad de pleno derecho de los actos que contravengan el acuerdo) y E.3 (denegación de efectos jurídicos para las disposiciones y actos publicados en el «Diario Oficial de la Generalitat» que lo conculquen) no guardan relación alguna con los objetivos constitucionales del art. 155 CE, vulneran los principios de legalidad y jerarquía normativa y son incompatibles con la seguridad jurídica (art. 9.3 CE). De otro lado, la sustitución de la policía autonómica por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (apartado C.1) infringe el régimen constitucional en materia de seguridad pública que deriva de los arts. 148.1.22 y 149.1.29 CE, además de ser inadecuada e innecesaria para las finalidades del art. 155 CE.

g) En cuanto a las medidas relativas al Parlamento de Cataluña, las previstas en los apartados A (posibilidad de su disolución, con convocatoria de elecciones, por el presidente del Gobierno) y D (limitación o exclusión de las facultades de investidura, control e impulso sobre el Gobierno autonómico) suprimen los rasgos del sistema parlamentario (arts. 152 CE y 55, 67, 74 y 75 EAC), además de que la suspensión de determinados preceptos del Reglamento del Parlamento de Cataluña afecta a todo el capítulo I del título II del Estatuto de Autonomía de Cataluña, al incidir no solo en la autonomía de Cataluña, sino también en la de la asamblea. En lo que a la disolución de la cámara se refiere, se trata de una posibilidad desechada de forma expresa en el debate constituyente. Unas y otras medidas exceden de lo que consiente el art. 155.2 CE y las segundas afectan, en particular, a los derechos fundamentales tanto de los ciudadanos de Cataluña como de sus representantes (art. 23.2 CE). Con todo ello, el acuerdo del Consejo de Ministros culmina la suspensión en toda regla de la autonomía de Cataluña, lo que excede de lo previsto en el art. 155 CE y no se ajusta a las exigencias de adecuación y necesidad.

6. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 31 de enero de 2018, el letrado de las Cortes Generales, en nombre y representación del Senado, presentó sus alegaciones.

a) Tras exponer los antecedentes de hecho que estima más destacados y señalar que estas alegaciones se contraen a los aspectos procedimentales relativos a la tramitación en el Senado de la propuesta del Gobierno se observa que son dos los vicios procedimentales que se imputan al Senado. En primer lugar, el haber admitido a trámite la propuesta del Gobierno sin considerar las alegaciones del presidente de la Generalitat. En segundo lugar, el impedir en la sesión de la comisión conjunta del Senado la intervención del representante designado por el presidente de la Generalitat.

b) Por la que a la primera vulneración se refiere se señala lo siguiente. En primer lugar, que la mesa del Senado aceptó el 21 de octubre la admisión a trámite del acuerdo del Consejo de Ministros a los efectos del art. 189 RS, admisión acordada al amparo del artículo 36.1 RS. El acuerdo del Gobierno iba formalmente acompañado de la justificación del requerimiento al presidente de la comunidad autónoma y de su incumplimiento. Sobre si el juicio de admisión de la mesa fue suficiente o no, debe tenerse en cuenta la constante jurisprudencia constitucional, en el sentido de que la función calificadora y de admisión a trámite debe ceñirse a la verificación de la presencia de los elementos formales de cada iniciativa. Siendo cierto que el propio Tribunal ha admitido ocasionalmente que tales actos de calificación y admisión pueden extenderse más allá de los requisitos formales, ello exige, conforme a esa misma jurisprudencia, dos circunstancias: que se trate de una iniciativa legislativa o de control del ejecutivo y que exista una limitación material por la Constitución, el bloque de constitucionalidad o el reglamento parlamentario. Puede admitirse que el acuerdo del Gobierno de 21 de octubre reúne la primera circunstancia, pero no presenta la segunda, pues el art. 155 CE no contiene ninguna limitación material sobre su objeto, limitándose a prever genéricamente unas medidas necesarias, medidas contenidas en el documento remitido por el Gobierno y publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales». No existe base alguna para defender que la admisión a trámite del acuerdo del Gobierno pudiese hacerse acudiendo a elementos distintos de los formales.

Un segundo supuesto en que el Tribunal ha permitido 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 y evidentes. 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.

c) En cuanto a la supuesta nulidad del acuerdo de la comisión conjunta del Senado por la negativa a permitir la intervención del representante de la Generalitat, se observa lo siguiente. En primer lugar, que dicha comisión aprobó que el presidente de la Generalitat remitiese cuantos antecedentes, datos y alegaciones considerase pertinentes y que designase, de estimarlo procedente, la persona que asumiera la representación a estos efectos. El presidente del Senado remitió carta al de la Generalitat en la que, además de trasladarle el acuerdo anterior, le comunicaba que la mesa de la comisión conjunta había manifestado su criterio favorable a que él, personalmente, pudiese intervenir en la sesión prevista para el día 26, trasladándole asimismo el criterio favorable de la junta de portavoces del Senado para que, si lo consideraba oportuno, pudiese intervenir personalmente ante la sesión plenaria prevista para el 27 de octubre a las 10.00 horas. El día 26 de octubre se recibió carta del presidente de la Generalitat en la que literalmente se decía: «En relación al requerimiento formulado por el Gobierno de España al amparo del artículo 155 de la Constitución, le adjunto las alegaciones pertinentes y designo al Sr. Ferran Mascarell i Canalda, Delegado del Gobierno de la Generalitat en Madrid para que asuma mi representación a los efectos requeridos. Y alternativamente, en el caso de que no fuera posible, dicha representación sería asumida por los senadores Sr. Josep Lluís Cleries i Miquel-Angel Estradé». Que, a continuación, el letrado mayor del Senado dirigió escrito al delegado del Gobierno de la Generalitat en

Madrid en los siguientes términos: «Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 189.3 del Reglamento del Senado, y una vez que el Presidente de la Generalitat de Cataluña le ha designado como representante a los efectos de dicho artículo, le comunico que, si lo considera oportuno, podrá asistir a la sesión de la Comisión conjunta prevista en el artículo 189.4 del Reglamento del Senado que tendrá lugar en el día de hoy, 26 de octubre, a las 17:00 horas. Asimismo, la sesión plenaria prevista en el art. 189.5 RS tendrá lugar el viernes, 27 de octubre, a las 10:00 horas y podrá igualmente asistir a la misma, para lo cual se le habilitará un lugar en la tribuna del público. De igual modo se le mantendrá informado de los acuerdos que se adopten por la Comisión conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional y la Ponencia designada en su seno». Que en la reunión previa de la Mesa con los portavoces de la Comisión conjunta, el 26 de octubre, el presidente del Senado dio cuenta de la recepción del escrito anterior, advirtiendo que había llegado tras el cierre del plazo, declarándose el Sr. Guardingo Martínez a favor de que el mencionado Sr. Mascarell pudiera intervenir en la inminente sesión de la Comisión y oponiéndose el Sr. Barreiro Fernández, por considerar que ya se había abierto al presidente de la comunidad autónoma la participación en Pleno y en Comisión y que cualquier otra alternativa sería una falta de respeto al Senado. Por último en cuanto a esta exposición de hechos, se señala que en la sesión de la Comisión conjunta celebrada a continuación, el Sr. Cleries i González pidió la reconsideración del acuerdo de la Mesa, de tal modo que pudiese intervenir ante la Comisión el delegado de la Generalitat, Sr. Mascarell, y que, tras un breve debate al respecto, el presidente confirmó que no se alteraba dicho acuerdo.

Se observa, tras lo anterior, que la carta del presidente del Senado cumplió con lo exigido por el artículo 189.3 RS y que, incluso, fue más allá con la finalidad de garantizar los intereses de la propia Generalitat. Frente a ello, la tesis de los recurrentes es que, cuando aquel precepto se refiere a «la representación a estos efectos», debe deducirse que la misma incluye «la presentación y defensa de tales alegaciones en la Comisión correspondiente del Senado», lo que carece de respaldo reglamentario, pues las alegaciones, junto a los antecedentes y datos, se deben presentar por escrito (art. 189.3 RS), además de que ni el apartado 3, ni el 4, ni el 5 de ese mismo artículo disponen que el representante designado por el presidente de la comunidad autónoma intervenga para la presentación y defensa de las alegaciones ante la comisión ni ante el Pleno de la cámara. La finalidad de que los senadores pudieran tener conocimiento de las alegaciones del presidente de la Generalitat se cumple con la publicación de las mismas en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y, por otra, no parece razonable que en un procedimiento de la relevancia y las consecuencias del art. 155 CE se extienda 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 de la cámara así lo hubiera previsto expresamente. Tampoco es correcta la afirmación de que el presidente de la Generalitat se vio obligado a designar subsidiariamente a dos senadores, reduciendo así su capacidad de designación y las posibilidades de confianza y capacidad resultantes. El escrito del presidente de la Generalitat revela las dudas que le ofrecía la designación del delegado del Gobierno, cuando menciona la designación de senadores «en el caso de que no fuera posible» la del delegado. 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 del Reglamento, de que el presidente de la Generalitat pudiera intervenir tanto ante la comisión como ante el Pleno. Con esta interpretación extensiva del reglamento, el Senado amplió las garantías de la comunidad autónoma en la defensa de sus intereses, posibilidad tácitamente 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 fue dispuesta por la mesa y por el presidente

de la comisión conjunta haciendo uso de lo previsto en el artículo 64 del reglamento, precepto que concuerda con el artículo 37.7 del mismo, en la medida en que atribuye al presidente del Senado interpretar el Reglamento.

En todo caso, si hipotéticamente se estimase algún defecto en lo anterior, en modo alguno afectaría a la validez del procedimiento seguido en el Senado, pues, si se aplica por analogía la jurisprudencia constitucional relativa al procedimiento legislativo, habría que concluir que 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.

7. El 1 de febrero, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la cámara en orden a que se la diera por personada y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

8. Mediante escrito registrado el 12 de febrero de 2018, la abogacía del Estado presentó sus alegaciones.

A) Según la súplica de la demanda, el objeto del recurso vendría constituido por dos pretensiones, pues de una parte se interesa la nulidad del acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por resultar contrario a las previsiones del art. 155 CE en cuanto a su procedimiento de adopción y a las medidas que contiene, y, de la otra, se formula una pretensión subsidiaria para que se declare la inconstitucionalidad de determinadas previsiones «del citado acuerdo». Las previsiones impugnadas de manera subsidiaria no se encuentran recogidas en la resolución que se impugna, 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 la misma manera, aunque no se recoge así en el suplico, se impugna el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre por entender que no respeta la obligada coherencia en el requerimiento previo y porque no define los hechos o actuaciones concretas que constituyen el incumplimiento de obligaciones constitucionales y legales o atentan contra el interés general. La impugnación de estos vicios se debe imputar a su admisión y autorización por el Senado. Se cita y aporta al respecto el auto del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2018, que diferencia entre el requerimiento y el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017.

B) Se aborda a continuación la configuración del art. 155 CE, exponiéndose, en síntesis, lo siguiente:

a) Se expone la tramitación de este precepto en el proceso constituyente, se alude al derecho comparado, con especial mención del art. 37 de la Ley fundamental de Bonn, habiendo señalado la doctrina las diferencias existentes entre la coerción federal de tal precepto y la estatal regulada en el art. 155 CE. En lo relativo a otros sistemas constitucionales, se señala que todos los de nuestro entorno regulan mecanismos de defensa del orden constitucional utilizando algunas de las técnicas de auxilio, supervisión o ejecución federal.

c) Se consideran a continuación las notas características de la coerción estatal en el sistema constitucional español, observándose que se trata de un mecanismo extraordinario de coerción que actúa como *última ratio* ante un incumplimiento flagrante, manifiesto, contumaz, deliberado o no, de una comunidad autónoma. Cabe descartar las interpretaciones doctrinales que lo identificaban como instrumento normal u ordinario de supervisión estatal decantándose la abogacía del Estado, en cambio, por las interpretaciones doctrinales que vieron en el precepto, por su carácter extraordinario, un mecanismo de protección de la Constitución para el correcto funcionamiento de las instituciones, de la unidad y cohesión del sistema y de la propia Constitución.

Se añade que los acuerdos del Gobierno sobre las medidas y el acuerdo del Senado autorizándolas son disposiciones con fuerza de ley, no así sus actos de ejecución, y así se desprendería de la doctrina del Tribunal Constitucional respecto de la declaración del estado de alarma por el Gobierno y de su posterior autorización y prórroga por el

Congreso de los Diputados, decisiones y disposiciones que tienen rango o valor de ley, a diferencia de las que les dan aplicación, que carecerían de tal valor y estarían sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa (cita la STC 83/2016 y el ATC 7/2012).

El abogado del Estado alude a los principios que deben regir la aplicación del art. 155 CE: gradualidad o necesidad (por tratarse de una *última ratio*, el precepto solo sería de aplicación cuando hubieran fallado los mecanismos ordinarios para asegurar el cumplimiento por la comunidad autónoma, debiéndose aplicar las medidas aprobadas de forma gradual); proporcionalidad (de modo que no podría acudir a una forma particularmente grave de intervención cuando cupiera obtener los mismos resultados con medidas de menor intensidad); transitoriedad o temporalidad (hasta lograr el restablecimiento del orden constitucional vulnerado, dado el carácter de injerencia en la autonomía) y mínima intervención (lo que no sería sino concreción del principio de gradualidad, en cuanto se debe adoptar la medida menos gravosa si ello fuera posible).

En lo relativo al procedimiento de aplicación del art. 155 CE, se consideran en las alegaciones sus sucesivos trámites.

Por lo que hace, en primer lugar, a la constatación del presupuesto de aplicación por el Gobierno, se recuerda que el precepto recoge dos presupuestos, siendo común a ambos que el incumplimiento o la actuación sean flagrantes, manifiestos y contumaces, deliberados o negligentes y que resulten además imputables a los órganos superiores de la comunidad autónoma. El incumplimiento, en particular, de las obligaciones que la Constitución u otras leyes impongan a la comunidad autónoma abarca, aparte de la Constitución, todo tipo de leyes (orgánicas, ordinarias del Estado o de la propia comunidad autónoma), así como, según la doctrina académica, el incumplimiento de tratados internacionales y del derecho de la Unión Europea. En cuanto a la actuación gravemente contraria al interés general de España, se observa que, aunque un amplio sector doctrinal entiende que no puede haber tal si no implica incumplimiento de obligaciones constitucionales y legales, es claro que los redactores de la Constitución cualificaban este segundo supuesto diferenciándolo del primero. Se señala que la actuación grave contra el interés general de España sería un incumplimiento de obligaciones consciente o con dolo, reiterado y con el fin manifiesto de no respetar el reparto de poder político establecido en la propia Constitución entre los órganos centrales del Estado y las comunidades autónomas.

El requerimiento previo al presidente de la comunidad autónoma es una última advertencia cuyo destinatario tiene el deber de contestar, de modo que su silencio en un plazo razonable vale como rechazo. Siempre conforme a la doctrina académica, el requerimiento debe ser motivado, con clara expresión de los incumplimientos constitucionales y legales y/o de la actuación gravemente dañosa al interés general de España, debiendo fijarse un plazo para su contestación. En cuanto a la especificación en el requerimiento de las medidas que, caso de ser desatendido, serían autorizadas por el Senado, se señala que, para algunos, en cuanto el incumplimiento o la actuación no sean imputables al presidente de la comunidad autónoma o a su Gobierno, sino al parlamento, sería adecuada la expresión en el requerimiento de las medidas a adoptar para obtener el consentimiento de la propia comunidad autónoma, consentimiento que habría de versar sobre medidas concretas (frente al parlamento), bien sean de protección del interés general, bien de compulsión sobre autoridades de la comunidad autónoma que no atiendan las instrucciones del presidente o del consejo de gobierno.

Practicado el requerimiento, y ante la contestación negativa o evasiva, o el silencio, el Gobierno puede dar por cumplido este trámite y acudir al Senado para que autorice, por mayoría absoluta, las medidas necesarias, siguiendo los trámites regulados en el art. 189 del Reglamento del Senado. Es en esta tramitación cuando la comunidad autónoma conoce, a través de su presidente, las medidas que el Gobierno considera necesarias para restablecer el orden constitucional flagrantemente vulnerado por los órganos superiores de la comunidad autónoma, pudiendo entonces rebatir la existencia de los presupuestos de hecho determinantes de la coerción estatal y alegar sobre la



constitucionalidad o no de las medidas propuestas. Todo eso antes de que la comisión competente formule propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes. Tras ello, se somete a debate en el Pleno del Senado, haciéndose notar que en este trámite podrán intervenir los senadores representantes de la comunidad autónoma a la que se achaca el incumplimiento o la actuación, lo que supone un segundo trámite de audiencia. Si el Senado aprecia la existencia de alguno o algunos de los presupuestos de hecho determinantes de la aplicación del art. 155 CE, procederá a aprobar las medidas tal y como las ha planteado el Gobierno, a modificarlas o a rechazarlas, teniendo en cuenta los principios antes enunciados.

En lo relativo a las medidas que el Gobierno puede adoptar, se dice que existe acuerdo doctrinal mayoritario en cuanto a que las mismas, en primer lugar, no se limitan a las órdenes o instrucciones del art. 155.2 CE, a que no pueden implicar la supresión o suspensión indefinida de la autonomía constitucionalmente garantizada, a que deben cumplir los repetidos principios antes referidos y a que deben ser las necesarias para asegurar el restablecimiento del orden constitucional vulnerado. Así, con el límite de la supresión o suspensión indefinida de la autonomía, por un lado, y con los derivados de las medidas que solo podrían adoptarse en caso de otro tipo de ataques al orden constitucional (art. 116 CE), las medidas a autorizar por el Senado deben permitir cumplir su fin: obligar al cumplimiento de las obligaciones por la comunidad autónoma y/o salvaguardar el interés general de España. En todo caso, las medidas necesarias que pueden adoptarse, al estar habilitadas por la Constitución y tener además fuerza de ley, permiten la excepción y suspensión del ordenamiento jurídico vigente, incluido el propio Estatuto de Autonomía, pues, si no fuera así, estas medidas serían completamente ineficaces. Ello no quiere decir que el Estado pueda «recentralizar» la titularidad de las competencias autonómicas y suprimir sus instituciones, pero sí puede asumir la titularidad de su ejercicio, excepcionar las leyes estatales o autonómicas vigentes o alterar temporalmente el ámbito de las competencias autonómicas o su ejercicio. La conclusión contraria supondría la completa ineficacia del art. 155 CE.

En cuanto al control jurisdiccional de la coacción estatal, corresponde al Tribunal Constitucional por la vía del recurso de inconstitucionalidad, ya que tanto el acuerdo del Gobierno que recoge las medidas, como el del Senado que las autoriza, son disposiciones con fuerza o valor de ley. El Tribunal controlará la existencia del presupuesto o presupuestos que determinan la aplicación del precepto, su correcta tramitación y la constitucionalidad de las medidas autorizadas en atención al supuesto de hecho al que van a ser aplicables (proporcionalidad, temporalidad y gradualidad). Cosa distinta será el control jurisdiccional de la aplicación gubernamental de las medidas autorizadas, que corresponde al orden contencioso-administrativo.

C) Se expone, a continuación, una consideración preliminar sobre la construcción de la demanda. Se señala que su contenido está completamente descontextualizado de la situación provocada por las instituciones catalanas y que ha hecho necesario adoptar el mecanismo excepcional de que se trata. Aunque es doctrina del Tribunal que las normas con fuerza de ley son objeto de un enjuiciamiento abstracto, y aunque las medidas adoptadas al amparo del art. 155 CE tienen tal 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 la gravísima situación creada por las decisiones de las instituciones de Cataluña que terminaron en una declaración de independencia anulada por el Tribunal, transcribiéndose al efecto el fundamento jurídico 5 de la STC 114/2017, que declaró inconstitucional la Ley 19/2017, del Parlamento de Cataluña, de referéndum de autodeterminación de Cataluña, conclusión a la que se remite la STC 124/2017, que declaró inconstitucional la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, así como la STC 120/2017, que declaró la

inconstitucionalidad de la resolución 807/XI, del mismo Parlamento, por la que se designaron miembros de la sindicatura electoral de Cataluña, no siendo estos los únicos casos asociados al denominado proceso secesionista. Proceso que supone una gravísima ruptura del marco constitucional, al pretender situar a la Comunidad Autónoma como un ente soberano y, por tanto, no sometido en sus decisiones a la Constitución y al propio Estatuto de Autonomía. Este incumplimiento 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 que reside en el conjunto del pueblo español. Incumplimiento imputable a las máximas autoridades de las instituciones de autogobierno de la Generalitat de Cataluña, tanto del Parlamento como del poder ejecutivo, que han llevado con su irresponsable actuar a esta crisis de Estado.

Se señalan, sin ánimo exhaustivo, los hitos fundamentales de tal proceso: resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprobó la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña (parcialmente anulada por la STC 42/2014), y a la que siguieron una serie de normas y actuaciones tendentes a convocar una consulta no referendaria en Cataluña (anuladas por las SSTC 31/2015, 32/2015 y 138/2015); Resolución 1/XI, del mismo Parlamento, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de dicho año (anulada por la STC 259/2015). Resolución esta que se configuraba como una «hoja de ruta» del proceso secesionista que las instituciones catalanas han ejecutado hasta el momento actual. El incumplimiento de la última sentencia citada dio origen a diversos incidentes resueltos por autos del Tribunal Constitucional, todos ellos desconocidos bien por el gobierno de la Generalitat, bien por el Parlamento, como la aprobación por este de la resolución 306/XI, en la que se reiteran elementos fundamentales del proceso secesionista y el inicio de un proceso constituyente destinado a la proclamación de una república catalana. Se hace mención, asimismo, del comportamiento del gobierno de la Generalitat, cuyo decretos 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria de referéndum de autodeterminación de Cataluña, y 140/2017, de 7 de septiembre, de normas complementarias para su celebración, fueron declarados inconstitucionales por las SSTC 122/2017 y 121/2017, respectivamente.

Todo ello no es sino el resultado de un comportamiento flagrante, manifiesto, contumaz y deliberado de los máximos poderes de la comunidad autónoma de Cataluña en orden a lograr la independencia de España, comportamiento iniciado con la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, y que solo cesó por la aplicación, en la tarde del día 27 de octubre de 2017, de las medidas autorizadas por el Senado aquí impugnadas, procediéndose por el Gobierno a la disolución del Parlamento de Cataluña y al cese del gobierno de la Generalitat. Aquella misma mañana, el Parlamento autonómico, sabiendo que el Senado iba a aprobar el mecanismo de coerción estatal ese mismo día, y haciendo caso omiso de todas las advertencias y requerimientos practicados, había aprobado las denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», anuladas por el ATC 144/2017. De tal manera que, si no llega a ser por la activación del mecanismo de 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 con el mismo título firmado el 10 de octubre de 2017 en la sede del Parlamento por todos los miembros del Gobierno de la Comunidad Autónoma y por los diputados de los grupos JPS y CUP. Se cita, respecto a esta sucesión temporal de acontecimientos, el mismo ATC 144/2016 y se señala que en ella tienen especial relevancia, como se hizo constar en el requerimiento previo del Gobierno, los hechos del 6 y 7 de septiembre en el Parlamento de Cataluña, donde se aprobaron las leyes de referéndum y de transitoriedad, así como la designación de la sindicatura electoral. Se une a ello la voluntad contumaz del gobierno de Cataluña de llevar a cabo el referéndum inconstitucional del 1 de octubre, pese a las advertencias y requerimientos del Tribunal Constitucional, y 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 del 10 de octubre y en la firma del documento denominado «declaración de representantes de Cataluña» en la noche del 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 mentado «mandato democrático», siendo especialmente de relieve las alegaciones del presidente de la Generalitat al Senado, de 26 de octubre de 2017, en las que reconoce cuál fue el contenido último de su actuación y la de su gobierno y cuál es el objetivo de la coerción estatal.

Se deja así constancia de la existencia de una actuación de los poderes públicos de la comunidad autónoma de Cataluña gravemente dañosa para el interés general de España. Por ello, llama la atención que en el recurso planteado no se analice ni relate esta «sucesión temporal de acontecimientos» que abocaron al Gobierno a solicitar la aprobación de las medidas necesarias para salvaguardar aquel interés y que se limite a hacer una crítica, en gran medida doctrinal, sobre el ámbito y efectos del art. 155 CE, pero desvinculada de la realidad a la que el Gobierno y el Estado en su conjunto tuvieron que enfrentarse.

El recurso se articula en tres ámbitos: vulneraciones procedimentales, materiales y falta de proporcionalidad y carácter inadecuado de las medidas autorizadas en atención al objetivo que persigue el art. 155 CE. Lo más relevante del recurso es que, al no hacer referencia a la realidad consistente en la «sucesión temporal de acontecimientos», realiza una interpretación doctrinal que deja vacío de contenido el art. 155, 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. Ese contenido que, según el recurso, tiene el art. 155 CE en exclusiva, sería manifiestamente inadecuado para obtener el fin de salvaguardar el interés general de España. La proporcionalidad que se asocia a las medidas que pueden adoptarse al amparo de este precepto 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 ya creada por las instituciones catalanas.

D) Entrando ya en el examen de las vulneraciones aducidas en el recurso, se consideran en primer lugar las de carácter procedimental, relativas al requerimiento previo y al procedimiento seguido en el Senado.

a) En lo que al requerimiento se refiere, se reitera que los defectos alegados no pueden impugnarse en este recurso como imputables al acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, carente de valor de ley antes de su autorización por el Senado, siendo como es un acto de trámite, sino en la medida en que el Senado admitió la propuesta del Gobierno sin poner traba alguna a su constitucionalidad. Desde esta perspectiva, no concurren las irregularidades denunciadas.

b) Los recurrentes tratan de otorgar al requerimiento una naturaleza preprocesal, reduccionista y formalista, semejante en todo a la del requerimiento previo al recurso jurisdiccional regulado en el orden contencioso-administrativo (art. 34 de su Ley reguladora) o a los requerimientos del capítulo II, título IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), con los que no guarda semejanza alguna. El art. 155 CE se configura como una herramienta de restauración del orden constitucional vulnerado por una comunidad autónoma, dentro del cual el requerimiento previo a la solicitud de medidas al Senado es una última posibilidad de que la comunidad autónoma vuelva a la senda constitucional. Por ello, siendo manifestación en sí mismo de las potestades de coerción estatal, es al Gobierno requirente al que corresponde evaluar si con la contestación dada por la comunidad requerida se satisface la pretensión restauradora, no al revés. El requerimiento no tiene la consecuencia vinculatoria que pretenden los recurrentes y prueba de ello es que las medidas no se aprueban por el órgano

requiriente, sino por el Senado, que de nuevo ha de valorar si concurren las circunstancias requeridas. El Senado realiza, a la vista de todas las circunstancias concurrentes, un juicio de valor en el que legitima la previa valoración del Gobierno en relación con la concurrencia o no de los requisitos constitucionales y se pronuncia específicamente sobre si a su juicio existe o no la alteración del orden constitucional y/o el grave riesgo para el interés general.

Atendiendo a esta sucesión de actos la motivación incorporada al requerimiento no tiene por qué reproducirse exactamente en el acuerdo posterior del Consejo de Ministros en que se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias, pues en este segundo acuerdo necesariamente se deberá valorar no solo la respuesta de la comunidad incumplidora, sino todos los hechos posteriores al requerimiento, incluyendo las manifestaciones ya tangibles de la afectación al interés general por la conducta incumplidora. Tampoco cabe entender que se produzca irregularidad alguna por el hecho de que el requerimiento no incorpore las medidas que después se propondrán al Senado, pues supondría anticipar a un acto con un contenido definido, como el requerimiento y su contestación, el debate sobre las medidas a adoptar, cuya sede es el Senado. Aun en el supuesto de que se considere que las medidas debían ser un contenido del requerimiento, el defecto tiene una naturaleza puramente formal. El presidente de la Generalitat conoció las medidas el propio 21 de octubre, amén de que hizo uso del trámite de alegaciones del art. 189 RS en el momento previsto en el bloque de constitucionalidad.

El requerimiento a que se refiere el art. 155 CE se formuló por acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017 en unos términos que proporcionan con lealtad constitucional las pautas para su contestación, que identifican con claridad el reiterado incumplimiento de obligaciones constitucionales y sin que sea cierto que en él se omitan referencias al interés general, pues se hace referencia al «marco de convivencia establecido en la Constitución Española», a la «creación de un grave riesgo para la convivencia democrática, del funcionamiento de las instituciones, y del orden constitucional» o al «normal funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos», lo que se hace constar también en el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre. El requerimiento, si bien se focaliza en la declaración de independencia, lo hace en cuanto «culminación de una deriva secesionista» y «esté o no en vigor» la misma, es decir, que no cabe entender que el propio Gobierno entienda que se produce el incumplimiento solo por una declaración de independencia ya consumada, ya que en tal caso la finalidad restauradora del requerimiento resultaría imposible. No se solicitaron medidas dirigidas a la revocación de la declaración o a su suspensión pro futuro, sino a la plena restauración de la legalidad constitucional y estatutaria.

Con fecha 16 de octubre, el presidente de la Generalitat respondió con una carta, de cuyo examen cabe deducir que es el mismo presidente quien desvirtúa o desnaturaliza el procedimiento previo a la aplicación del art. 155 CE, pues no contesta al requerimiento y ni siquiera se tiene por requerido. Tampoco niega que se haya producido la declaración de independencia, sino que, en un contexto de premeditada confusión, cabe entender ya que en esta carta se reafirma la declaración y su producción de efectos. Se reclama «abrir negociaciones con el Estado español, sin condicionantes previos, dirigidas a establecer un régimen de colaboración en beneficio de ambas partes. Las negociaciones deberán ser, necesariamente, en pie de igualdad». Coherente con la «resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional» (STC 259/2015) que por el propio presidente se ha hecho visible (STC 124/2017), la carta no contiene una sola valoración sobre el incumplimiento de obligaciones constitucionales o la afectación al interés general. Ante esta falta de respuesta, el presidente del Gobierno respondió mediante carta de 16 de octubre, en la que no se tiene por contestado el requerimiento y se insiste en la necesidad de claridad política en las respuestas, se reitera la afección al interés general y se avanza ya en los efectos sobre la economía que se estaban manifestando y que se desarrollarían en el acuerdo de 21 de octubre.

En cuanto a la carta de 19 de octubre del presidente de la Generalitat, observa la abogacía del Estado que, como razona el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, la misma se debe analizar teniendo en cuenta el hecho relevante producido entre el requerimiento y esta segunda carta de respuesta. El 17 de octubre el Tribunal Constitucional dictó sentencia anulando la Ley 19/2017, del referéndum de autodeterminación de Cataluña, algunos de cuyos pasajes se transcriben. De modo que el presidente de la Generalitat era perfectamente conocedor, cuando contesta al del Gobierno, de la anulación de una ley sobre la que pretendía erigir la legitimidad del denominado «referéndum» del 1 de octubre. La segunda carta del presidente de la Generalitat evita dar contestación al requerimiento formulado. Así, ante la pregunta del requerimiento sobre «si su declaración del 10 de octubre ante el Parlamento de Cataluña implica una declaración de independencia de Cataluña, al margen de que ésta se encuentre o no en vigor», el presidente de la Generalitat no contestó ni afirmativa ni negativamente, lo que ya de por sí era motivo suficiente para entender desatendido el requerimiento. En su respuesta del 19 de octubre el presidente de la comunidad autónoma estaba siguiendo el procedimiento previsto en la ley anulada por el Tribunal Constitucional, demostrando que reconocía la validez y eficacia de dicho referéndum inconstitucional y situándose de forma palmaria al margen de la Constitución y de los pronunciamientos y requerimientos previos del Tribunal Constitucional. De ningún modo puede entenderse, frente a lo que el recurso dice, que se haya «forzado una interpretación negativa». Antes bien, se acudió a interpretar la respuesta por sus propios términos y en relación con los expresados en el requerimiento.

Los hechos posteriores a la carta del 19 de octubre confirman la voluntad del presidente de la Generalitat, en abierta desobediencia a las previas sentencias del Tribunal Constitucional y no de otra forma cabe entender que el 27 del mismo mes se aprobaran por el Parlamento las resoluciones denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente» (anuladas por el ATC 144/2017), en clara ejecución de la Ley de referéndum de autodeterminación, ya anulada.

El Senado, a la vista del requerimiento y de la respuesta dada, consideró que se había constatado efectivamente la alteración del orden constitucional como consecuencia de la gravísima conducta de los máximos representantes de la comunidad autónoma, al tiempo de considerar que conllevaba un grave riesgo para el interés general de España.

b) En cuanto a las vulneraciones que se alegan por la tramitación del procedimiento previsto en el art. 189 RS, se comienza por señalar que el Gobierno aportó ante la cámara la documentación requerida por dicho precepto, que fue publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado» núm. 165, de 27 de octubre de 2017. Se observa que la designación del delegado del gobierno de la Generalitat en Madrid para que asumiera la representación del presidente de la comunidad autónoma a los efectos requeridos y alternativamente, en el caso de que no fuera posible, para que tal representación se asumiera por dos senadores, resultan de la carta enviada por el presidente de la Generalitat. Se hace mención a la decisión de la mesa del Senado, de 26 de octubre, de no aceptar que el presidente de la Generalitat fuera sustituido por el delegado de su gobierno en Madrid. Sin embargo, las alegaciones del presidente de la Generalitat fueron consideradas por el Senado y todos los grupos parlamentarios pudieron intervenir a favor o en contra de las medidas propuestas, siendo además invitado el presidente de la Comunidad Autónoma a intervenir en la cámara.

Frente a lo que alegan los demandantes, el art. 189 RS no dispone específicamente que el presidente de la Comunidad Autónoma o el representante designado intervengan presencialmente para la presentación y defensa de las alegaciones ante la cámara. La finalidad del trámite es que los senadores conozcan las alegaciones y así se ha cumplido con su publicación oficial. Por otra parte, entra en las facultades del Senado interpretar que, no existiendo previsión en el Reglamento sobre una intervención presencial del representante, no se admita para ello a cualquier representante designado, además de que en la propia carta del presidente de la Generalitat se refiere a su representación por

el delegado de su Gobierno o alternativamente, «en el caso de que no fuera posible», por dos senadores, que sí que tuvieron ocasión de intervenir en el Senado. No parece finalmente razonable que en un procedimiento de esta relevancia y consecuencias la posibilidad de intervenir ante los órganos de la cámara se extienda a cualquier posible representante designado por el presidente de la comunidad autónoma.

E) En cuanto a las medidas impugnadas en el recurso, se alega, en síntesis, lo siguiente:

a) Respecto del presidente de la Generalitat de Cataluña, del vicepresidente y del consejo de gobierno, se recuerda que el Senado aprobó las medidas contenidas en el acuerdo del Consejo de Ministros, del anterior día 21, que en su apartado A dispone que «[s]e autoriza al Gobierno de la Nación a proceder al cese del presidente de la Generalitat de Cataluña, del vicepresidente y de los consejeros que integren el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña» y que, en cuanto a la duración y revisión de las medidas aprobadas, el mismo acuerdo del Consejo de Ministros establece la vigencia de todas ellas «hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat, resultante de la celebración de las correspondientes elecciones al Parlamento de Cataluña» (apartado E.9). El Pleno del Senado, en el apartado II.h del acuerdo, mantuvo esa vigencia y reiteró que las medidas podían modificarse o actualizarse, así como anticipar su cese caso de que finalizaran las causas que las motivaron.

La medida adoptada es una autorización e implicó, en virtud de los Reales Decretos 942/2017 y 943/2017, de 27 de octubre, la activación de dicha facultad y la sustitución de los miembros del consejo de gobierno y titulares de sus respectivos departamentos o consejerías por el presidente y la vicepresidenta del Gobierno y el Consejo de Ministros y los ministros como órganos habilitados para la aplicación efectiva de las medidas autorizadas por el Senado. Esta medida es proporcionada y necesaria para afrontar la crisis planteada por las propias autoridades del gobierno de la Generalitat. La propuesta del Gobierno no plantea que las autoridades por él designadas extingan el gobierno de la Generalitat, de modo que se modifique el régimen estatutario, sino simplemente que asuman las funciones atribuidas por el propio Estatuto de Autonomía y la normativa catalana con la finalidad exclusiva de restaurar el orden constitucional. Es imprescindible la remoción del poder ejecutivo de la comunidad autónoma, que manifiestamente ha incumplido la Constitución.

Ante la absoluta y manifiesta deslealtad constitucional de todo el gobierno de la Generalitat, del que el presidente es representante máximo, y su rebeldía en el acatamiento de la Constitución, solamente la remoción de todos sus miembros puede garantizar la efectividad de la medida de reparación del orden constitucional y de protección del interés general de España. Se afirma de contrario que la medida no es proporcionada ni progresiva, porque podrían haberse intentado otras, argumentos que adolecen de una completa abstracción de los hechos y decisiones adoptados por el gobierno de la Generalitat. Se añade que la medida no ha podido aplicarse con carácter progresivo, sino inmediato, porque el atentado al interés general de España ha sido tan grave e intenso que la única posibilidad para remediar el atentado y restaurar ese interés es la sustitución de las personas que lo han provocado.

El art. 155 CE no limita las medidas que a su amparo puedan adoptarse y las instrucciones impartidas hubieran sido sin duda incumplidas, como lo fueron las resoluciones del Tribunal Constitucional, de modo que el cese del gobierno de la Generalitat es imprescindible para el restablecimiento del orden constitucional. No existía en este caso la posibilidad de adoptar medidas de menor intensidad. Por una parte, no puede confundirse el enjuiciamiento de las medidas con el uso de las facultades que autoriza por el Gobierno. Aun enjuiciando, como hipótesis, las medidas autorizadas con las inmediatamente adoptadas (especialmente, la convocatoria de elecciones y disolución del Parlamento), el gobierno de la Generalitat hubiera podido seguir apoyando, hasta la celebración de elecciones, el proceso secesionista, máxime en un período tan delicado como la campaña electoral. Tampoco puede decirse

desproporcionado el cese del gobierno en su conjunto, pues la actuación rebelde del gobierno de la Generalitat ha sido colegiada y asumida por todo él. Tampoco la suspensión de funciones de los miembros del gobierno hubiera permitido esa restauración, 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 la suspensión y 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 el nuevo gobierno se constituyera conforme a las previsiones estatutarias. La suspensión de funciones hubiera implicado, además, la coexistencia de dos gobiernos de la Generalitat, uno efectivo y otro paralelo o en la sombra, lo que hubiera dificultado la aplicación de las medidas del art. 155 CE.

La demanda intenta argumentar la inconstitucionalidad de las medidas de cese del Gobierno y disolución del Parlamento en que existieron enmiendas durante la elaboración de la Constitución que preveían esa disolución de la cámara de forma expresa que fueron rechazadas, de lo que deduce que tal medida no es viable en nuestro sistema constitucional. Se hace notar que la doctrina académica admite en Alemania que esta coerción federal permite, de acuerdo con el principio de proporcionalidad y en determinadas circunstancias, el cese del gobierno del *Land* y la disolución de su parlamento, así como convocar elecciones para posibilitar al *Land* una forma de volver a la fidelidad a la federación. No se descarta esto mismo por los estudios académicos más recientes sobre el art. 155 CE. Se añade que no puede equipararse a estos efectos el pronunciamiento que realiza la STC 215/2016, respecto a una interpretación restrictiva de la suspensión de órganos y autoridades públicos del artículo 92.4.b) LOTC. La medida de cese no es sancionadora ni puede por ello relacionarse con el art. 25 CE. El hecho de que los ceses no sean automáticamente adoptados por la autorización del Senado responde a la protección de los derechos fundamentales de sus destinatarios que, no estando legitimados para impugnar una norma con rango de ley, sí lo están para ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva cuando se dicte el acto que lo aplica. Por ello, tampoco se comprende lo que la demanda aduce sobre la pérdida de su fuero por los destinatarios. Tampoco estas medidas de cese vulneran el art. 23 CE. La privación del ejercicio del cargo público no es el objetivo de la medida, pues de lo que se trata es que termine el ejercicio ilegítimo del cargo. Las medidas afectan al derecho reconocido en el art. 23 CE, pero no como objetivo en sí, sino como consecuencia asociada a una conducta contraria al orden constitucional y cuya aplicación depende única y exclusivamente de la voluntad de sus destinatarios.

El art. 155 CE permite alterar el ordenamiento jurídico vigente y, en este caso, también la excepción a las causas de remoción previstas en el Estatuto de Autonomía. Las medidas adoptadas permiten la asunción por sustitución de las competencias de los miembros del gobierno de la Generalitat pero el ejercicio de estas competencias se realiza de acuerdo con el derecho catalán, que sigue siendo de aplicación y sin trasladar la titularidad de las competencias a este último. El Gobierno y sus miembros actúan diferenciando sus decisiones como gobierno de la Generalitat, para posibilitar el funcionamiento de la comunidad autónoma.

La facultad atribuida al presidente del Gobierno de convocar elecciones y disolver el Parlamento de Cataluña (apartado A) es una medida legítima y proporcionada que el Senado puede autorizar. La facultad corresponde al presidente de la Generalitat y el acuerdo del Senado la atribuye al del Gobierno en coherencia con el cese del primero. El presidente del Gobierno, que disponía de un plazo máximo de seis meses para optar por la disolución de la cámara y convocatoria de elecciones, ha decidido la convocatoria inmediata de elecciones que se han celebrado y han dado lugar a un nuevo Parlamento con plenitud de funciones. La proporcionalidad es evidente en este caso, puesto que el presidente del Gobierno hace uso de esta facultad el mismo día de su autorización y porque la medida se adopta para coadyuvar a la más pronta restauración del orden constitucional vulnerado y para el normal desarrollo de las instituciones de la comunidad autónoma. Esta medida no afecta al art. 23 CE, como no lo hace ninguna disolución

anticipada de las Cortes Generales o de una asamblea legislativa autonómica. La disolución supone la anticipación legal del fin del mandato representativo de los diputados, para elegir un nuevo Parlamento y forma parte del *ius in officium* de todo parlamentario, limitado por el ejercicio de la facultad de disolución atribuida al jefe del poder ejecutivo. Por lo demás, como resulta del real decreto de convocatoria, las elecciones se convocan conforme al derecho aplicable en Cataluña, sin introducir ninguna previsión excepcional.

b) Las medidas relativas al Parlamento de Cataluña, limitan la actividad de impulso y control de la acción política y de gobierno del Parlamento cuando se ejerza sobre actuaciones de las autoridades designadas para el desarrollo y ejecución de las medidas del art 155 CE. Paralelamente, se atribuye en exclusiva ese control al órgano que designe el Senado, que es la comisión conjunta de las comisiones General de Comunidades Autónomas y Constitucional. En consonancia con la intervención mencionada, se prevé que en el seno del Parlamento de Cataluña no se podrán crear comisiones de investigación sobre la actuación de las indicadas autoridades ni solicitar que estas comparezcan (arts. 66 y 67 del Reglamento de la cámara). Por otra parte, dichos órganos y autoridades estatales tampoco se someterán a la función de impulso y control de la acción política y de gobierno del Parlamento (capítulo III, título IV del Reglamento) mediante exigencia de responsabilidad política del presidente de la Generalitat y el Gobierno vía moción de censura o cuestión de confianza (arts. 148 a 150 del mismo Reglamento), ni a debates generales y específicos sobre la acción política y de gobierno (arts. 151 a 154), ni a interpelaciones y mociones (arts. 157 a 159), ni a preguntas (arts. 160 a 163), ni en lo relativo a programas, planes, comunicados y comparecencias del Gobierno (arts. 160 a 170). Además, el Parlamento no podrá dirigirles propuestas de resolución para impulsar la acción política y de gobierno ni declaraciones institucionales (arts. 164 a 166) y en todo caso tanto unas como otras deberán ser conformes a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y a las resoluciones del Tribunal Constitucional, así como al presupuesto, objeto y finalidad de estas medidas. Finalmente, el apartado D.4 dispone que el Parlamento de Cataluña seguirá ejerciendo su potestad legislativa y de organización propia, aunque, como en el caso anterior, el conjunto de medidas que se dicte constituye el propio límite de ambas potestades.

Para abordar la constitucionalidad de estas medidas debe también partirse del contexto en que se acuerdan y de su configuración, sin que quepa dudar del papel destacado del Parlamento de Cataluña en el proceso secesionista previo a la aplicación del art. 155 CE. El Parlamento de Cataluña mantiene su posición institucional de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, aunque la necesidad de restablecer el orden constitucional exige la adopción de las medidas dichas. Es evidente que con la sustitución en el ejercicio de las funciones del gobierno de la Generalitat no existe relación de confianza en términos parlamentarios entre la nueva autoridad ejecutiva y el Parlamento de Cataluña y es consecuencia de ello que el mecanismo por el que se establece esa relación de confianza queda suspendido, lo que vale asimismo para la responsabilidad, el control y el impulso políticos.

c) En cuanto a las medidas de los apartados B y E.2 y 3, el abogado del Estado indica que estas medidas consisten en técnicas de control administrativo para la gestión de asuntos de la Generalitat que pasan a depender del Gobierno (autorizaciones previas) o para evitar posibles incumplimientos de lo previsto en las medidas (régimen de anulación y de privación de efectos). Como principio general, las potestades asumidas por el Gobierno de modo excepcional deben ser suficientes para contrarrestar la gravedad del incumplimiento de la comunidad autónoma, reiterándose que el art. 155 CE no solo habilita para la impartición de instrucciones, pudiendo conllevar excepciones al régimen jurídico vigente. Así, para asegurar el funcionamiento de una organización administrativa legítimamente intervenida por otro poder, estos controles, tanto preventivos como reactivos, son instrumentales para el control jurídico de la administración autonómica, sujeta a medidas legítimas de excepción.



Por lo que se refiere, en particular, al sometimiento a un régimen de comunicación o autorización previa, el acuerdo del Consejo de Ministros subraya que las medidas propuestas no pretenden sustituir el régimen jurídico de funcionamiento de la administración de la Generalitat, si bien el mismo acuerdo prevé que la dirección de esa administración corresponderá, en este período transitorio, al Gobierno. No se trata de que estas autoridades promuevan nuevas políticas públicas, sino de que aseguren 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.

En lo que hace a las medidas de los apartados E.2 y E.3, las mismas se incluyen, junto a otras, entre las de «carácter transversal», con el fin de garantizar la eficacia y eficiencia de las medidas generales y singulares. Frente a la primera de estas dos medidas solo se argumenta que la misma es contraria al art. 47 de la Ley 39/2015, pero el art. 155 CE permite excepcionar el ordenamiento jurídico, de tal modo que cabe la introducción de una nueva causa de nulidad. Lo mismo cabe decir respecto de la segunda de estas medidas, que ha de ser interpretada junto a lo dispuesto en el apartado anterior, relativo a la adecuada publicación de resoluciones, actos, acuerdos o disposiciones normativas en el «Diario Oficial de la Generalitat» o en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña». La medida tiene dos finalidades. De una parte, evitar que pueda producirse una conducta contraria a las decisiones del Gobierno, en cuanto gobierno de la Generalitat de Cataluña. De otra dotar de seguridad jurídica a las instituciones y a los ciudadanos, puesto que la infracción dolosa de esta previsión carecerá de efectos jurídicos.

d) Respecto a la asunción por el Gobierno de competencias en materia de orden público (apartado C.1) la abogacía del Estado recuerda que, de conformidad con el art. 164 EAC, la Generalitat cuenta con el cuerpo policial al que la citada previsión se refiere y observa que, a efectos de la aplicación de estas medidas, puede resultar necesario el respaldo de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. La medida es acorde con el principio de intervención mínima. La autorización, según las circunstancias, del despliegue de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, y la función de coordinación que se atribuye a las autoridades estatales de la actuación de los Mossos d'Esquadra, junto a la posibilidad de que estos puedan ser sustituidos por efectivos de aquellas fuerzas y cuerpos constituye sin duda una circunstancia no deseada, pero posible. El Gobierno, caso de que concurra esta necesidad, debe, con carácter proporcional y progresivo, disponer de la fuerza necesaria para poder controlar el libre desarrollo de los derechos fundamentales de los ciudadanos de Cataluña, 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. Se trata de una medida que se incardina dentro de la actividad de colaboración entre las policías autonómicas y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, según se prevé en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo.

No se prevé una sustitución general de las funciones, en abstracto y en su totalidad, de la organización policial, pues la medida no puede entenderse al margen de lo que dispone el párrafo anterior dentro del mismo apartado C.1 del acuerdo, que establece que los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno podrán acordar el despliegue de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en Cataluña, coordinando la actuación de la Policía de la Generalitat de Cataluña-Mossos d'Esquadra.

9. 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.

10. Las alegaciones de los abogados de la Generalitat de Cataluña en representación y defensa del Gobierno de la comunidad autónoma se presentaron por

escrito registrado en el Tribunal el día 12 de junio de 2018. Pueden resumirse como sigue:

A) Se comienza por argumentar que el acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017 es susceptible de impugnación mediante un recurso de inconstitucionalidad, 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. Se citan, por analogía, el ATC 7/2012 y la STC 83/2016.

B) Para esta representación, el acuerdo del Senado se adoptó con vulneración del procedimiento previsto en el art. 155 CE y en el Reglamento del Senado:

a) El acuerdo mediante el que el Senado puede autorizar o no la aplicación de medidas al amparo de aquel precepto constitucional no es un acto aislado, sino que la Constitución lo prevé como un acto resolutorio, de control parlamentario, que se inserta en el procedimiento cuyos trámites esenciales vienen definidos en ese mismo precepto de la Constitución. 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.

No se habrían observado las garantías formales y procedimentales establecidas en el art. 155 CE, ya que el objeto del requerimiento previo no es congruente con las medidas cuya aprobación se solicitó al Senado y éste 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 establecer 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 establecido 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 añade que el 19 de octubre el presidente de la Generalitat remitió la respuesta al requerimiento, dejando claro que no se había proclamado la independencia, puesto que, por una parte, el presidente había propuesto al Parlamento suspender los efectos del mandato popular expresado el 1 de octubre y porque, además, se decía que, si no se abría el diálogo propuesto, el Parlamento podría «votar la independencia que no votó el 10 de octubre». No obstante, el Consejo de Ministros 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 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 válidas y suficientes las afirmaciones del acuerdo del Consejo de Ministros. Del mismo modo, el acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017, en sus apartados I.a y b, se limita a constatar 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 que 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) Además, es patente 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 y este autorizó las medidas extraordinarias al amparo del art. 155 CE. Las medidas autorizadas por el Senado no se dirigieron a dejar sin efecto la supuesta resolución o actuación por la que se suponía que había declarado la independencia, 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 y, en lugar de preguntar si se había declarado la independencia, debió haber requerido al presidente de la Generalitat para que disolviera el Parlamento y convocase elecciones autonómicas. Por tanto, ni la solicitud de medidas formulada el 21 de octubre por el Gobierno ni su autorización por el Senado el siguiente día 27 fueron congruentes con el objeto del requerimiento previo.

c) Por último, se pone de manifiesto que el Senado, al negar la intervención ante la cámara del representante del presidente de la Generalitat, vulneró el procedimiento establecido 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 desproporcionada y que no puede entenderse subsanada por la intervención de los senadores designados subsidiariamente. Se privó así a la cámara de conocer la posición del presidente de la Generalitat. Se recuerda la doctrina constitucional en orden a que los procedimientos previstos en los reglamentos parlamentarios son parámetro de constitucionalidad y se concluye que, al impedir la intervención ante el Senado del representante del presidente de la Generalitat, se incurrió en una grave infracción del procedimiento previsto en el Reglamento de la cámara, causando indefensión a los intereses del presidente de la Generalitat, sustrayendo al debate del Pleno el conocimiento de uno de los elementos precisos para adoptar su decisión e incurriendo así en un vicio de nulidad invalidante del acuerdo del Pleno.

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

a) El procedimiento de que se trata no habilita para la adopción de cualquier tipo de medidas. La interpretación lógica de los dos apartados de este precepto constitucional 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 los que 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 art. 155 CE los mecanismos y actuaciones que puedan resultar precisos para las garantías y el cumplimiento efectivo de las instrucciones impartidas. 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. También el tenor del art. 155 CE revela que no puede dar cabida a 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 hiciese constar en ese precepto que también habilita una medida más incisiva como es la posible disolución de la cámara o el cese de esas autoridades autonómicas.

b) Se observa que 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. También de los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución de 1978 queda 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, que ha de ser interpretado junto a los demás de la Constitución, salvaguardando en todo caso los principios de unidad y autonomía y conforme a los valores superiores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político. Es evidente que el art. 155 CE no permite adoptar medidas inherentes a los estados excepcionales (art. 116 CE) y de forma similar no puede entenderse 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 artículo 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 artículo 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 art. 155 CE no puede dejar sin efecto la organización institucional de la Generalitat de Cataluña (arts. 152, 147.3 y 152.2 CE). La interpretación del art. 155 CE en el contexto de la Constitución determina que las medidas autorizadas por el Senado se adecúen al criterio de temporalidad, 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.

En cambio, 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 recoge el art. 147.3 CE, esas disposiciones estatutarias sólo 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. La modificación del sistema de instituciones de la Generalitat no está a disposición de la ley estatal ni tampoco a disposición 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 [cita 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 solo a los efectos de adoptar medidas ejecutivas concretas dentro del ordenamiento vigente y no permite que las autoridades estatales adopten decisiones no amparadas en dicho ordenamiento mediante la definición de un nuevo marco normativo o de una nueva regulación legal del sistema de instituciones de la comunidad autónoma. El art. 155 CE 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, puesto que ha quedado definida de forma taxativa por el artículo 152.1 CE que serán políticamente responsables ante la asamblea. 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 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 un simple acuerdo adoptado por el Senado por mayoría absoluta, cuando la aprobación del Estatuto de Autonomía y su reforma requieren la aprobación en el Parlamento de Cataluña, la aprobación en las dos cámaras de las Cortes por mayoría absoluta y la aprobación en referéndum por el pueblo de Cataluña.

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 autorizar la adopción de las medidas correctivas necesarias, pero mediante su acuerdo ha renunciado a valorar la necesidad y proporcionalidad de las medidas propuestas.

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. 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. Además, el entendimiento sistemático del art. 155 CE indica claramente que corresponde al Senado autorizar la aplicación inmediata y de medidas concretas y que no puede habilitar de forma amplia e indeterminada al Gobierno para que sea éste quien valore discrecionalmente las circunstancias concurrentes en cada momento. Eso es lo que se ha hecho con la autorización del Senado del 27 de octubre, de modo que el Senado ha renunciado a valorar la necesidad de las medidas propuestas y a ejercer la función autorizadora que le reserva el art. 155 CE. Además, el enunciado de muchas de las medidas respecto de la administración de la Generalitat o sobre determinados ámbitos de actividad administrativa y las medidas de carácter transversal de los apartados B, C y E 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 medidas.

El carácter extraordinario de las circunstancias en las que el art. 155 CE puede ser aplicado y su mención al principio de necesidad 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 de autorización del Senado 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. En esencia, atendiendo a la necesidad, idoneidad y gradualidad de las medidas, su aplicación al amparo del art. 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. En el caso extremo de que las autoridades autonómicas actuasen 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. Además, la LOTC 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 art. 155 CE determina también que, en el caso extremo de tener que recurrirse a la sustitución por autoridades estatales del ejercicio de funciones propias de las autonómicas, no podría alcanzar a la integridad de las funciones que corresponden a una autoridad o cargo autonómico, ni podría comportar su cese. El Senado ignoró 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 art. 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 arrojan la más alta representación de la Generalitat por una causa de cese distinta a las que aparecen tasadas en el artículo 67.7 EAC y la designación de un nuevo presidente de la Generalitat por procedimiento distinto al previsto en los arts. 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, que remite al art. 152.2 CE. Se rompe así, además, la legitimidad que solo el Parlamento de Cataluña puede conferir al presidente de la Generalitat.

La modificación del sistema de instituciones de la Generalitat no está a disposición de la ley estatal, ni a la 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 arts. 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 no son coherentes con el objeto del requerimiento previo, ni una medida idónea, necesaria y proporcionada en relación a la finalidad perseguida. Se destaca que en el acuerdo del Senado no aparece justificación ni motivación alguna que explique porqué las medidas de cese y sustitución son necesarias. Luego de citar el apartado D de la exposición de motivos del acuerdo del

Consejo de Ministros de 21 de octubre, se señala que las medidas autorizadas tuvieron efectos sobre autoridades y cargos y una vocación preventiva respecto a sus posibles actuaciones futuras. Estas medidas no se ajustaron a la función correctiva del procedimiento, sino que habilitaron una labor de prevención mediante la más drástica de las medidas, el cese de todos los miembros del gobierno de la Generalitat y la disolución de su Parlamento, 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 ser 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 las disposiciones y actuaciones del Parlamento de Cataluña y del presidente y del gobierno de la Generalitat que dieron lugar al requerimiento, por lo que estos ceses tuvieron únicamente una función preventiva. El Gobierno y el Senado disponían de instrumentos menos lesivos de la autonomía que hubieran bastado para dejar sin efecto las disposiciones y actos que reputaban inconstitucionales o ilegales y garantizar la actuación del presidente y del gobierno de la Generalitat dentro del orden constitucional y estatutario. Por tanto, la medida de cese resulta a todas luces desproporcionada. Esta medida es contraria al derecho fundamental al ejercicio del cargo (art. 23 CE) y también al derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), por la modificación del aforamiento del art. 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 y constituyen uno de los mecanismos de control y balance inherentes a la esencia misma del sistema parlamentario (arts. 75 y 222 EAC). Conferir esa potestad al presidente del Gobierno comporta una ilegítima injerencia en la autonomía política que los arts. 2 y 137 CE reconocen a la Generalitat de Cataluña, una vulneración del sistema institucional de la comunidad autónoma (art. 152 CE) y una vulneración también del art. 75 EAC, con la infracción consiguiente de los arts. 147.3 y 152.2 CE y 222 EAC.

La disolución de una cámara parlamentaria y convocatoria de elecciones no son medidas que permitan obligar a una comunidad autónoma a cumplir sus obligaciones constitucionales ni sirve a la preservación de los intereses generales de España, sino que se trata de una medida puramente política, de sustitución de una determinada y legítima mayoría política por otra que resulte de las nuevas elecciones. Es por ello una medida inadecuada, innecesaria e impropia a efectos del art. 155 CE.

c) Por lo que se refiere a las medidas dirigidas a la administración de la Generalitat, la prevista en el párrafo sexto del apartado B no tiene carácter correctivo respecto de actuaciones ya realizadas, sino general y prospectivo, de tutela sobre actuaciones futuras y constituye una disposición de alcance general que modifica el régimen jurídico de la actuación administrativa y el procedimiento administrativo vigentes y se impone sin seguir los debidos procedimientos legislativos y mediante un instrumento que no puede habilitar el ejercicio de la potestad legislativa. Es además una medida contradictoria con el art. 153 CE y 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. En modo alguno se aviene, por tanto, con el art. 155 CE, precepto que, además, no puede dar cobertura a la regulación normativa de un nuevo y especial régimen jurídico, sino que solo habilita para la adopción de determinados actos por el Gobierno del Estado o las autoridades y órganos de la administración general del Estado, citándose al respecto los arts. 103.2 y 105.c) CE.

d) Respecto de las medidas singulares sobre determinados ámbitos de actividad administrativa, el apartado C.1 permite, caso de que sea necesario, 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 de las unidades de policía de la Generalitat 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 la sustitución de un cuerpo policial por otro se pueda dejar materialmente sin efecto esa competencia de la Generalitat, contrariando el art. 223 EAC y los arts. 147.3 y 152.2 CE. La sustitución de autoridades autonómicas por otras estatales es solo para adoptar medidas ejecutivas concretas dentro del ordenamiento vigente. Por ello, 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.

e) En cuanto a las medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña (apartado D.1, 2, 3 y 4), se dice que lo argumentado a propósito de la disolución de la cámara es íntegramente de aplicación a las restricciones que aquí se imponen al Parlamento, limitaciones que 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 también de los arts. 55, 58, 59, 61 y 67 EAC. Al haberse autorizado estas medidas sin la previa reforma del EAC, se vulneran asimismo los arts. 147.3 y 152.2 CE y el art. 122 EAC.

Se vulnera también el derecho de los diputados del Parlamento de Cataluña al ejercicio del cargo (art. 23 CE). Se sustrae a los representantes electos del Parlamento de Cataluña la posibilidad de investir un presidente de la Generalitat, así como la 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 las medidas autorizadas por el Senado. Estas restricciones de debates, declaraciones y propuestas son innecesarias, desproporcionadas y contrarias al principio de necesidad exigido por el art. 155 CE. No cabe decir que con estas medidas se pretende garantizar que el Parlamento de Cataluña ejerza su función representativa conforme a la Constitución y al Estatuto, 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).

Se trata de medidas con las que no se pretende reconducir una actuación ya realizada por el Parlamento, sino impedir preventivamente su actuación, de forma que la actuación de la cámara catalana se mantenga del todo ajena a la intervención que se está produciendo. El carácter preventivo de estas medidas demuestra que no pueden tener encaje en el art. 155 CE y que atentan a la necesaria presunción de constitucionalidad de los poderes constituidos (art. 9.1 CE). La 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 proporciona los procedimientos e instrumentos más que suficientes para reaccionar frente a cualquier actuación del Parlamento de Cataluña que pueda incurrir en inconstitucionalidad o contravenir las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional suspendiendo su eficacia y declarando su nulidad e inconstitucionalidad.

f) Respecto de las medidas de carácter transversal, se alega que en los apartados E.2 (nulidad de pleno derecho e ineficacia de actos que contravengan las medidas o los requisitos en desarrollo de las mismas), E.3 (falta de vigencia o de validez y efectos de lo



publicado en el «Diario Oficial de la Generalitat» o en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» sin autorización o en contra de lo acordado) y E.7 (nulidad de pleno derecho de los expedientes sancionadores incoados por considerar infracción del ordenamiento el acatamiento de resoluciones del Tribunal Constitucional o de las medidas aprobadas) se 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. En lo que se refiere a la publicación en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña», el apartado E.3 supone una ilegítima y desproporcionada intromisión en la autonomía parlamentaria, al someter la tramitación interna de procedimientos a un control previo por parte de la administración estatal, totalmente incompatible con la naturaleza parlamentaria de la cámara que resulta del art. 152.1 CE, contrario al art. 153 CE y a la autonomía parlamentaria (arts. 58 EAC y 106 y concordantes del Reglamento del Parlamento de Cataluña). Desproporcionada, además, por su carácter indiscriminado y absoluto. Atendiendo a consideraciones equivalentes el Senado apreció la inconstitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del apartado D.4 de las medidas propuestas por el Gobierno.

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

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad.

Este proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados 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 por resolución de 27 de octubre de 2017 de la Presidencia del Senado en el «Boletín Oficial del Estado», núm. 260, de esa misma fecha.

Dicho acuerdo hace suyas, con determinadas modificaciones, las medidas sometidas a la aprobación del Senado por el acuerdo del Consejo de Ministros del 21 de octubre, mediante el que «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. Tales medidas se ordenaron 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 posterior 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 reclama que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del mencionado acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 por resultar contrario a las previsiones del art. 155 CE tanto en cuanto a las vulneraciones procedimentales padecidas en su adopción como respecto a las medidas aprobadas por el Pleno de la cámara, las cuales excederían de lo permitido por el citado precepto constitucional.

Para el caso de que la anterior petición, que afecta a la totalidad del mencionado acuerdo, no sea atendida, se solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de algunas de las reglas aprobadas por el Senado. Son las siguientes: apartados A (cese del presidente y gobierno de la Generalitat y atribución de la facultad de disolución parlamentaria y convocatoria de elecciones al Presidente del Gobierno), B ( en su párrafo sexto, por el que se autoriza a someter la actuación de la administración de la Generalitat a un régimen de comunicación o autorización previa), C.1 (párrafo tercero, en cuanto a la sustitución, en caso de necesidad, de la policía de la Generalitat por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado), D en su totalidad (por entenderlas limitadoras de las facultades parlamentarias de investidura, de control e impulso de la actuación del Gobierno autonómico y de la potestad legislativa del Parlamento de Cataluña) y las de los apartados E.2 (sanción de nulidad de pleno derecho para las disposiciones, actos y resoluciones autonómicas dictadas en contravención con las medidas aprobadas en el acuerdo) y 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 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, tal y como ya se ha expuesto.

Las representaciones procesales del Parlamento y del gobierno de la Generalitat de Cataluña comparten, en lo sustancial, las censuras de inconstitucionalidad que los diputados recurrentes formulan frente al acuerdo del Senado. Censuras que son negadas por la Abogacía del Estado y también, en lo que hace estrictamente a los aducidos vicios de procedimiento, por la representación procesal del Senado.

## 2. Consideraciones previas.

Expuesto lo anterior es preciso, antes de comenzar el enjuiciamiento que se nos demanda, hacer unas consideraciones previas en torno a: a) la delimitación precisa del objeto del recurso; b) la adecuación de la vía procesal utilizada para impugnar el acuerdo del Senado y c) los efectos que sobre el objeto de este proceso tiene la pérdida de vigencia de las medidas contenidas en el acuerdo impugnado.

Estas cuestiones previas deben ser despejadas en los términos siguientes:

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 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.

Queda excluido del objeto de este proceso la aplicación o ejecución del acuerdo impugnado por el Gobierno mediante unos actos y disposiciones que la demanda, explícitamente, deja al margen de su pretensión, pues el objeto del proceso queda acotado por lo fijado en la súplica de la demanda (STC 155/2017, de 21 de diciembre, FJ 2). No cabe pronunciamiento alguno sobre lo pedido adicionalmente por la representación del Parlamento de Cataluña en estas actuaciones, la cual, por remisión a su recurso de inconstitucionalidad 143-2018, interesa la declaración de inconstitucionalidad del acuerdo aquí impugnado y la de todas «las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición» de las medidas aprobadas por el Senado. Tampoco, por la misma razón, procede atender las peticiones de la representación procesal del Gobierno de la Generalitat, que, como solicitud subsidiaria a la de la declaración de inconstitucionalidad del acuerdo, plantea la inconstitucionalidad de determinados apartados o reglas, no todos los cuales han sido impugnados en la demanda. Tales peticiones parecen querer basarse, en algún caso, en la posible inconstitucionalidad por conexión o consecuencia art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) o bien, en otro caso, como el apartado E.7, se insta una declaración de inconstitucionalidad de un apartado no mencionado en la demanda.

Ninguna de estas pretensiones puede ser atendida, ya que, de una parte, el objeto del recurso de inconstitucionalidad queda «definitivamente delimitado en el escrito de interposición del mismo» (STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 1), 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 impugnados y, de otra, la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia 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).

Finalmente, carece de todo relieve la referencia de la representación del gobierno de la Generalitat en orden a la «debida solicitud de dictamen previo al Consejo de Estado», conforme al art. 21.10 de su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, respecto al acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017. 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 trascendencia o repercusión». Esta 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.

b) No es objeto de discusión entre las partes comparecidas la viabilidad de la impugnación por este cauce constitucional. De un modo u otro, todas sostienen que el controvertido acuerdo del Senado cuenta con «fuerza del ley» y que es susceptible de control en vía de recurso de inconstitucionalidad [art. 27.2.b) LOTIC].

Este Tribunal, que hizo una primera mención al respecto en el ATC 142/2017, de 31 de octubre, fundamento jurídico único, no puede sino confirmar que así es. En los dos apartados del art. 155 CE se ha configurado un procedimiento extraordinario para imponer a la comunidad autónoma incumplidora de sus obligaciones constitucionales o legales el «cumplimiento forzoso» de las mismas, o para la protección del interés general de España frente al que aquella hubiere atentado gravemente (apartado 1), mediante la posible adopción de unas medidas para cuya ejecución «el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas» (apartado 2). A los exclusivos efectos que ahora importan, es indudable que esta previsión constitucional, cuando concurren los presupuestos que contempla y mediante la tramitación que establece, permite la constricción de la autonomía, con mayor o menor alcance, y, por lo mismo, la inaplicación excepcional de normas estatutarias y legales y

su desplazamiento temporal por las reglas mediante las que la cámara, a propuesta del Gobierno, determine las concretas medidas a adoptar por el ejecutivo y discipline el régimen jurídico de esta intervención.

Se trata, en definitiva, de un acto parlamentario susceptible de ser impugnado a través de un recurso como el presente [art. 27.2.b) LOTC]. Como ocurre con los actos, gubernamentales o parlamentarios, de declaración o autorización de unos u otros estados de emergencia o de su prórroga (art. 116 CE), el relativo al art. 155 CE puede contener «excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria» (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 9), de manera que «si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, no es de dudar que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten ese genérico "rango" o "valor de ley"» (STC 83/2016, FFJJ 9 y 10, y ATC 7/2012, de 13 de enero, FJ 3).

c) 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 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), 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.

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 10 de enero 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 que aquí se debate (en parecidos términos, STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 2 y STC 83/2016, FJ 5). 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 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. Orden de análisis de los motivos de impugnación.

Procede ahora indicar el orden en el que se dará respuesta a las cuestiones planteadas en la demanda, para lo que también será necesario, previamente, determinar, en lo que hace al caso, el sentido y alcance del art. 155 CE (FJ 4), tras lo que se abordarán las tachas de inconstitucionalidad que la demanda plantea.

Respecto a las concretas quejas planteadas, se examinarán, en primer lugar, los vicios de procedimiento: i) la apreciación del Gobierno y, más tarde, del Senado de que el requerimiento en su día dirigido al presidente de la Comunidad Autónoma fue desatendido, cuando, según los recurrentes, no lo habría sido (FFJJ 5 a 7); ii) la falta de coherencia entre lo requerido inicialmente por el Gobierno y lo que luego planteó el mismo órgano ante la cámara que fue, en su mayor parte, asumido por el acuerdo impugnado (FJ 8) y iii) el vicio de procedimiento directamente imputable al Senado en la tramitación de la propuesta del Gobierno (FJ 9).

Posteriormente, se enjuiciarán los motivos sustantivos de inconstitucionalidad que se imputan a todas las medidas aprobadas mediante el acuerdo que se impugna (FJ 10). Y, ya con carácter subsidiario, los reproches de inconstitucionalidad que merecerían, al haber traspasado los límites generales que el art. 155 CE impondría (FJ 11), determinadas medidas singulares del acuerdo: las relativas al cese y sustitución del presidente de la Generalitat y de los miembros del Consejo de Gobierno y la convocatoria de elecciones autonómicas con la consiguiente disolución de la asamblea (FFJJ 12 y 13); las referidas a ciertas modalidades de control sobre la administración y otras instituciones de la Generalitat (FJ 14); la que tiene por objeto un concreto extremo en materia de seguridad y orden públicos (FJ 15) y las atinentes al Parlamento autonómico, en lo relativo a la limitación de algunas de sus potestades (FJ 16).

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

Procede ahora ya, conforme a lo expuesto, examinar el sentido general de las previsiones establecidas por la Constitución en su artículo 155, lo que resulta imprescindible para el adecuado examen de las pretensiones deducidas en la demanda. Y eso aunque en ella no se cuestione que las actuaciones de la Generalitat de Cataluña a las que se refiere el acuerdo recurrido fueran 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.

El Tribunal ya ha señalado que en este precepto constitucional se configura una de las «modalidades de control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas» (STC 33/2018, de 12 de abril, FJ 12). Control que debe calificarse de extraordinario, pues, según la doctrina constitucional, el art. 155 CE regula una «vía específica de coerción directa» [STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 17.a)] o un

«medio extraordinario de coerción» del Estado sobre las comunidades autónomas (SSTC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 7; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 9, y 49/1988, de 22 de marzo, FJ 31) «para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados» (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 16) o como «medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz» o de «incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas» (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 8).

El artículo 155 CE confiere a dos órganos la articulación del poder de coerción sobre las comunidades autónomas. Al Gobierno, al que le corresponde tanto iniciar el procedimiento mediante el previo requerimiento, como, en su caso, la propuesta de las medidas que considere necesarias; y al Senado, al que incumbe la decisión final sobre si procede aprobar las medidas propuestas por el Gobierno y en qué términos. Se configura así un procedimiento extraordinario de intervención estatal sobre las comunidades autónomas respecto del que cabe especificar ahora ciertos rasgos básicos.

a) Este Tribunal ha admitido que el Estado, en materias de su competencia, pueda establecer medidas de vigilancia o supervisión de la actividad de las comunidades autónomas (así, SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12, sobre el proyecto de Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico, y 134/2011, de 20 de julio, FJ 10, examinando la normativa sobre estabilidad presupuestaria). La autonomía constitucionalmente garantizada es compatible con los controles sobre la actuación de aquellas, siempre que tales controles se ajusten a la Constitución [STC 14/2018, de 20 de febrero, FJ 10 c)]. Por otro lado, ha hecho hincapié en que los controles genéricos e indeterminados resultan contrarios al principio constitucional de autonomía. También ha excluido que las competencias estatales permitan proyectar sobre la autonomía que la Constitución garantiza controles de carácter jerárquico o que coloquen a las comunidades autónomas, respecto del Estado, en situaciones de subordinación [STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 17.a), y STC 33/2018, de 12 de abril, FJ 12.b)], ya que «tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, y 6/1982, de 22 de febrero)» (STC 76/1983, FJ 12, y STC 134/2011, FJ 10). En todo caso, en este ámbito, «el ejercicio de las competencias propias del Estado no puede suponer una sustitución en la definición autonómica de sus propias políticas en el ámbito de su competencia» [STC 14/2018, FJ 10.c), y STC 101/2016, de 21 de mayo, FJ 7].

El procedimiento del art. 155 CE no responde a dicha lógica, ya que no se trata 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 del uso de la 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 pro de la consecución de los fines para los que la norma fundamental autoriza dicha injerencia. El principio de autonomía no puede oponerse al de unidad, sino que «es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). La estructuración del poder del Estado se basa en el principio de unidad, fundamento de la propia Constitución. La indisoluble unidad de la Nación española que afirma el art. 2 CE se combina con el reconocimiento del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía. El derecho a la autonomía se encuentra así proclamado en el núcleo mismo de la Constitución junto al principio de unidad, en cuyo seno alcanza su pleno sentido. Mediante el ejercicio de aquel derecho, la Constitución garantiza la capacidad de las comunidades autónomas de adoptar sus propias políticas en el marco constitucional y estatutario [STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 5.b)].

Este Tribunal ha insistido, por tanto, en que nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Por eso «[l]a autonomía [...] no se garantiza por la

Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación», ya que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad. Principio éste que es el que se refleja precisamente en el art. 155 CE (SSTC 4/1981, FJ 10; 64/1990, de 5 de abril, FJ 7, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4). Este precepto constitucional determina que el Estado, como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación, quede colocado en una posición de superioridad en relación a las comunidades autónomas.

La coerción estatal que ahora se considera depara, para los casos en los que está prevista, la constricción o limitación directa de la autonomía, sin perjuicio de que esta coerción esté sometida a límites por lo dispuesto en el propio art. 155 CE o en otros preceptos constitucionales. La Constitución garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España (art. 2 CE), pero también establece este procedimiento de control extraordinario, debiendo recordarse que «[l]a unidad de la Constitución no toleraría que alguna de sus disposiciones [...] se desvirtuase íntegramente por lo establecido en otras» (STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 3). 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 perdería esa condición si los límites a la autonomía a los que puede dar lugar quedaran limitados por la invocación del régimen ordinario de aquella configuración institucional y de su articulación competencial. En suma, este precepto constitucional habilita para constreñir o limitar la autonomía que la Constitución garantiza a las comunidades autónomas a través de los Estatutos de Autonomía, cuando concurren las condiciones que el mismo prevé.

b) Consecuentemente, el potencial control del Estado sobre las comunidades autónomas previsto en el art. 155 CE no es de naturaleza competencial, como sí lo son otros examinados por la doctrina constitucional [STC 14/2018, FFJJ 10.b) y c)]. Gobierno y Senado son aquí llamados por la Constitución a actuar como garantes del «ordenamiento integral del Estado» (SSTC 99/1986, de 11 de julio, FJ 8, y 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3) o de la «totalidad de la organización jurídico-política de la Nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5). Solo ello explica, en atención a los ya aludidos principios de unidad y de supremacía del interés de la Nación, la posición de superioridad en la que aquí queda el Estado respecto de las comunidades autónomas (SSTC 4/1981, FJ 3 y 31/2010, de 28 de junio, FJ 13). Posición que le autoriza a limitar su autogobierno en las circunstancias extraordinarias y con las garantías que el art. 155 establece.

De lo anterior deriva que no cabe incoar este procedimiento sino cuando se esté ante una actuación autonómica que incumpla la Constitución u otras leyes o atente gravemente al interés general de España ante la que no existan otras vías a través de las cuales se asegure el cumplimiento de la Constitución y las leyes o el cese del atentado al interés general. Estamos ante un precepto cuya aplicación solo procede en circunstancias especialmente críticas, a fin de remediar la conducta de una comunidad autónoma, manifestada mediante actos o disposiciones formales, o resultante de comportamientos fácticos, en la que pone de manifiesto la 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 fuera atendido, resultando inexcusable, entonces, acudir a la «coerción directa» [STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 17.a)].

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 pueda llegar a considerarse un grave atentado al interés general. Este último, a su vez, no habría nunca de denunciarse al margen del derecho. Es decir, como una cláusula general habilitante para la intervención discrecional en la autonomía, en la que, con arreglo a apreciaciones políticas o de mera oportunidad, se prescindiera de constatar la infracción de la Constitución y las leyes, lo que no se compadecería ni con el principio de estado de derecho ni con la garantía constitucional de la autonomía (arts. 1.1 y 2 CE) que son «mandatos esenciales de nuestro ordenamiento constitucional» [STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5.b)].

Con la mención al atentado al interés general de España, el art. 155 CE ha destacado un supuesto en el que se hace patente el menosprecio, ostensible «desde el prisma de cualquier observador razonable» (STC 90/2017, de 5 de julio, FJ 11), por parte de la comunidad autónoma tanto de la propia fuerza de obligar de la Constitución a la que ciudadanos y poderes públicos quedan sujetos, como de un principio de lealtad constitucional que obliga a todos, concreción, a su vez, de un «deber general de fidelidad a la Constitución» (STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 3) que resulta «soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada» (SSTC 101/2016, FFJJ 9 y 10, y 33/2018, FJ 12).

Ahora bien, el que sea un procedimiento apto para limitar, constreñir o asumir competencias autonómicas, no implica que pueda ser entendido o aplicado como si la vía que abre el art. 155 CE quedara exenta, a su vez, de todo límite. Eso supondría tanto como admitir que este precepto abre una brecha, no ya en la estructura territorial del Estado, sino en la del mismo Estado constitucional, olvidando que 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. El fin de la intervención o injerencia que este precepto consiente no puede ser otro que restablecer el orden constitucional y, con él, el normal funcionamiento institucional de la comunidad autónoma en el seno de dicho orden.

Por lo mismo, las «medidas necesarias» que este precepto permite aprobar y adoptar están condicionadas por lo que resulta de su tenor, en el sentido de que han de responder a la finalidad, bien de obligar la comunidad autónoma a cumplir con las obligaciones constitucionales y legales incumplidas, bien de preservar o proteger el mencionado interés general contra el que se ha atentado.

Procede advertir también que esta norma 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, mucho menos, a la supresión institucional de la misma comunidad autónoma, como corporación pública de base territorial y naturaleza política (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3), ni consentiría limitar o excepcionar el «patrimonio común» de los ciudadanos constituido por los derechos fundamentales, los cuales establecen «una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna» (STC 25/1981, FJ 5).

c) El art. 155 CE no es el único modo de hacer cumplir a una comunidad autónoma las obligaciones que la Constitución, el estatuto de autonomía o las leyes le imponen o de impedir que atente contra el interés general. A este procedimiento no cabe acudir para reparar los efectos de cualesquiera contravenciones, materiales o competenciales, de la Constitución o, en general, de las leyes, en las que hubieran incurrido, por acción o por omisión, los órganos superiores de una comunidad autónoma. Este entendimiento sería del todo exorbitante, en la medida en que desplazaría el resto de previsiones de la Constitución que disponen, sin dar lugar a injerencias en la autonomía, controles de carácter ordinario (art. 153 CE y concordantes), así como las demás disposiciones del bloque de constitucionalidad que hacen referencia al modelo constitucional de controles del Estado sobre las comunidades autónomas, mediante los que tampoco se desplaza o excepciona, sino que se cumple la ordenación jurídica en cada caso aplicable.



Este procedimiento es de carácter extraordinario en el sentido de que solo puede emprenderse cuando tales 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 en atención ya 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. Es una vía «de último recurso» (STC 215/2014, FJ 8), que no ha de implicar que este procedimiento deba necesariamente venir precedido de otros, administrativos o jurisdiccionales, que hayan declarado una contravención en la que la comunidad autónoma persista de modo contumaz. También cabría acudir a esta vía, cumplidas sus demás condiciones, ante conculcaciones flagrantes del orden constitucional que, por su entidad, o por la actitud inequívoca de los órganos superiores de la propia comunidad autónoma, evidenciaran la insuficiencia de los medios ordinarios a través de los que se defiende, con normalidad, dicho orden. En suma, la aplicación del procedimiento extraordinario que prevé el art. 155 CE exige, bien que las vías ordinarias de control hayan resultado infructuosas, bien que así se aprecie indubitadamente que lo fuera a ser, a la vista, en este segundo caso, de la naturaleza de la contravención, de la actitud manifiesta de las autoridades autonómicas o de ambas consideraciones.

d) Finalmente, vinculado a lo anterior, la aplicación del procedimiento previsto en este precepto no puede dar lugar a una constricción o limitación de la autonomía indefinida en el tiempo. Por su propia naturaleza, atendiendo a la finalidad que este procedimiento persigue, ha de tener un límite temporal bien expresamente determinado o, como será lo más probable atendiendo a los supuestos que desencadenan su aplicación, determinable. Límite temporal que debe ser establecido por la cámara alta, a partir de la propuesta del Gobierno, ya que no cabe dejar en la incertidumbre el cuándo de la plena restauración de la autonomía, convirtiendo con ello la excepción en regla, con el perjuicio para la autonomía constitucionalmente garantizada. Por tanto, el Senado ha de precisar en su propio acuerdo, bien el término, bien la condición resolutoria de la intervención estatal, aun cuando esa fijación inicial quede a su apreciación en atención a las circunstancias y sin perjuicio de que las concretas medidas incluidas en el acuerdo pudieran ser objeto, llegado el caso, de prórroga o de renovación, previa solicitud del Gobierno y aprobación del Senado. Temporalidad de la intervención en la autonomía que, como se ha expuesto, se cumplió en el caso concreto en el que el acuerdo impugnado predeterminó la condición a cuya verificación vinculó su pérdida de vigencia [FJ 2.c)].

Caracterizado así, en líneas generales, el procedimiento previsto en el art. 155 CE, procede entrar ya en el examen y resolución de los concretos motivos de inconstitucionalidad que el recurso plantea. Al hilo de este enjuiciamiento habrán de precisarse otras cuestiones relativas a este precepto constitucional.

##### *5. Requisitos para la aplicación del art. 155 CE: el previo requerimiento del Gobierno y su desatención o incumplimiento.*

La aplicación del art. 155 CE exige dos requisitos procedimentales. El previo requerimiento del Gobierno al presidente de la comunidad autónoma para que cese en el incumplimiento o en la actuación contraria al interés general. Y, en el caso de que el requerimiento no fuera atendido, la aprobación por el Senado, por mayoría absoluta, de las medidas coercitivas que estime oportunas a partir de la previa propuesta del Gobierno.

El requerimiento con el que se abre la vía del art. 155 CE cumple una primera función relativa a la identificación del presupuesto constitucional habilitante para iniciar este procedimiento. Esto es, la fijación o constatación inicial, a juicio del Gobierno, de cuál es la obligación legal o constitucional incumplida por la comunidad autónoma o el atentado cometido por ella contra el interés general. Esta función inicial del requerimiento está, no obstante, al servicio de su objetivo principal. Remediar «el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución y las Leyes» (STC 6/1982, FJ 9, citada

en STC 134/2011, FJ 10). Esto es, propiciar la oportunidad de que, a través de las correspondientes competencias estatutarias y mediante las potestades de los órganos superiores de la comunidad autónoma, la obligación desatendida se cumpla voluntariamente o de que cese el atentado contra el interés general, sin merma de la autonomía y antes de recurrir a la coerción directa. De este modo, si no se hubiera consumado la desatención ante lo requerido, no cabría proseguir el procedimiento hasta su eventual conclusión.

Por tanto, que el requerimiento no se atienda es condición de procedibilidad para que el Gobierno acuda al Senado en solicitud de aprobación de las medidas que entienda necesarias y así se concreta por el art. 189.1 del Reglamento de la cámara. De acuerdo con este precepto, en el escrito que presente el Gobierno ante el Senado se deberá justificar «haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma» y «su incumplimiento por parte de ésta». El Senado debe controlar tanto estas condiciones previas como también la verificación del presupuesto habilitante que fija el mismo art. 155.1 CE. Uno y otro extremo se presentan unidos en el procedimiento ordenado en el art. 155.1 CE, pues la desatención que justifica la iniciación del trámite parlamentario no es otra cosa que la persistencia, apreciada por el Gobierno, en la contravención inicial atribuida a la comunidad autónoma, que, como presupuesto habilitante, condujo a requerir a su presidente. Esa apreciación final podrá hacerla el Pleno de la cámara también a la luz de hechos o circunstancias posteriores a la propuesta que el Gobierno le someta y a la vista, asimismo, de los antecedentes, datos y alegaciones que la comisión correspondiente recabe y obtenga del presidente de la comunidad autónoma. Trámite previsto en el número 3 del citado art. 189 del Reglamento, sobre el que luego se volverá.

En última instancia, la decisión del Senado puede someterse a la consideración de este Tribunal si se tacha de inconstitucional la propuesta a la cámara, ya porque se negara la realización misma de incumplimiento o atentado alguno que la justificara, ya porque, como aquí es el caso, se argumente que no hubo desatención por la comunidad autónoma al requerimiento del Gobierno.

#### 6. *Examen del requisito relativo al previo requerimiento del Gobierno.*

La demanda formula varios reproches al acuerdo impugnado que traen causa del previo requerimiento formulado por el Gobierno de la Nación al presidente de la comunidad autónoma, así como otro que afecta a la tramitación de la propuesta gubernamental en el Senado.

Comenzando por las quejas relativas al requerimiento, la primera es que, frente a lo que consideró el Gobierno y luego el Senado, este no habría sido efectivamente rechazado, teniendo en cuenta las alegaciones del presidente de la Generalitat en sus respuestas. La segunda, relacionada con la anterior, es 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. Dado el carácter integrado del procedimiento, las vulneraciones antes concretadas en relación con los actos del Gobierno son también imputables a la actuación del Senado en la admisión y posterior tramitación de la solicitud de autorización.

El primer reproche que se dirige al acuerdo del Senado es que haya asumido que el requerimiento dirigido en su día al presidente de la comunidad autónoma había sido desatendido, cuando, según la demanda, no habría sido así. Se sigue de ello que la cámara admitió y tramitó una propuesta del Gobierno con las medidas de intervención en la autonomía que debió ser rechazada desde el principio. Este mismo reproche es compartido por las representaciones procesales del Parlamento y de la Generalitat de Cataluña y a él se opone el abogado del Estado en los términos en los que se ha dejado constancia en los antecedentes.

Esta censura debe entenderse específicamente dirigida 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 impugnado en su conjunto.

La adecuada valoración acerca de si hubo o no efectiva desatención al requerimiento solo puede hacerse previa constatación de que lo requerido del presidente de la comunidad autónoma fue la reparación de efectivas contravenciones en los términos que enuncia el art. 155.1 CE. A su vez, lo anterior exige considerar previamente: i) la situación que dio lugar a que el Gobierno apreciara en el requerimiento que resultaba procedente la apertura de la vía prevista en el art. 155 CE; ii) cuáles fueron los concretos términos en los que el requerimiento fue formulado en relación con las contravenciones imputadas por el Gobierno a la comunidad autónoma y iii) cuál fue también el proceder de sus órganos superiores ante lo que le fue requerido por el Gobierno y en el posterior trámite de alegaciones abierto por el Senado.

(i) Procede ahora detenerse en las actuaciones relacionadas en el requerimiento gubernamental, constitutivas, a juicio del Gobierno, del presupuesto constitucional habilitante para iniciar este procedimiento. Actuaciones que no son objeto de enjuiciamiento, pues en el recurso no se entra siquiera a discutir que los órganos de la Generalitat de Cataluña las llevaran a cabo con el alcance que el requerimiento expuso. Las alegaciones de la demanda se refieren específicamente a que las «cuestiones» objeto del requerimiento «fueron debidamente atendidas y objeto de cumplida contestación». No obstante, su consideración general resulta condición necesaria para la correcta valoración de lo requerido y para apreciar si lo exigido en el requerimiento fue atendido debidamente o no.

El requerimiento inicial previsto en el art. 155.1 CE fue dirigido al presidente de la Generalitat de Cataluña por el Gobierno mediante acuerdo de 11 de octubre de 2017. En lo que ahora importa, dicho acuerdo comienza con una exposición o relación de motivos en la que se identificó como «culminación» de la «deriva secesionista» de los órganos superiores de la comunidad autónoma «la declaración del Presidente de la Generalitat ante el Parlamento de Cataluña el 10 de octubre de 2017», unida a la firma por el propio presidente, junto a otros miembros del Gobierno autonómico y a parlamentarios integrados en los grupos Junts pel Sí y CUP, «de un supuesto manifiesto de constitución de la república catalana». Actuaciones ambas que el requerimiento enmarcó en un «denominado proceso de transición nacional», en el que «la Generalitat [...] ha hecho caso omiso de las resoluciones del Tribunal» y cuyos hitos más inmediatos fijó el Gobierno en la aprobación de las leyes 19 y 20/2017, de 6 y 8 de septiembre, intituladas, respectivamente, «del referéndum de autodeterminación» y «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República». El requerimiento señalaba que «el Tribunal Constitucional ya ha declarado inconstitucionales» las admisiones a trámite por la asamblea autonómica de las proposiciones de ley que estuvieron en el origen de estas disposiciones legales, suspendidas ambas «por el Alto Tribunal». Suspensión de la que también fueron objeto la convocatoria del referéndum de autodeterminación, las normas complementarias para su organización y la designación parlamentaria de los miembros de la sindicatura electoral. «Pese a las prohibiciones judiciales» el Gobierno de la Generalitat «ha impulsado el pretendido referéndum» y respaldado plenamente su desarrollo material el 1 de octubre de 2017. Tal es la descripción por el Gobierno de la Nación de lo que el mismo requerimiento estimó «incumplimiento manifiesto, contumaz y deliberado del orden constitucional vigente».

Las actuaciones autonómicas aquí relacionadas incurrieron en los supuestos genéricamente enunciados en el art. 155.1 CE, a efectos de que el Gobierno se considerara habilitado para iniciar el procedimiento previsto en este precepto, pues se contrariaron con ello principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional.

Así, se contravino, por un lado, el mandato del art. 9.1 CE, de acuerdo con el cual todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y deben adecuar su actuación a sus determinaciones, cuestionando la fuerza de obligar de la Constitución y del ordenamiento jurídico fundado en ella. Se puso en duda que el «imperio de la Constitución como norma suprema» (STC 54/1983, de 21 de junio, FJ 2, y STC 16/1982,

de 28 de abril, FJ 1), declarado expresamente por su art. 9.1, trae causa de que la Constitución misma es fruto de la determinación de la nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes de un Estado (art. 1.2 CE)» [STC 259/2015, FJ 4.a)].

Y se atentó también contra el interés general de España en cuanto se discutió la preservación misma del Estado español, intentando cuestionar su unidad e integridad territorial y constitucional. Se ignoró que, como afirma la STC 259/2015, FJ 4, «Se trata de un Estado también único o común para todos y en todo el territorio, sin perjuicio de su articulación compuesta o compleja por obra del reconocimiento constitucional de autonomías territoriales [STC 247/2007, FJ 4.a)], a las distintas nacionalidades y regiones que, constituidas en Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos, integran España (principio de unidad del Estado, deducible también del artículo 2 CE: SSTC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 4, y 177/1990, de 15 de noviembre, FJ 3)». Se pretendía así la ruptura del orden constitucional, ignorando que una comunidad autónoma no es un ente soberano, sino que, por el contrario, está sometido a la Constitución, al estatuto de autonomía y al resto del ordenamiento jurídico.

Para alcanzar esta conclusión basta con recapitular lo declarado por este Tribunal en los pronunciamientos dictados en relación con disposiciones y actos integrados en «el llamado proceso constituyente dirigido a la creación de un estado independiente catalán en forma de república» (STC 90/2017, de 5 de julio, FJ 3, entre otras). Proceso puesto en marcha por la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales de 27 de septiembre de 2015» (declarada inconstitucional y nula por STC 259/2015, de 2 de diciembre, a su vez incumplida de modo reiterado por la Generalitat: AATC 141/2016, de 19 de julio; 170/2016, de 19 de diciembre; 24/2017, de 14 de febrero y 123/2017 y 124/2017, de 19 de septiembre). Así es también por lo que hace a las actuaciones del Parlamento y del gobierno de la Generalitat, a las que el requerimiento se refiere de modo específico, para la realización de un «referéndum de autodeterminación» en Cataluña contrario al orden constitucional y estatutario tanto por razones competenciales como sustantivas (SSTC 31/2015, FJ 6, y 32/2015, FJ 3, ambas de 25 de febrero, así como SSTC 138/2015, de 11 de junio, FJ 4, y 51/2017, de 10 de mayo, FFJJ 5 a 7).

En particular, esta conclusión se impone tomando en consideración exclusivamente las actuaciones de la comunidad autónoma no impugnadas o pendientes de resolución constitucional al tiempo de formularse el requerimiento. La supuesta base normativa para tal consulta, la Ley 19/2017, promovida mediante una proposición cuya admisión a trámite por la mesa del Parlamento e inclusión en el orden del día del Pleno fueron anuladas por el ATC 123/2017, quedó privada de cualquier efecto a partir de la providencia de suspensión dictada por este Tribunal el 7 de septiembre (recurso de inconstitucionalidad 4334-2017, resuelto por STC 114/2017, de 17 de octubre, que declaró aquella ley inconstitucional y nula). Suspensión de la que también fueron objeto la Ley 20/2017, complementaria de la anterior, «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República» (providencia de 12 de septiembre siguiente, en recurso de inconstitucionalidad 4386-2017, estimado por STC 124/2017, de 8 de noviembre, no sin que antes el Tribunal anulara, por ATC 124/2017, la admisión a trámite e inclusión en el orden del día del Pleno de la proposición de ley que estuvo en su origen); el Decreto del Gobierno de la Generalitat 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria de referéndum de autodeterminación (providencia de 7 de septiembre del mismo año, en impugnación 4335-2017, resuelta por STC 122/2017, de 31 de octubre, también estimatoria); el Decreto 140/2017, de igual fecha que el anterior, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación (providencia de 7 de septiembre, en impugnación 4333-2017, estimada por STC 121/2017, de 31 de octubre) y la Resolución del Parlamento de Cataluña 807/XI, de 6 de septiembre, de designación de miembros de la sindicatura electoral de Cataluña (providencia de 7 de septiembre, en impugnación 4332-2017, estimada por STC 120/2017, de 31 de octubre).

Un referéndum que «no puede entenderse celebrado en Derecho» [STC 114/2017, FJ 2.B)], pero que se organizó y promovió efectivamente por las instituciones superiores de la Generalitat [AATC 126/2017, de 19 de septiembre, FJ 5.b), y 127/2017, de 21 de septiembre, FJ 5], y que se intentó consumir *de facto* el 1 de octubre de 2017. Todo lo cual se llevó a cabo desconociendo tanto lo ordenado en las providencias de suspensión citadas como en la doctrina constitucional que se acaba de mencionar.

La víspera del requerimiento formulado por el Gobierno el presidente de la comunidad autónoma compareció ante el Parlamento de Cataluña y con invocación explícita de la entonces suspendida Ley 19/2017, dijo asumir, presentando los «resultados del referéndum», el «mandato del pueblo» para que Cataluña se convirtiera en «un estado independiente en forma de república», sin perjuicio de proponer a la cámara que se suspendieran «los efectos de la declaración de independencia», a fin de iniciar «un diálogo sin el que no es posible llegar a una solución acordada» («Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, XI Legislatura», núm. 83, sesión de 10 de octubre de 2017). Esta comparecencia ante la cámara se llevó a cabo pese a que la inicialmente decidida por la mesa para el día anterior, con idéntica finalidad de «valorar los resultados del referéndum», había sido ya objeto de suspensión por el ATC 134/2017, de 5 de octubre. Concluida esta misma sesión parlamentaria, el propio presidente firmó en acto público, junto a otros miembros del Gobierno y diputados integrados en los grupos Junts pel Si y CUP-CC, una «Declaración de los representantes de Cataluña» en la que figuraban, entre otros pronunciamientos, los siguientes: «Constituimos la República catalana, como un Estado independiente y soberano, de derecho, democrático y social. Disponemos la entrada en vigor de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República» e «Iniciamos el proceso constituyente, democrático, de base ciudadana, transversal, participativo y vinculante», todo ello suscrito por los firmantes como «legítimos representantes del pueblo de Cataluña». «Declaración» reiterada en lo sustancial en la resolución aprobada por el Parlamento de la comunidad autónoma el 27 de octubre de 2017 (ATC 144/2017, que en incidente de ejecución anuló dicha resolución, junto a otra de igual fecha y alcance, llamada «Proceso constituyente», de la misma cámara).

No cabe duda alguna de que cuanto se ha expuesto integra el presupuesto habilitante contemplado en el art. 155.1 CE para dar inicio al procedimiento extraordinario allí previsto. Con sucesivas actuaciones durante los meses de septiembre y octubre de 2017, las instituciones superiores de la Generalitat de Cataluña fueron utilizadas para incurrir en deliberadas, patentes y reiteradas contravenciones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña, al regular, impulsar y organizar un llamado «referéndum de autodeterminación» y al reconocer efectos a las votaciones finalmente verificadas de hecho. Fueron actuaciones que, atendidas las circunstancias, no hubieran podido ser reparadas en plenitud, ni revertidas sus consecuencias, por las vías ordinarias al efecto establecidas, vista la más que aparente determinación irreversible de los titulares de tales poderes públicos, o de la mayoría del Parlamento autonómico, para actuar de continuo al margen del orden constitucional, ignorar lo que impone la lealtad constitucional y desoír las resoluciones dictadas por este Tribunal.

(ii) Procede examinar ahora los concretos términos en los que se formuló el requerimiento dirigido por el Consejo de Ministros al entonces presidente de la Generalitat.

En cumplimiento de lo acordado por el Consejo de Ministros del día 11 de octubre, el presidente del Gobierno se dirigió al de la Generalitat de Cataluña, adjuntándole certificación del texto del requerimiento decidido por el Gobierno, con invocación del art. 155 CE, «para que proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general de España».

El requerimiento comienza con una mención a las «graves actuaciones desarrolladas» por la Comunidad Autónoma «en el denominado proceso de transición nacional, atentatorias todas ellas del marco establecido en la Constitución española y en

el Estatuto de Autonomía de Cataluña, tal como ha establecido reiteradamente el Tribunal Constitucional, perjudicando además gravemente al interés nacional». Se añade que «[l]a actuación del Presidente y del Gobierno de la Generalidad de Cataluña y de la mayoría no cualificada del Parlamento de Cataluña se ha apartado con tal intensidad del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales que de no ser atendido este requerimiento supondría un grave riesgo para el mantenimiento del orden constitucional» y que «la propia Constitución ha previsto las medidas a aplicar en tal caso».

Señala que en «las actuaciones relacionadas con el llamado proceso secesionista», la Generalitat «ha hecho caso omiso de las resoluciones del Tribunal Constitucional», «deriva secesionista» de la que se cita como aspecto «esencial» la Ley 19/2017 («en cuanto parte de la declaración de soberanía de Cataluña»), así como la Ley 20/2017 («radicalmente contraria a la soberanía del pueblo español» y «paso fundamental para la pretendida creación de una República catalana»), leyes ambas «suspendidas por el Alto Tribunal». Se hace referencia, tras ello, a la aprobación de la «convocatoria del referéndum de autodeterminación y de las normas complementarias para su organización», así como a la «designación de los miembros de la Sindicatura Electoral para dar efectividad a un referéndum ilegal», decisiones todas «también [...] suspendidas por el Tribunal Constitucional».

No obstante las «prohibiciones judiciales de continuar con la organización y convocatoria del referéndum ilegal, el Gobierno de la Generalidad de Cataluña ha impulsado el pretendido referéndum, evitando la acción de la justicia hasta donde le ha sido posible» y «llamando a la ciudadanía a la participación», añadiéndose que «se ha tratado de desarrollar materialmente la convocatoria del 1 de octubre con pleno respaldo del Gobierno de la Generalidad, con comparecencias reiteradas de su portavoz, con incumplimiento manifiesto, contumaz y deliberado [...] de las resoluciones judiciales que reiteradamente han prohibido tal convocatoria». «Pese a la imposibilidad de considerar producido el referéndum ilegal el Gobierno de la Generalidad de Cataluña y la mayoría no cualificada del Parlamento de Cataluña han procedido a presentar como resultado de tales actuaciones la finalidad previamente establecida de declarar la independencia de Cataluña, en una actuación sin precedentes en el contexto europeo o de cualquier democracia avanzada». De este modo, «[r]ota la neutralidad exigible a cualquier poder público, eliminada la separación de poderes por el incumplimiento sistemático de las sentencias judiciales, quebrados los derechos de los ciudadanos por la utilización de sus datos personales al margen de cualquier garantía, el resultado de la pretendida culminación del proceso secesionista es la creación de un grave riesgo para la convivencia democrática, del funcionamiento de las instituciones, y del orden constitucional».

Se añade a ello que «[l]a culminación de esta deriva se ha producido con la declaración del Presidente de la Generalidad ante el Parlamento de Cataluña el 10 de octubre de 2017 [...], premeditadamente confusa, unida a la firma por parte del Presidente de la Generalidad, su Gobierno y los grupos parlamentarios de Junts pel Si y la CUP ese mismo día de un supuesto manifiesto de constitución de la república catalana». Todo lo cual «exige que por parte del Presidente de la Generalidad se aclare cuál es el efectivo contenido y alcance de sus actuaciones», pues «[s]i dichas actuaciones del pasado 10 de octubre de 2017 son consideradas por el Presidente de la Generalidad constitutivas de la declaración de independencia de Cataluña esté o no en vigor, se unirían a las actuaciones consistentes en la aprobación de las leyes suspendidas 19 y 20 de 2017 [...]». Por tanto, «de confirmarse por el Presidente de la Generalidad la existencia de una declaración de independencia de Cataluña y en caso de que no se atienda el presente requerimiento, resultará necesario aplicar el artículo 155 de la Constitución [...], sin perjuicio de que se restaure el normal funcionamiento de las instituciones una vez cese esta situación de grave perturbación».

Tras la anterior exposición, el acuerdo de requerimiento se concreta en los siguientes términos: «A.–Requerir al M.H. Sr. Presidente de la Generalidad de Cataluña, en su condición de más alto representante de la Generalidad y de representante ordinario del

Estado en Cataluña, al amparo del artículo 155 de la Constitución española, a fin de que:

1.–El Presidente de la Generalidad confirme si alguna autoridad de la Generalidad de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si en su declaración 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. 2.–Comunique de forma fehaciente al Gobierno de la Nación su respuesta afirmativa o negativa antes de las 10.00 horas del próximo 16 de octubre. B.–En el caso de que la respuesta sea afirmativa y a estos efectos la ausencia de contestación y/o cualquier contestación distinta a una simple respuesta afirmativa o negativa se considerará confirmación, se le requiere, de acuerdo con el artículo 155 de la Constitución, a fin de que: 1. Por el Presidente de la Generalidad de Cataluña 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. 2. Comunique el presente requerimiento a la Sra. Presidenta y a la Mesa del Parlamento de Cataluña, requiriéndoles igualmente la restauración del orden constitucional y estatutario, en los mismos términos realizados al presidente y al Gobierno de Cataluña. 3.–Comunique de forma fehaciente al Gobierno de la Nación, el cumplimiento íntegro de este requerimiento tanto del Gobierno de la Generalidad como del Parlamento de Cataluña antes de las 10.00 horas del próximo día 19 de octubre. C.–Poner en conocimiento del Sr. Presidente de la Generalidad de Cataluña, en su condición de más alto representante de la Generalidad y de representante ordinario del Estado en Cataluña, que, 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 la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de sus obligaciones constitucionales y para la protección del interés general, al amparo de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución para restaurar el orden constitucional y estatutario vulnerado».

(iii) El presidente de la Generalitat de Cataluña respondió al requerimiento mediante carta de 16 de octubre de 2017. En lo que resulta ahora relevante, dicha carta, junto a diversas referencias a «soluciones políticas» y al «diálogo, la negociación y el acuerdo» como formas «de resolver los conflictos», hace constar que «[e]l domingo 1 de octubre [...] más de dos millones de catalanes encomendaron al Parlament el mandato democrático de declarar la independencia». Posteriormente añade que «[l]a suspensión del mandato político surgido de las urnas el 1 de octubre demuestra nuestra firme voluntad de encontrar la solución y no el enfrentamiento» y que «[n]uestra intención es recorrer el camino de forma acordada tanto en el tiempo como en las formas», concluyendo la carta con la petición de que «concretemos, lo antes posible, una reunión que nos permita explorar los primeros acuerdos».

El presidente del Gobierno, en contestación a la carta anterior, se dirigió al presidente de la Generalitat el mismo día 16 de octubre de 2017. Lamentó que se hubiera decidido «no contestar el requerimiento» y «no aclarar el extremo de si alguna autoridad de la Generalitat ha declarado la independencia de Cataluña»; aclaración «absolutamente necesaria», pues «[n]o sólo el Gobierno de España, sino todos los catalanes, tienen derecho a saber con certeza si su declaración de 10 de octubre de 2017 ante el Pleno del Parlamento o la firma posterior de un documento redactado en términos inequívocos, implican la declaración de independencia, al margen de que se encuentre o no en vigor». Tras referirse, entre otras consideraciones, a que el requerimiento «es una oportunidad para reconducir el grave deterioro de la convivencia que se vive en Cataluña» y «para que la Generalitat vuelva a la ley», concluyó con el recordatorio de que «aún tiene margen para contestar de forma clara y sencilla» y con la observación de que «[s]igue estando en su mano abrir un nuevo período de normalidad y lealtad institucional que

todo el mundo le está reclamando. En caso contrario será Usted el único responsable de la aplicación de la Constitución».

El presidente de la Generalitat de Cataluña respondió dicha carta el 19 de octubre de 2017. En ella se afirma 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. Un porcentaje superior al que ha permitido al Reino Unido iniciar el proceso del *Brexit* y con un número de catalanes mayor del que votó el Estatut d'Autonomia de Catalunya», tras de lo cual se hizo constar que «[e]l 10 de octubre, el Parlament celebró una sesión con el objeto de valorar el resultado del referéndum y sus efectos; y donde propuse dejar en suspenso los efectos de aquel mandato popular» a fin de «propiciar el diálogo», «suspensión [que] continúa vigente». Tras valorar que «[p]ese a todos estos esfuerzos y nuestra voluntad de diálogo, que la única respuesta sea la suspensión de la autonomía, indica que no se es consciente del problema y que no se quiere hablar», se concluyó así: «si el Gobierno del Estado persiste en impedir el diálogo y continuar la represión, el Parlament de Cataluña podrá proceder, si lo estima oportuno, a votar la declaración formal de la independencia que no votó el día 10 de octubre».

Abierta la fase parlamentaria del procedimiento, el presidente del Senado se dirigió, por escrito de 24 de octubre de 2017, al de la Generalitat de Cataluña, solicitándole la remisión, en determinado plazo, de «cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes», conforme al art. 189.3 del Reglamento. El día 26 de octubre, el presidente de la Generalitat remitió su escrito de «alegaciones del Presidente de la Generalitat en relación al requerimiento formulado al Senado por el Gobierno de España al amparo del artículo 155 de la Constitución». No hay en este escrito argumentación acerca de la correcta o incorrecta apreciación por el Gobierno, en el requerimiento inicial y en la propuesta a la cámara de 21 de octubre, de los presupuestos habilitantes que exige el art. 155 CE, ni tampoco se controvierte que el requerimiento fuera efectivamente desatendido. Únicamente se hace una alusión a que el Gobierno «ha considerado que no se ha atendido su requerimiento», pese a la «voluntad de establecer un diálogo que permita dar solución política a la situación actual», que expresaban las cartas de 16 y 19 de octubre.

#### *7. Valoración de la alegación relativa a la falta de desatención del previo requerimiento.*

La afirmación de que el requerimiento dirigido por el Gobierno al presidente de la comunidad autónoma no fue desatendido la apoyan los recurrentes en dos consideraciones.

Por un lado, en que el requerimiento se limitó a inquirir acerca de si alguna autoridad de la Generalitat había declarado la independencia de Cataluña, de modo que, habiéndose negado por el requerido tal declaración en sus cartas al presidente del Gobierno de los días 16 y 19 de octubre, no puede considerarse rechazado el requerimiento. Por otra parte, los recurrentes entienden que las ofertas alternativas de «diálogo» y «negociación» expuestas en aquellas cartas impiden también que el requerimiento pudiera estimarse desatendido, ya que, con ello, se abriría la vía para un «diálogo político entre ambos gobiernos» y que «[s]olo tras el fracaso de esta vía política de acuerdo» se podría dar curso a la «ejecución forzosa». En consecuencia, según la demanda, el Gobierno debía valorar tal contestación y, en su caso, expresar las razones que llevaban a considerarla insuficiente o inadecuada a los efectos de restaurar el orden constitucional. Por esa razón se considera que el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre resulta contrario a lo previsto en el art. 155 CE, pues se produce sin que se haya desatendido el requerimiento previo, lo que, a su vez, hubiera debido llevar al Senado a rechazar la solicitud del Gobierno. Este planteamiento es compartido por los letrados del gobierno y del Parlamento de Cataluña. Para la abogacía del Estado, como consta en los antecedentes, no habría duda alguna de que el requerimiento del Gobierno fue efectivamente desatendido por el presidente de la Generalitat.

Por las razones que se exponen a continuación, esta queja no puede ser acogida.



a) La alegación según la cual el requerimiento no fue desatendido, dado que el presidente de la comunidad autónoma, mediante sus cartas de los días 16 y 19 de octubre de 2017, habría negado la existencia de una declaración de independencia desconoce que, como ya se ha expuesto, el requerimiento se articula de modo unitario en una exposición preliminar y unas determinadas exigencias a modo de conclusión. Es cierto que la primera de tales exigencias tenía por objeto que el presidente de la Generalitat confirmase si se había producido o no la «declaración de independencia [...] al margen de que esta se encuentre o no en vigor». No lo es menos que se formula en un contexto, muy concreto y pormenorizadamente descrito, respecto a una «deriva secesionista», cuya «culminación» habría sido la aludida declaración ante el Parlamento de Cataluña en sesión del 10 de octubre, «proceso de transición nacional» acerca del que el Gobierno citó pronunciamientos de inconstitucionalidad de este Tribunal de los que «ha hecho caso omiso» la Generalitat de Cataluña.

Por el contrario, el presidente de la comunidad autónoma se refirió, en sus contestaciones, al «mandato democrático de declarar la independencia», «mandato» cuya «suspensión» no puede ahora decirse que supusiera atención a lo exigido en el requerimiento. Esta mención fue acompañada de la afirmación, en la segunda de las cartas, de que «[e]l pueblo de Cataluña, el día 1 de octubre, decidió la independencia» y de la advertencia de que «el Parlament de Cataluña podrá proceder, si lo estima oportuno, a votar la declaración formal de independencia que no votó el día 10 de octubre».

Se trata de consideraciones ajenas al sentido del requerimiento que busca la restauración del orden jurídico por la propia comunidad autónoma con la aceptación del mismo, lo que implica cumplir con lealtad lo hasta entonces incumplido o comprometerse a hacerlo reintegrándose a la lealtad constitucional. Queda ahora al margen la hipótesis de que el requerido pudiera llegar a controvertir la misma conculcación que se le achaca, pues eso no se produjo aquí. Debe observarse junto a ello que el responsable de responder a lo exigido y cumplirlo es el presidente de la comunidad autónoma, incluso cuando, como ocurrió, algunas de las actuaciones contrarias a la Constitución y al Estatuto pudieran ser imputadas al Parlamento autonómico, con el que el presidente mantiene de ordinario una relación fiduciaria, basada en una orientación política general compartida.

En suma, ninguna objeción merece el acuerdo impugnado en cuanto constata que el requerimiento «no ha sido atendido por el Presidente de la Generalitat» (apartado II.b). Tanto más, por lo que al acuerdo parlamentario se refiere, porque el mismo se aprobó solo después de que el Parlamento de Cataluña adoptase, el 27 de octubre de 2017, sus resoluciones llamadas «Declaración de los representantes de Cataluña» (que contenía la expresa declaración de un «estado independiente en forma de República») y «Proceso constituyente». Pronunciamientos ambos contra la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña a los que ya se ha hecho referencia y que fueron anulados por el ATC 144/ 2017. Es obligado constatar que, mediante estas dos últimas resoluciones, la mayoría en la que se apoyaba el presidente de la Generalitat confirmó lo que ya era explícito en actuaciones anteriores (de modo singular, en las leyes 19 y 20/2017): que el Parlamento de Cataluña había ya dejado de ser para sí mismo una asamblea autonómica (art. 152.1 CE), esto es, un órgano cuyos poderes no pueden ser ejercidos sino con fundamento en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía [arts. 9.1 CE y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)], para actuar como un «mero poder de hecho» (STC 46/2018, de 26 de abril, FJ 8). Vinculación a la Constitución y al estatuto de autonomía cuyo expreso repudio privaba a las disposiciones y actos así adoptados de toda presunción de legitimidad y a quienes los impulsaron, tramitaron y aprobaron de la posibilidad de invocar las facultades y prerrogativas asociadas al ejercicio de la función parlamentaria [SSTC 114/2017, FFJJ 2 A).a) y 5.d), y 46/2018, FJ 8].

b) Tampoco puede acogerse la tesis de los recurrentes según la cual el Gobierno no consideró debidamente las propuestas de «diálogo» y «discusión política» que se le hicieron por el presidente de la comunidad autónoma en respuesta al requerimiento. Se

parte de una premisa que no puede ser aceptada: la consideración de este trámite del procedimiento como cauce para un «diálogo político» entre gobiernos, sin el cual no cabría dar por rechazado lo exigido ni acudir, por tanto, al Senado en solicitud de aprobación de las «medidas necesarias».

La vía extraordinaria establecida en el art. 155 CE y, por tanto, este concreto trámite, busca la restauración de la constitucionalidad conculcada y, más allá de la específica vía que el requerimiento proporciona, no queda condicionada al intento de concertaciones o conciliaciones previas entre los poderes públicos concernidos. El Gobierno y el Senado han sido llamados por la Constitución a intervenir frente a contravenciones del orden constitucional, ya declaradas o, en su caso, flagrantes, que no sean susceptibles de reparación plena por otros cauces. No cabe esperar que este procedimiento se preste para negociar en torno a un «abierto y expreso desafío a la fuerza de obligar de la Constitución o del ordenamiento que sobre ella se levanta» (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5). Este Tribunal no puede dejar de reconocer el valor, en general, del diálogo entre gobernantes y titulares de los poderes públicos como soporte vital de la democracia constitucional [STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4.b)], pero ese diálogo no puede versar sobre la sujeción o no a las reglas y principios jurídicos de todos cuantos ejercen poder público, sujeción sin la cual no cabría hablar de estado de derecho, «cuya garantía y dignidad últimas se cifran en el aseguramiento de que los gobernantes sean servidores, no señores, de las leyes, y muy en primer lugar de la Constitución y de las normas que en ella disciplinan los procedimientos para su propia e ilimitada revisión formal; exigencias sin cuyo cumplimiento no puede hablarse de libertad política y civil» (STC 114/2017, FJ 5).

Por lo expuesto, este motivo del recurso debe ser desestimado.

8. *Examen de la alegación relativa a la «falta de coherencia» entre lo planteado en el requerimiento inicial a la comunidad autónoma y lo propuesto por el Gobierno al Senado.*

Esta «falta de coherencia» entre lo planteado en el requerimiento inicial a la comunidad autónoma y lo propuesto por el Gobierno, propuesta que dio lugar al acuerdo de la cámara aquí impugnado, habría ocurrido tanto en lo que se refiere a la «identificación del incumplimiento o atentado» como en lo relativo a las «medidas» o «actuaciones necesarias».

En cuanto a lo primero, porque el requerimiento inicial «se refería tan sólo a una eventual declaración de independencia», en tanto que lo planteado más tarde ante la cámara «se proyecta sobre un conjunto de hechos mucho más amplio y complejo» que no fueron objeto de mención en el requerimiento inicial. Respecto a lo segundo, porque «frente a unas medidas de reparación consistentes exclusivamente en la manifestación formal de inexistencia de una declaración de independencia, su revocación y el cese de eventuales actuaciones de desarrollo, se pasa ahora al cese de todo el gobierno de la Generalitat, [a] la asunción de sus facultades por el Gobierno de la Nación, [a] la imposición de regímenes especiales a toda la administración con carácter general, [a] la limitación de las facultades parlamentarias y [a] la disolución del Parlamento de Cataluña», todo lo cual supondría «una auténtica suspensión de la autonomía». La abogacía del Estado ha negado que haya sido así, aduciendo que el requerimiento a la comunidad autónoma no tiene la «consecuencia vinculatoria» que los recurrentes pretenden, pues las medidas no se aprueban por el Gobierno, sino por el Senado, que ha de valorar si concurren «las circunstancias requeridas» por el art. 155 CE.

a) La queja relativa a la falta de «coherencia» entre las contravenciones puestas de manifiesto en el requerimiento dirigido al presidente de la Generalitat y las expuestas como tales más tarde ante el Senado debe ser rechazada.

Es indudable la necesidad de congruencia entre el requerimiento y el posterior acuerdo del Gobierno sobre la adopción de las medidas necesarias que se sometan a la aprobación del Senado, puesto que el requerimiento ha de fijar el supuesto de hecho

que, en su caso, provocará la coerción estatal. Por eso, no cabe presentar ante la cámara como incumplimientos, o actuaciones gravemente atentatorias al interés nacional, actos o comportamientos de distinta naturaleza a la de aquellos para cuya reparación se requirió previamente a la comunidad autónoma, pues, de hacerse así, tal trámite inicial del procedimiento no se habría cumplimentado en el modo constitucionalmente obligado ni el requerimiento cumpliría su finalidad.

Esa falta de congruencia no se produjo aquí. La justificación del acuerdo del Gobierno, de 21 de octubre de 2017, por el que se propusieron al Senado las medidas de intervención en la autonomía, se ordenó bajo cuatro rúbricas, relativas, respectivamente, al sentido del art. 155 CE, al «cumplimiento de los presupuestos habilitantes» para su aplicación, al «requerimiento previo» y al «objetivo y necesidad» de las medidas sometidas a la consideración parlamentaria. El segundo de estos apartados es el relevante a estos efectos, pues es allí donde se relacionan por el Gobierno las vulneraciones constitucionales que justificarían el haber acudido a este cauce extraordinario.

Lo que allí se expone no difiere de lo que previamente se puso de relieve ante la comunidad autónoma como incumplimientos propios de la Constitución y a fin de exigir de su presidente la confirmación o no de la realización de una «declaración de independencia» de Cataluña. También se refiere el Gobierno al «incumplimiento manifiesto, contumaz y deliberado» de «obligaciones constitucionales, a través de la puesta en marcha de un proceso de secesión», con «desobediencia rebelde, sistemática y consciente de los reiterados pronunciamientos y requerimientos del Tribunal Constitucional, afectando de manera grave al interés general de España» y se hace mención asimismo a la adopción por el Parlamento de Cataluña de las leyes 19 y 20/2017, «abiertamente contrarias a la Constitución» y «suspendidas inmediatamente» ambas «por el Tribunal Constitucional».

Todo ello concuerda con lo que se acaba de señalar en el fundamento jurídico anterior en el que ya se ha descartado que el requerimiento inicial se refiriese tan solo a una eventual declaración de independencia sino, por el contrario, a una serie de actuaciones que evidenciaban la existencia de una amenaza a la unidad del Estado y a la propia vigencia de la Constitución y del Estatuto de Autonomía en Cataluña. Lo expuesto basta para desechar este motivo de impugnación.

b) También debe desestimarse la tacha fundada en la «incoherencia» entre lo exigido en su momento del presidente de la comunidad autónoma y las medidas propuestas al Senado.

El art. 155.1 CE no impone al Gobierno la obligación de anunciar en el requerimiento cuáles serán las medidas propuestas en el caso de que finalmente decida recurrir a este procedimiento y solicitar la correspondiente autorización del Senado. Tampoco cabe equiparar las actuaciones que pueden requerirse de una comunidad autónoma en el trámite inicial de este procedimiento con las «medidas necesarias» para cuya adopción, desatendido el requerimiento, se solicite la aprobación de la cámara. En aquella primera fase de requerimiento se trata de reclamar o exigir una actuación autonómica, dándole así la oportunidad de evitar la coerción. En la segunda, se da lugar a una intervención coercitiva en la autonomía, mediante medidas dirigidas a vencer, en los términos que resulten precisos, la resistencia de la comunidad autónoma a cumplir con la obligación incumplida o a cesar en el grave atentado al interés general. Además, las medidas que el Gobierno pueda llegar a proponer al Senado no tienen que ser anticipadas al presidente de la comunidad autónoma en el requerimiento, pues lo que en su caso se sometiera a la aprobación de la cámara también depende de la respuesta autonómica al requerimiento planteado. Las autoridades de una comunidad autónoma no cuentan con «derecho» alguno a la predeterminación, a través del requerimiento dirigido a su presidente, de las eventuales medidas coercitivas que, de no atenderse a lo requerido, pudieran llegar a aplicarse mediante este procedimiento, pues tal exigencia no se establece en el art. 155 CE.

Por tanto, 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.

#### 9. *Tramitación de la propuesta del Gobierno en el Senado.*

A la tramitación en el Senado de la propuesta gubernamental de 21 de octubre le imputa la demanda un vicio de procedimiento que sería determinante de la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado.

La cámara rechazó que interviniera ante 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: RS), lo que habría conllevado el que se «cercenar[a]n gravemente» las «facultades» de aquel para «defender sus alegaciones personalmente o a través de la autoridad designada al efecto», obligándosele «torticeramente» a designar «subsidiariamente» a dos senadores. Este reproche es compartido por las representaciones del gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña. Por el contrario, lo niegan tanto la abogacía del Estado como el letrado de las Cortes Generales, que alega en nombre del Senado.

El examen de este motivo de impugnación implica analizar si se ha infringido el Reglamento del Senado ya que, si con ello se hubiera afectado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la cámara, incidiendo en el ejercicio de la función representativa (STC 70/2018, de 21 de junio, F4, y las allí citadas), no se habría adoptado válidamente el acuerdo, con la consiguiente vulneración del art. 155 CE.

a) La solicitud del Gobierno al Senado ha de acompañarse, como exige el art. 189.1 RS, de «escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta». Recibida la solicitud, la mesa la remitirá «a la Comisión General de las Comunidades Autónomas o bien procederá a constituir una Comisión conjunta» (art. 189.2 RS). Conforme al art. 189.3, la comisión designada requerirá al presidente de la comunidad autónoma para que en el plazo que se fije, remita «cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos». Los otros dos apartados de este art. 189, que no son relevantes para la resolución de lo que ahora se discute, prescriben que «La Comisión formulará propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas» (art. 189.4 RS) y que «El Pleno de la Cámara someterá a debate dicha propuesta, con dos turnos a favor y dos en contra, de veinte minutos cada uno, y las intervenciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten, por el mismo tiempo. Concluido el debate, se procederá a la votación de la propuesta presentada, siendo necesario para la aprobación de la resolución el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores» (art. 189.5 RS).

Mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 el Gobierno cumplimentó lo exigido en el art. 189.1 RS. La Mesa de la cámara decidió el mismo día admitir a trámite la propuesta del Gobierno y, conforme al art. 189.2, constituir para su tramitación una comisión conjunta de las comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional («Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. XII Legislatura», núm. 162, de 21 de octubre de 2017). Esta comisión conjunta acordó, el día 24 de octubre, dirigirse al presidente de la Generalitat, a los efectos previstos en el art. 189.3, a la vez que indicaba su criterio favorable para que pudiera intervenir en la sesión a celebrar, siendo idéntico el criterio en lo relativo a la sesión del Pleno, de conformidad, en este último caso, con la junta de portavoces. Mediante carta de 26 de octubre el presidente de la Generalitat de Cataluña se dirigió al del Senado, adjuntando sus alegaciones y designando al delegado de la Generalitat en Madrid «para que asuma mi representación a los efectos requeridos», añadiendo que «alternativamente, en el

caso que no fuera posible, dicha representación sería asumida» por dos senadores cuyos nombres citó entonces (carta y alegaciones publicadas en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. XII Legislatura», número 165, de 27 de octubre de 2017).

b) El trámite para que, en la fase parlamentaria del procedimiento previsto en el art. 155 CE, pudiera el presidente de la comunidad autónoma remitir a la comisión correspondiente del Senado «cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes» y designar «a estos efectos» a la «persona que asuma la representación» no está previsto en el art. 155 CE, sino que tiene su exclusivo fundamento en el Reglamento de la cámara (art. 189.3). Se trata de un trámite que solo puede entenderse al servicio de la mejor información, primero, de los senadores miembros de la comisión sobre lo que han de deliberar y proponer después al Pleno y, segundo, de la totalidad de la cámara que dispone así de la información necesaria para tomar su decisión.

Así pues, el sentido de esta previsión no es tanto dar una nueva ocasión al presidente autonómico, tras la contestación al previo requerimiento, para la exposición de sus argumentos, cuanto el de proporcionar a la cámara eventuales nuevas informaciones o posibles argumentos complementarios, sobre los que ya constan en la documentación aportada junto a la propuesta del Gobierno, para que el Senado pueda formar adecuadamente su voluntad y adoptar la decisión que constitucionalmente tiene encomendada. Finalidad que, por lo demás, se cumple con la publicación de los «antecedentes, datos y alegaciones» en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», lo que facilita su puesta a disposición de todos los senadores para que puedan tener conocimiento de las mismas.

Esto sentado ha de advertirse, además, que la designación de un representante del presidente de la comunidad autónoma, si lo estima procedente, lo es «a estos efectos», es decir, a los de presentar «cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes», lo que el presidente de la Generalitat efectuó en trámite escrito el 26 de octubre de 2017 («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Senado, núm. 165). Ningún apartado del art. 189 RS prescribe que el representante designado por el presidente de la comunidad autónoma deba ineludiblemente intervenir para la presentación y defensa de las mencionadas alegaciones ni ante la comisión ni ante el pleno de la cámara.

Lo anteriormente expuesto bastaría ya para desestimar la queja planteada. No obstante, procede hacer algunas precisiones adicionales. Concretamente, que los órganos competentes del Senado, haciendo uso del margen de interpretación de la legalidad parlamentaria de que disponen [SSTC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5.b), y 34/2018, de 12 de abril, FJ 3.c)] y en atención a la trascendencia del procedimiento, abrieron la posibilidad, comunicada por carta del presidente del Senado al presidente de la Generalitat, de que, pese a no estar previsto en el Reglamento, este último pudiera intervenir tanto ante la comisión conjunta como ante el Pleno de la cámara, ampliando así las garantías de la comunidad autónoma y de su máximo representante en el procedimiento previsto en el art. 189 RS. Posibilidad que, a la vista de los hechos, fue tácitamente desestimada por el presidente de la Generalitat.

En todo caso, en relación a las decisiones de la cámara respecto a la posición y funciones del eventual representante al que se refiere el art. 189.3 RS, hay que advertir que esta norma pierde relieve cuando ha sido el mismo presidente de la comunidad autónoma quien se dirigió directamente al Senado, lo que podía hacerse presentando personalmente sus alegaciones, tanto en pleno como en comisión, opción que vino a declinar, o remitiéndolas por escrito, que fue por lo que optó el presidente de la Generalitat de Cataluña.

Por otra parte, la no admisión de la intervención de los representantes fue dispuesta en ejercicio de la potestad de interpretación del mismo Reglamento, en lo que hace a la posición y funciones del eventual «representante» al que se refiere el art. 189.3, y no puede ser tachada de arbitraria o irrazonable a la vista del tenor del Reglamento y de las actuaciones de los órganos de la cámara respecto a la intervención del presidente de la comunidad autónoma en el procedimiento allí previsto. Ha de observarse que el presidente de la Generalitat no se vio obligado a designar «subsidiariamente» a dos

senadores, sino que los individualizó a estos efectos junto al delegado en Madrid del gobierno de la Generalitat para el caso de que «no fuera posible» su representación por este último. Los dos senadores pudieron participar en las deliberaciones y decisiones de la comisión y también en las del Pleno, participación que se habría verificado para concurrir a la representación del entero pueblo español (art. 66.1 CE), pero sin perjuicio, de los «vínculos y lealtades de orden político» de unos u otros parlamentarios y también, por tanto, de los asumidos por los senadores así designados por el presidente de la Generalitat [STC 123/2017, de 2 de noviembre, FJ 3.a) y b)].

En suma, debe concluirse que el art. 189.3 RS no ha sido vulnerado, por cuanto 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.

Consecuentemente, el recurso debe ser desestimado en este punto.

10. *Interpretación del art. 155 CE propuesta por los recurrentes: valoración del Tribunal.*

Cumple ahora examinar los motivos de impugnación sustantivos que los recurrentes aducen frente a la totalidad del acuerdo del Senado, si bien para ello es preciso detenerse previamente en la premisa que informa toda su argumentación.

La demanda alude a las «posibilidades de actuación que se derivan del art. 155 CE» y concluye que este precepto prevé «una doble facultad exorbitante de las instituciones estatales», siempre en relación con posibles obligaciones de hacer por parte de las instituciones autonómicas. La primera sería la fijación por el Senado, a partir de la propuesta del Gobierno, de medidas de carácter ejecutivo de obligatorio cumplimiento por la comunidad autónoma que se agotarían en sí mismas y la segunda, la impartición, a estos efectos y con carácter vinculante, de instrucciones por el Gobierno a las autoridades autonómicas. La interpretación que defiende la demanda se fundamentaría en el «carácter excepcional» del propio precepto constitucional, limitándose así a «ruptura del modelo constitucional al mínimo necesario; por lo que derivaría de los debates en las Cortes constituyentes («que descartaron expresamente las enmiendas que proponían otras y más intensas facultades») y del examen del derecho comparado, así como también porque para otras hipótesis de vulneración del orden constitucional está ya previsto el control jurisdiccional, tanto constitucional como ordinario. Esta interpretación del precepto constitucional es compartida por las representaciones procesales de la Generalitat de Cataluña y del Parlament. Por el contrario, la abogacía del Estado ha mantenido que las medidas a las que la Constitución se refiere no se limitan a las «órdenes o instrucciones» del artículo 155.2 CE y que, «con el límite de la supresión o suspensión indefinida de la autonomía, por un lado, y con los derivados de las medidas que solo podrían adoptarse en caso de otro tipo de ataques al orden constitucional (art. 116 CE), las medidas a autorizar por el Senado deben cumplir su fin, imponer el cumplimiento de las obligaciones por la comunidad autónoma o salvaguardar el interés general de España».

a) La interpretación del art. 155 CE que proponen los recurrentes y a partir de la que se construye la impugnación no puede ser aceptada.

No cabe la reducción de los posibles supuestos de hecho que podrían dar lugar a la intervención coercitiva del Estado a lo que la demanda llama «incumplimientos de obligaciones de actuar». Como ya se ha expuesto en el fundamento jurídico 4, el art. 155 CE contempla una hipótesis, cuyos rasgos esenciales vienen dados por la existencia, en primer lugar, de una patente contravención de la Constitución o de las leyes o de una actuación gravemente atentatoria al interés general de España en la que habrían incurrido, por acción u omisión, órganos superiores de una determinada comunidad autónoma. Contravención para cuya plena reparación no hubieran sido completamente efectivos los cauces ordinarios de control, jurisdiccionales o no, o así fuera indubitadamente de prever ante la actitud mostrada por aquellos órganos o, en su caso,

por la entidad misma de las actuaciones constatadas. Sobre la diversidad de situaciones concretas y singulares que pudieran darse y ser reconducidas a esta previsión abstracta, la Constitución nada dice, pues su función es, en coherencia con el carácter de un precepto aplicable únicamente en situaciones excepcionales, la de permanecer abierta para llegar a hacer frente a cualesquiera manifestaciones de un poder autonómico desviado en su ejercicio.

No es admisible tampoco el planteamiento de que las «medidas necesarias» han de agotarse en sí mismas mediante imposiciones 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 las que se alude en el art. 155.2 CE, pues eso supondría un reduccionismo que agotaría el entendimiento de las medidas necesarias del art. 155.1, en la impartición de las mencionadas instrucciones.

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. No cabe en abstracto restringir las modalidades de intervención coercitiva, pues el art. 155.1 CE permite tomar «las medidas necesarias», y el silencio o la apertura del precepto, al no enumerarlas o fijar su carácter, trata de facilitar su adaptación a los variables supuestos de incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales o de atentados contra el interés general de España. Las medidas que se sigan en cada caso dependerán de la gravedad del incumplimiento o del atentado al interés general y con vistas a la finalidad a la que han de responder, que no es otra que conseguir el cumplimiento de la obligación quebrantada o el cese del atentado contra el interés general. Se otorga así a los órganos constitucionales llamados a su aplicación un margen de necesaria discrecionalidad, pues la Constitución ha dejado en manos del Gobierno y, en última instancia, del Senado la determinación concreta de las medidas que procedan atendiendo a la situación que se trata de afrontar.

Por otra parte, tampoco cabe la equiparación entre las «medidas necesarias» para el restablecimiento del orden jurídico conculcado (art. 155.1 CE) y las «instrucciones» que a efectos de su «ejecución» pueda el Gobierno dirigir a las autoridades autonómicas (art. 155.2 CE). Con la confusión entre unas y otras previsiones constitucionales se desconoce que la Constitución ha distinguido netamente entre «medidas necesarias» e «instrucciones» para su ejecución, esto es, acerca del modo o el momento de llevar las medidas a la práctica. Las instrucciones y la potestad de impartirlas a que se refiere el art. 155.2 CE no son propiamente una medida, sino un excepcional instrumento jerárquico, previsto por la propia Constitución, puesto a disposición del Gobierno para conseguir ejecutar las «medidas necesarias» ya aprobadas por el Senado. Su identificación con la posibilidad de impartir instrucciones haría que se confundieran dos momentos diferentes y sucesivos, pues lo primero es la adopción de las medidas a lo que puede seguir o no la emisión de unas u otras instrucciones para asegurar su cumplimiento. Se trata de una posibilidad, no un límite a la actuación de los órganos constitucionalmente llamados a la aplicación del art. 155 CE. Posibilidad que no es, a la vista del tenor del precepto constitucional, la única alternativa que, primero, el Gobierno y, luego, el Senado, tienen a su disposición.

b) Basta lo anteriormente expuesto para desechar esta queja, sin que esta conclusión se vea enervada por los argumentos de los recurrentes.

El alcance del art. 155 CE no puede constreñirse, como se pretende en la demanda, mediante la apelación a los medios jurisdiccionales de control, constitucionales o judiciales, de las actuaciones de una comunidad autónoma, pues ya se ha dicho (fundamento jurídico 4) que a este procedimiento constitucional solo se podrá acudir cuando se advierta que tales medios jurisdiccionales de control no han resultado plenamente efectivos, o así se aprecie indubitadamente que vaya a ser, en orden a la restauración del orden jurídico conculcado o la preservación y protección del interés general.

Tampoco cabe deducir esa restricción por referencia al derecho comparado. Algunos estados de nuestro entorno europeo regulan mecanismos de defensa del orden constitucional utilizando algunas de las técnicas de auxilio, supervisión o ejecución federal, destacando expresamente lo previsto en el art. 37 de la Ley fundamental de Bonn, precepto en el que, pese a sus diferencias con el art. 155 CE, cabe situar en el origen de este mecanismo de coerción incorporado a la Constitución. En las constituciones de algunos estados se contempla expresamente, con diferencias notables de unas a otras, la posibilidad de que, en determinados casos extremos, puedan llegar a ser disueltos, suspendidos o sustituidos órganos de una región autónoma o de un estado federado (así, por ejemplo, en los arts. 126 de la Constitución italiana, 100 de la Constitución austriaca o 234 de la Constitución portuguesa).

También el Tratado de la Unión Europea prevé un mecanismo específico de defensa de los valores en los que se fundamenta la Unión (art. 7 en relación con el art. 2). No obstante, las consideraciones de derecho comparado no pueden tener, para este Tribunal, sino un valor de «mera ilustración» o «didáctico» de las conclusiones hermenéuticas extraídas de reglas y principios propios (STC 31/2018, de 10 de abril, FJ 4).

Conforme a la doctrina constitucional «los debates parlamentarios pueden servir de auxilio para desentrañar el alcance y sentido de las disposiciones constitucionales y de las integrantes del bloque de la constitucionalidad» (STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 8, con cita de la STC 68/1996, de 21 de mayo, FJ 10). Sin embargo, en esta ocasión, no son concluyentes las referencias de los recurrentes a los trabajos constituyentes, en cuyo curso se rechazaron o no se llegaron a asumir (ni a defender, en algún caso) enmiendas y votos particulares que buscaban introducir en el texto del actual art. 155 CE la expresa previsión de la disolución o suspensión por el Estado, en determinados supuestos, de órganos de las comunidades autónomas. El mero rechazo o no asunción de unas enmiendas y votos particulares no puede ser vista necesariamente como una exclusión o prohibición constitucional de alguna determinada medida, sino, más bien, como la opción de los constituyentes por preservar el carácter abierto de la previsión constitucional, sin otro límite que el de que las medidas fueran las «necesarias» para salir al paso de cualesquiera circunstancias hipotéticas que, en aquel momento, eran imposibles de prever.

c) En conclusión, las posibles modalidades de esta intervención coercitiva no se ciñen a la imposición de concretos deberes de hacer por el Senado sobre la comunidad autónoma, ni se agotan en la potestad gubernamental de impartir instrucciones vinculantes a las autoridades autonómicas. Debe subrayarse que 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 concretas de competencia autonómica, u ii) ocupar el lugar, previo desplazamiento institucional, de determinados órganos de la comunidad autónoma. Se pone así de relieve la «posición prevalente del Gobierno en orden a la salvaguarda del sistema constitucional» (STC 215/2016, FJ 11). Posición sujeta a limitaciones, a las que luego se hará referencia, pero que no cabe excluir, como los recurrentes hacen, so pena de dejar inerte al Estado constitucional de derecho ante actuaciones no reparables de otro modo.

En cuanto a lo primero, dada la amplitud del enunciado constitucional, el ejercicio por el ejecutivo estatal de determinadas actuaciones o funciones de competencia autonómica puede presentarse como medida necesaria 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. Esta posible sustitución no es factible en las relaciones competenciales entre las comunidades autónomas y el Estado, pues sería inconstitucional [SSTC 134/2011, FJ 10; 215/2014, FJ 7.a), y 14/2018, FJ 10.c) y d)], a salvo de los supuestos en los que la doctrina constitucional ha considerado admisibles otras modalidades o técnicas de injerencia en la autonomía. Injerencias que, en todo caso, no



pueden implicar la sustitución autonómica en la definición de sus políticas en el ámbito de sus competencias [SSTC 101/2016, FJ 7; 156/2016, de 22 de septiembre, FJ 4, y 14/2018, FJ 10.c)]. Por el contrario, previsiones de este tipo son posibles en el procedimiento instituido en el art. 155 CE, ámbito en el que 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 llevar a amparar la asunción íntegra por el Gobierno, si el Senado así lo considerara, de todas las funciones que corresponden a determinados órganos de la comunidad autónoma, sustituidos por el Gobierno o por quien él designe. Esta sustitución no implica la supresión de la comunidad autónoma (FJ 4), pues esta subsiste como tal durante la intervención coercitiva, por más que puedan ser órganos estatales los que, a ciertos efectos, decidan por ella. Es necesario por último advertir que en el desempeño de unas u otras 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.

*11. Medidas a adoptar al amparo del art. 155 CE y principio constitucional de autonomía.*

Procede ya examinar los motivos de inconstitucionalidad que se plantean respecto a concretas reglas aprobadas por el Senado.

Debe tenerse presente que el art. 155 CE permite constreñir o limitar la autonomía que la Constitución garantiza a las comunidades autónomas, por medio de los respectivos Estatutos. Consecuentemente, la apreciación acerca de la validez o invalidez de las reglas así adoptadas y aquí recurridas, ha de hacerse, no 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 (FJ 4). No obstante, en atención a lo que se dirá en los fundamentos jurídicos siguientes, son ahora convenientes algunas apreciaciones acerca del alcance y límites de la intervención que la autorización del Senado y su ejecución por el Gobierno pueden deparar, no sin antes advertir que su consideración procede aquí tan solo respecto de las previsiones de este acuerdo singularmente impugnadas por los recurrentes.

Estas medidas de intervención quedan acotadas a la luz de: a) el sentido de este precepto; b) por referencia también a su condición de «necesarias»; c) en consideración a que es solo el Gobierno el llamado por la Constitución, tras la aprobación senatorial, para adoptarlas y ejecutarlas; y d) en cuanto a su posible contenido.

a) En lo que ahora importa, la intervención coercitiva estatal está estrictamente al servicio de la reconducción de la autonomía a su propio marco constitucional, estatutario y legal, lo que, ya de por sí, impide medidas tales como la derogación del estatuto de autonomía o la suspensión indefinida de esa misma autonomía. La comunidad autónoma no puede dejar de existir. De lo que se trata, es de imponerle el cumplimiento de una obligación o de proteger el interés general, lo que supone que no cabe una suspensión general y permanente del régimen de autogobierno fundado en la Constitución y en el estatuto de autonomía, pues se contravendría el derecho a la autonomía que la Constitución garantiza (art. 2 CE).

La intervención coercitiva estatal habrá de ser así parcial en un doble plano. Por un lado, el de la pervivencia del propio ordenamiento autonómico en cuanto no resulte desplazado por las reglas aprobadas por el Senado al resultar conciliable con la finalidad y términos de la intervención. Por otro, ya en el plano orgánico o institucional, las medidas coercitivas no podrían 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) Las medidas a aprobar por el Senado y a adoptar después por el Gobierno habrán de ser las «necesarias», lo que, ante lo argumentado por las partes, requiere de una primera delimitación por este Tribunal.

Los recurrentes vienen a entender, y con ellos las representaciones del Parlamento y del gobierno de la Generalitat, que la expresión medidas «necesarias» es tanto como decir medidas «proporcionadas», equivalencia que les lleva a invocar y a proyectar sobre las impugnadas las pautas fijadas al efecto en 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 se cumpliera aquí. La abogacía del Estado no se opone a este modo de razonar, aunque sí a sus conclusiones.

La respuesta a este planteamiento exige dos precisiones. La primera es que la aparente coincidencia entre las partes sobre la aplicabilidad del control de proporcionalidad y, en particular, del criterio de la «intervención mínima indispensable» o «menos gravosa» no vincula al Tribunal ni conlleva que haga suya «esa opinión compartida» (STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 2). La segunda es que lo que a continuación se afirma se refiere a las medidas que conforme al art. 155 CE, aprueba el Senado, no a las que, con arreglo a la misma norma, adopte y ejecute el Gobierno tras el acuerdo parlamentario, respecto a las cuales el propio acuerdo de la cámara concluyó con el mandato de que el Gobierno, «atendiendo a la evolución de los acontecimientos y de la gravedad de la situación», llevase a cabo «una utilización proporcionada [...] de las medidas aprobadas por el Senado».

El principio de proporcionalidad «no constituye en nuestro ordenamiento un canon de constitucionalidad autónomo, cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales. Es un principio que cabe inferir de determinados preceptos constitucionales, siendo en el ámbito de los derechos fundamentales en el que normalmente resulta aplicable, y como tal opera como un criterio de interpretación que permite enjuiciar las posibles vulneraciones de concretas normas constitucionales (STC 215/2016, FJ 8). El principio conlleva, con carácter general, el planteamiento de tres juicios sucesivos (de idoneidad, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto) que la doctrina constitucional ha aplicado sobre todo para controlar medidas limitativas de los derechos fundamentales (por todas, STC 39/2016, de 3 de marzo, FJ 5).

La demanda centra sus alegaciones en la identificación entre el juicio de necesidad (paso central del de proporcionalidad) y el que pueden requerir las medidas estimadas como «necesarias» por el Senado en el procedimiento del art. 155.1 CE, a la vez que excluye la pauta llamada de proporcionalidad «en sentido estricto». En suma, plantea que las «medidas necesarias» a las que se refiere el art. 155 CE tendrían que ser las menos gravosas para cumplir de este modo las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

Este criterio no puede ser compartido. La aplicación de lo que se denomina «medio más benigno o menos gravoso» no puede ser empleado por esta jurisdicción en este caso. No ha de decirse otra cosa a propósito del llamado criterio de «gradualidad», sugerido por las representaciones procesales de la Generalitat de Cataluña, porque es ese mismo criterio formulado de otro modo. De aceptar tales criterios, el Tribunal ocuparía el lugar que la Constitución ha reservado en este procedimiento al Gobierno, para la propuesta, y al Senado, para la decisión final. Ambos deben realizar un determinado juicio de necesidad sobre las medidas que procedan, valoración que puede llegar a ser enjuiciada por este Tribunal, si bien reconociendo el correspondiente margen de apreciación con que al efecto ha de contar la cámara, dado que nuestro análisis no puede entrañar un juicio de intenciones políticas (SSTC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1, y 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 2). Los criterios que los recurrentes proponen, junto a otros, podrán ser tenidos en cuenta en la decisión del Senado, pero no pueden

considerarse como una abstracta exigencia constitucional para cualesquiera circunstancias dadas ni, por lo mismo, como pauta para el enjuiciamiento de este Tribunal.

El concepto «medida necesaria» que emplea el art. 155 CE 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, que es el 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, ejerciendo para ello su papel de intérprete de la definición de las categorías y conceptos constitucionales (STC 31/2010, FJ 6), sin sustituir el juicio político ni formular hipótesis sobre la viabilidad de otras alternativas.

Juzgar sobre la «necesidad» o no de unas determinadas medidas aprobadas mediante este procedimiento supone apreciar si lo acordado en concreto por la cámara fue o no respuesta adecuada a las circunstancias. El juicio que ha de formularse, en clave de legitimidad y funcionalidad para el fin perseguido (STC 167/2016, de 6 de octubre, FJ 5), debe llevar a examinar si las decisiones en disputa resultan o no razonables en orden a lo procurado por el precepto constitucional. Y eso a la vista de la concreta situación que ha planteado el ejercicio desviado de la autonomía o, en otros términos, atendiendo a la gravedad y generalidad de la conducta de la comunidad autónoma. Esto es, se trata de utilizar parámetros de constitucionalidad racionalmente aceptables, ponderados en atención a las circunstancias del caso, en función tanto de los hechos consumados como de 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 y el cumplimiento y ejecución de las medidas de intervención acordadas por el Senado corre, de ser necesario, a cargo del Gobierno.

Ahora bien, las posibilidades de actuación del Gobierno han de examinarse necesariamente considerando las excepcionales circunstancias a las que se refiere el art. 155 CE y la finalidad de restablecer la normalidad constitucional que persigue, así como atendiendo al papel que el Gobierno juega en el procedimiento diseñado en este precepto constitucional. 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 lo anterior se sigue que el Gobierno, cuando ejecuta las medidas autorizadas por el Senado, no actúa estrictamente como poder ejecutivo, en relación al reparto horizontal de funciones entre el legislativo y el 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, pues «aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno» (STC 25/1981, FJ 3).

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 los 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, ya hemos indicado que el art. 155 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. Si fuera así implicaría reconocer que el Senado puede autorizar una actuación del Gobierno de alcance ilimitado o universal, cuando en la Constitución no caben poderes exentos de límites, ni lo consiente tampoco la vía excepcional que abre el art. 155 CE.

El Gobierno habrá de actuar siempre sujeto a la legalidad, estatal o autonómica, que sea de aplicación en cada caso, siempre y cuando esa legalidad no haya resultado a su vez excepcionada o temporalmente innovada por el acuerdo del Senado. Se sigue en particular de lo anterior que el Gobierno 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. El Gobierno ha de actuar vinculado a lo dispuesto en el acuerdo del Senado y en el marco del mismo y, es también claro que, como las circunstancias del caso concreto han puesto de manifiesto, las decisiones que el Gobierno adopte no están exentas del correspondiente control judicial. Asimismo, 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 es la reconducción de la comunidad autónoma al orden constitucional y estatutario.

En particular, dicha alteración institucional, posible en el seno del art. 155, unida a la preservación del principio de autonomía cobra un particular significado en lo relativo a la asamblea autonómica, depositaria del autogobierno tal como resulta del art. 152 CE y de lo dispuesto en los estatutos de autonomía. Así, tomando en consideración ambos elementos, es posible concluir que, 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, como ya se ha señalado, tales medidas sean temporales [FJ 4.d)] 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 [FJ 11.b)].

d) El Senado puede disponer, si las circunstancias así lo requirieran, un propio marco ordenador de la acción del Gobierno que regule sus condiciones de actuación y mediante el que se le dote o bien de instrumentos específicos de control no contemplados en la legislación estatal o autonómica, o bien de garantías complementarias para su acción. Siempre que sean pertinentes, dadas las circunstancias de la concreta intervención coercitiva y no contravengan otras prescripciones constitucionales.

El acuerdo que puede aprobar el Senado en este procedimiento constitucional tiene fuerza de ley, como corresponde a un acto parlamentario al que la Constitución apodera para constreñir, limitar o excepcionar, en el grado que sea, competencias autonómicas definidas en el bloque de constitucionalidad. En atención a esa misma eficacia, ese acuerdo senatorial puede acuñar para la ocasión reglas específicas 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 la acción del Gobierno en el marco del art. 155 CE y que pueden 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.

Señalado todo lo anterior, procede entrar ya en el enjuiciamiento de las previsiones de este acuerdo que han sido impugnadas.

12. *Examen de la impugnación de las medidas dirigidas al presidente de la Generalitat de Cataluña, al vicepresidente y al Consejo de Gobierno.*

Las primeras de estas reglas que se impugnan son las contenidas en el apartado A). Se dispone allí: a) 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»; b) 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»; c) 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 6 meses desde la aprobación por el Senado de las presentes medidas».

La demanda se ocupa de manera separada de las medidas relativas a ceses y sustituciones generales, de un lado, y, del otro, de las referidas a la convocatoria de elecciones y a la disolución anticipada del Parlamento autonómico. En este fundamento jurídico se examinarán las tachas relativas a los ceses autorizados y a las consiguientes sustituciones 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, y que en lo sustancial coinciden con los de las representaciones del Parlamento y del gobierno de la Generalitat, son los siguientes. En primer lugar, se niega que estas medidas de cese y sustitución pudieran estar amparadas por el art. 155 CE. También se sostiene que, atendidas las circunstancias, resultan desproporcionadas y, en cuanto tal, inconstitucionales, conculcándose lo dispuesto en los arts. 2, 147 y 152 CE y 67 y 68 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 ha considerado que la remoción controvertida no es medida que pueda excluirse 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 medidas que se cuestionan pueden ser consideradas centrales respecto de todas las aprobadas por el Senado, pues el resto derivan, expresamente o no, de los ceses para los que se autorizó al Gobierno (acordados por Reales Decretos 942 y 943/2017, ambos de 27 de octubre) y de las correspondientes sustituciones (reguladas en el Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre). Por otra parte, la vigencia del acuerdo impugnado se vinculó a la constitución de un nuevo gobierno de la Generalitat tras las elecciones cuya convocatoria se contempla en el mismo apartado (párrafo primero del apartado E.9). Por medio de estas medidas, el Gobierno pasó a ejercer, a través de sus diversas articulaciones orgánicas (conforme al citado Real Decreto 944/2017), todas las «funciones» del presidente, vicepresidente y demás miembros del consejo de gobierno de la comunidad autónoma. Asunción de las funciones aludidas en los términos previstos por el EAC y la legislación catalana, a salvo de los puntuales y temporales desplazamientos normativos derivados de las medidas aprobadas por el Senado. En virtud del título que otorga el art. 155 CE, pasó a ser órgano de gobierno, extraordinario y a efectos funcionales, de la comunidad autónoma, a la que habrían de imputarse las disposiciones y actos que en esa posición adoptara, sin perjuicio de las excepcionales potestades de control sobre la administración autonómica que el Gobierno pudiera llegar a asumir, con fundamento en el mismo precepto constitucional y por decisión del Senado.

La respuesta a las quejas formuladas exige comenzar recordando que el juicio sobre la constitucionalidad de las medidas aprobadas por el procedimiento instituido en el

art. 155 CE no puede llevarse a cabo mediante la sola invocación de las normas del bloque de constitucionalidad que configuran la autonomía. Ya se ha expuesto que, con límites, tales normas pueden llegar a ser desplazadas o inaplicadas a fin de restaurar el orden constitucional, que haya sido quebrantado de modo manifiesto y sin posibilidad de reparación plena a través de las vías ordinarias por una comunidad autónoma. En segundo lugar, también se ha considerado que los trabajos constituyentes en torno a ese precepto no pueden entenderse excluyentes de eventuales medidas de sustitución orgánica, como la que aquí se discute. Tampoco hay razón para considerar que este precepto impida medidas como esta, que podría llegar a ser adoptada, en atención a la concreta situación planteada. Por tanto, no puede compartirse el planteamiento de la demanda, pues no cabe descartar, en abstracto y en términos absolutos, que el Senado pueda autorizar unas medidas de cese y sustitución como las examinadas.

Sentado lo anterior, debe examinarse ahora si la decisión de la cámara puede ser considerada, atendidas las circunstancias del caso, contraria a la Constitución, tal como han alegado los recurrentes.

No es posible compartir esa valoración.

En primer lugar, en la propuesta dirigida al Senado por el Gobierno se justifica la pertinencia o necesidad de estas medidas. Como ya se ha aludido antes, en la parte expositiva del acuerdo de 21 de octubre de 2017, se describen las actuaciones de las instituciones de la Generalitat a lo largo de su «deriva secesionista», el «caso omiso» que esas mismas instituciones han hecho de las resoluciones del Tribunal Constitucional, su «deliberada voluntad de persistir en la secesión de España» y su desatención al requerimiento cursado en su día. De tal modo que «[l]a magnitud del incumplimiento determina que, en este caso, no baste con la impartición de instrucciones a las autoridades autonómicas (las mismas que han quebrado el orden constitucional), ni tan siquiera con la asunción puntual de competencias en algunos de los actos que ordinariamente deben realizar o en algunas de sus funciones. Se hace imprescindible la sustitución en el ejercicio de las funciones de esos órganos por el tiempo necesario y preciso para reponer la legalidad constitucional y estatutaria vulnerada». Medidas que, a juicio del acuerdo, son, junto a las demás propuestas, «absolutamente necesarias y proporcionadas» a tal fin.

Tampoco puede considerarse que, en función de la situación creada en Cataluña, estas concretas medidas fueran contrarias a lo que permite el art. 155 CE. El Senado las valoró y aprobó en un contexto, ya recordado en esta misma sentencia, a partir del que se evidenciaba la explícita, persistente y determinada voluntad de las instituciones superiores de la Generalitat y muy destacadamente de su presidencia y gobierno, con el apoyo de la mayoría de la cámara autonómica, de situarse al margen de la Constitución, del propio estatuto de autonomía y del ordenamiento en su conjunto, a fin de constituir, a lo largo de un proceso al margen de cualquier norma y con menosprecio de toda lealtad constitucional, un «estado independiente en forma de república». Este constante y proclamado «rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución» (STC 114/2017, FJ 5) lo fue también, consecuentemente, a la obediencia y acatamiento debidos a las resoluciones de este Tribunal Constitucional.

Ante la evidencia de un gobierno que ha provocado una grave crisis constitucional, con la proclamación de una «república catalana» (ficticia en derecho, pero afirmada y propugnada *de facto*) mediante la que se pretendía quebrar la unidad de la Nación española constituida en Estado social y democrático de derecho (arts. 1, apartados 1 y 2, y 2 CE), no pueden tacharse de excesivas las medidas autorizadas por el Senado para el cese y sustitución de quienes, si bien ostentaban aún los títulos respectivos de presidente y vicepresidente de la Generalitat de Cataluña y de miembros de su consejo de gobierno, actuaban como un mero poder de hecho.

Las medidas en cuestión no incurrieron en inadecuación alguna, no siendo posible tacharlas de exorbitantes o desmedidas, en atención a las circunstancias valoradas entonces por la cámara para estimarlas «necesarias». Se trató de medidas con las que el Senado hubo de salir al paso, en defensa de la Constitución y del estatuto de

autonomía, de la arbitrariedad desplegada, con desprecio de toda norma que no sirviera a su propósito, por el gobierno autonómico, socavando su propio fundamento constitucional y estatutario (arts. 1 y 2.4 EAC), sustrayéndose de toda vinculación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Su cese se acordó para restaurar el orden constitucional así comprometido. En concreto, para que los titulares de estos cargos públicos no prosiguieran en la perpetración de actuaciones de ese género, sirviéndose para ello, como propias, de las instituciones de todos los ciudadanos de Cataluña, ni consumaran su propósito último de quebrar el Estado. No resiste a la lógica considerar que el gobierno autonómico responsable de unas decisiones lesivas para el interés general de España y vulneradoras del ordenamiento constitucional y estatutario, fuera, ya fracasado el requerimiento, el encargado de restablecer la integridad de las funciones y competencias que tiene atribuidas y devolverlas a la legalidad constitucional y estatutaria.

Esta imposibilidad es la que justifica un desplazamiento extraordinario, excepcional y temporal de sus funciones a órganos estatales, pues el art. 155 CE permite alterar el ordenamiento jurídico vigente y, en este caso, también la excepción a las causas de remoción previstas en el estatuto de autonomía.

Los mismos razonamientos deben aplicarse a las denuncias de vulneraciones de derechos de las personas cuyo cese en los cargos que ocupaban se autorizó mediante las medidas aprobadas por el Senado. Infracciones en los derechos a mantenerse en el ejercicio del cargo público al que dichas personas accedieron (art. 23.2 CE), así como al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE). Los ceses se autorizaron en el ámbito del art 155.1 CE y conforme a lo que este precepto consiente, de modo que, siendo legítimo tal cese, conforme a lo autorizado por el Senado, no cabe plantear lesiones de derechos fundamentales. Lo anterior sirve ya para excluir la denunciada vulneración del art. 24.2 CE. Respecto a la invocación del art. 23.2 CE, basta añadir que, además de ser los afectados cargos de designación política y no representativos (STC 192/2012, de 29 de octubre), se trata de un derecho de configuración legal en el marco de la propia Constitución y de las leyes, con lo que mal puede ser alegado en defensa de quien, ocupando el poder merced a lo legalmente dispuesto, vulnera la propia ley. No existen, para los gobernantes, derechos sin Derecho y no se aviene a la más elemental razón jurídica, el que alguien pudiera ser titular de un derecho subjetivo para alzarse, con abuso y usurpación del poder público que le fue confiado, frente a un ordenamiento cuya fuerza de obligar expresamente menosprecia.

### 13. *Impugnación de la medida relativa a la disolución del Parlamento autonómico.*

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 artículo 10.c) de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la [P]residencia de la Generalitat y del Gobierno, corresponderá al Presidente del Gobierno de la Nación». Competencia que «deberá ejercerse en el plazo máximo de 6 meses desde la aprobación por el Senado de las presentes medidas».

La demanda nada alega frente a la atribución al presidente del Gobierno de la potestad consistente en decretar el fin de la legislatura autonómica «por expiración del mandato legal» (art. 66 EAC), sino que se centra en la atribución de la potestad de disolución anticipada de la cámara, a la que se ceñirá la respuesta del Tribunal.

Los recurrentes argumentan que la posibilidad de disolver una asamblea autonómica fue expresamente desechada en el proceso constituyente y que esa medida sería contraria al art. 155 CE, cifrado en la impartición de «instrucciones» a las autoridades autonómicas, lo que excluiría una medida como la disolución de la cámara autonómica que solo podría corresponder al presidente de la comunidad autónoma por su designación parlamentaria y en atención al vínculo de confianza que mantiene con la cámara. Se contradice así la forma parlamentaria de gobierno en la comunidad

autónoma (art. 75 EAC). La medida sería también inadecuada e innecesaria, pues con ella se buscaría «sustituir una mayoría política por otra alternativa», observándose que, incluso aprobada la intervención estatal, el presidente de la Generalitat podría haber conservado esta potestad de disolución, cuya atribución al del Gobierno, por todo ello, vulneraría el principio de autonomía, además de infringir el art. 23 CE. Para la abogacía del Estado se trataría de una «medida legítima y proporcionada», atribuida al presidente del Gobierno «en coherencia» con el cese del de la Generalitat, y que se acompaña de la convocatoria de elecciones, de manera que «se devuelve la voz al pueblo de Cataluña» y se coadyuva a la más pronta restauración del orden constitucional vulnerado y a la normalidad institucional.

a) El examen de la queja planteada en primer lugar ha de comenzar por dejar sentado que, en el seno del procedimiento previsto en el art. 155 CE, el Senado puede autorizar al Gobierno para disolver una asamblea autonómica, siempre que tal medida se presente como «necesaria», atendiendo a la situación creada. Lo que no podría en ningún caso es autorizarle para sustituir permanentemente a la cámara autonómica en el ejercicio de sus funciones, pues ya se ha dicho (fundamento jurídico 11) que el Gobierno no puede quedar apoderado para hacer las veces del legislador ordinario (autonómico, en esa hipótesis) y tampoco tal sustitución podría correr a cargo de las Cortes Generales, que no están llamadas a intervenir en el ejercicio de la coerción estatal. Además, dicha sustitución permanente implicaría una suspensión indefinida del autogobierno, representado por el Parlamento, que, como ya se ha indicado, no es posible en el seno del art. 155 CE.

No es este, sin embargo, el sentido de la medida aquí cuestionada. En efecto, el Senado ha otorgado al presidente del Gobierno la competencia del presidente de la Generalitat de Cataluña para decretar la disolución anticipada del Parlamento o el fin de la legislatura y para la convocatoria de elecciones autonómicas. Ambas decisiones excluyen tanto la supresión del Parlamento, como la suspensión indefinida de la actividad parlamentaria, en la medida en que, en todo aquello que no resulte incompatible con lo acordado por el Senado, la diputación permanente garantiza la pervivencia de la cámara hasta la celebración de las elecciones y la constitución de la nueva asamblea.

Es también indiscutible que la medida supone una evidente afectación al autogobierno de la comunidad autónoma, en cuanto este tiene su sede esencial en la existencia de una asamblea democráticamente elegida (art. 152 CE). Sin embargo, ya hemos apreciado que el art. 155 CE puede comportar una alteración temporal del funcionamiento del sistema institucional autonómico previsto en la Constitución y en el estatuto de autonomía. De esta manera, la intervención directa de una asamblea legislativa, como es la disolución y posterior convocatoria de elecciones autorizada por el Senado en los términos que se han expuesto, no está excluida del art. 155 CE sino que, por el contrario, encuentra amparo en la cláusula abierta y genérica de medidas necesarias a las que se refiere el precepto constitucional. Esa flexibilidad constitucional elude fijar una relación tasada de las posibles medidas a adoptar, lo que hace que no excluya, *a priori*, las que pueden considerarse más graves, como puede ser, precisamente, la disolución de la cámara, acompañada de la consiguiente convocatoria de elecciones. Por otra parte, aunque ningún «mandato» popular podría nunca amparar a la asamblea para incumplir el derecho [STC 114/2017, FJ 5.d) *in fine*], ya se ha señalado que si un parlamento autonómico llevase a cabo actuaciones que incumpliesen obligaciones constitucionales o legales o atentasen gravemente al interés general de España, la concreción de lo necesario para retornar al cumplimiento constitucional o restablecer el interés general puede también referirse a la asamblea legislativa [FJ 11.c)].

Así pues, la que ahora examinamos es una medida que resulta constitucionalmente posible en el ámbito del art. 155 CE.

Además, en el caso concreto, resulta adecuada, pues ya se ha recordado en el fundamento jurídico anterior que el Parlamento de Cataluña no ha resultado en absoluto ajeno a los hechos que han desencadenado la aplicación del procedimiento del art. 155



CE. Debe tenerse en cuenta que el autogobierno de Cataluña, constituida en comunidad autónoma, ha de realizarse «de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica» (art. 1 EAC) y los poderes de la Generalitat, incluyendo al Parlamento autonómico, «emanan del pueblo de Cataluña» y, consecuentemente, han de ejercerse también «de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución» (arts. 2.1 y 4 EAC).

Sin embargo, como este Tribunal ya ha declarado, el Parlamento de Cataluña «se ha alzado frente a la soberanía nacional residenciada en el pueblo español, convocando a una fracción de ese pueblo, en desafío a la unidad de la Nación, a decidir la suerte del Estado común (arts. 1.2 y 2 CE), al tiempo que pretendía «arrumbar la actual posición institucional, conforme al ordenamiento en vigor, de la Comunidad Autónoma» [STC 52/2017, FJ 8.A)], con la consiguiente vulneración, por tanto, del principio constitucional de autonomía (art. 2 CE) y de las determinaciones basilares del propio Estatuto de Cataluña (arts. 1 y 2 EAC), minando así su inmediata fuente de autoridad», y que ha pretendido «cancelar de hecho, en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, la vigencia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o acomodaran al dictado de su nuda voluntad». Al obrar de este modo, la cámara «se ha situado por completo al margen del derecho», ha dejado «de actuar en el ejercicio de sus funciones constitucionales y estatutarias propias y ha puesto en riesgo máximo, para todos los ciudadanos de Cataluña, la vigencia y efectividad de cuantas garantías y derechos preservan para ellos tanto la Constitución como el mismo Estatuto» (SSTC 114/2017, FJ 5, y 124/2017, FJ 5).

Como se señala en el ATC 144/2017, FJ 7, «la sucesión temporal de acontecimientos en el ámbito del Parlamento de Cataluña desde la aprobación de la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, anulada por la STC 259/2015, hasta la aprobación de las Leyes 19/2017, de 7 de septiembre, y 20/2017, de 8 de septiembre, denominadas «del referéndum de autodeterminación» y «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república», y la sesión celebrada el 10 de octubre de 2017, así como el propio desarrollo de la sesión parlamentaria celebrada el 27 de octubre de 2017, en la que se aprobaron las impugnadas resoluciones denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», evidencian la inadmisión pretensión de una parte de la cámara autonómica de no respetar «el orden constitucional que sustenta su propia autoridad» (STC 259/2015, FJ 7) y de incumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional, obviando que «es a la propia cámara autonómica a la que corresponde velar porque su actuación se desarrolle en el marco de la Constitución y que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC)» (AATC 141/2016, FJ 7, y 24/2017, FJ 10, por todos)».

En concreto, las resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña el 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», plasman la voluntad de esa cámara de eludir los procedimientos de reforma constitucional para llevar adelante su proyecto político de desconexión del Estado español y crear un «estado catalán independiente en forma de república», dando inicio al llamado «proceso constituyente», lo que implica «intentar una inaceptable vía de hecho (incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art. 1.1 CE) para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica» (SSTC 103/2008, FJ 4, y 259/2015, FJ 7).

Por tanto, atendida la situación planteada en la que se obvió que «Ningún poder constituido puede pretender situarse por encima de la norma fundamental» [STC 114/2017, FJ 5.a)], la autorización del Senado al presidente del Gobierno para disolver la asamblea autonómica y para la convocatoria de elecciones, con la consiguiente formación de una nueva asamblea, puede verse, en sí misma, como «medida necesaria» para restaurar lo infringido o impedir que su conculcación persista, que es lo que exige el art. 155.1 CE.

La medida en cuestión, adoptada por el presidente del Gobierno en sustitución del autonómico, tampoco desfigura la asamblea ni altera de modo permanente la condición y posición de la cámara en el sistema institucional del que el parlamento forma parte, por cuanto es aquí el modo en el que el acuerdo procura la consecución del objetivo de restaurar la autonomía constitucionalmente garantizada y el retorno a la normalidad en el funcionamiento de las instituciones de la comunidad autónoma, en el seno de lo dispuesto en la Constitución y en el estatuto de autonomía.

b) La demanda también cuestiona que la genérica sustitución de las funciones del presidente de la Generalitat por el del Gobierno de la Nación no se hubiera excepcionado aquí, conservando el primero la efectiva titularidad de esta concreta potestad de disolución anticipada de la cámara. Que el Senado no lo hiciera así tiene el inequívoco sentido, en el marco de su acuerdo, de abrir la posibilidad, para el presidente del Gobierno, de limitar o atemperar en lo posible la duración de estas medidas excepcionales, en todo caso, dentro del plazo de seis meses al que alude el acuerdo. Es un medio para propiciar la delimitación inicial de la duración de la intervención coercitiva, lo que se llevó a cabo mediante el Real Decreto 946/2017.

Por ello, la posibilidad abierta al presidente del Gobierno constituyó, en el marco del acuerdo senatorial, una vía para acompasar y acomodar a las circunstancias la duración de estas medidas y para acortar su vigencia, facilitando la restauración completa del autogobierno en el plazo más breve posible. El mismo acuerdo previó modificaciones o actualizaciones de las medidas inicialmente aprobadas o su cese anticipado (párrafos segundo y tercero del apartado E.9, relativo a la duración y revisión de las medidas). Esta interpretación queda abonada también por lo que se señala en la exposición preliminar a la propuesta dirigida al Senado mediante el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017: «Promoviéndose el cese del Presidente de la Generalitat de Cataluña, se prevé que la facultad de convocatoria de unas nuevas elecciones autonómicas corresponda al Gobierno de la Nación, a quien se limita el plazo temporal para el ejercicio de esta facultad al plazo previsto en el mismo acuerdo. Se persigue de este modo, que transcurrido el plazo que permita la recuperación del marco constitucional y estatutario y preservando el autogobierno autonómico, vuelva a ser el mismo ejercido por quienes sean elegidos por los ciudadanos de Cataluña, sus legítimos representantes autonómicos, tras unas elecciones de este carácter».

Conforme a lo que se ha expuesto, debe concluirse que la previsión de una disolución anticipada del Parlamento de Cataluña, con simultánea convocatoria electoral, se orienta objetivamente a la más pronta constitución de una nueva asamblea que diera lugar a la conclusión de la intervención. Tampoco esta previsión del acuerdo puede tacharse de inconstitucional por resultar ajena a la forma parlamentaria de gobierno de la comunidad autónoma establecida en el estatuto de autonomía, pues el cese y sustitución del presidente y del consejo de Gobierno de la comunidad autónoma hacen que en su actuación no dependa el Gobierno de la confianza del Parlamento de Cataluña, ya que no existe aquí el vínculo de relación entre la cámara legislativa y el presidente del gobierno al que aquélla da su confianza. El seguimiento y control de las medidas contenidas en el acuerdo del Senado se atribuyen a la comisión conjunta de las comisiones general de Comunidades Autónomas y Constitucional (apartado g del acuerdo del Pleno del Senado).

Por otra parte, los derechos de los miembros de la cámara cuya disolución anticipada se previó y los de la ciudadanía por ellos representada (art. 23.1 y 2 CE) no resultaron dañados, como no lo son nunca por la aplicación de las reglas, constitucionales y estatutarias, que apoderan para la convocatoria de elecciones antes de que llegue a término una legislatura.

Por tanto, el recurso ha de ser desestimado en este punto.

#### 14. *Impugnación de medidas relativas a la Administración de la Generalitat.*

La demanda cuestiona, con planteamientos similares, tres de las medidas aprobadas por el Senado.

Se trata de las, relativas, respectivamente, al posible sometimiento de las actuaciones de la administración de la Generalitat a un régimen de comunicación o autorización previa (párrafo sexto del apartado B); a 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 al control sobre las «[p]ublicaciones en boletines oficiales» (apartado E.3).

Se enjuiciará ahora la constitucionalidad de cada una de ellas.

a) Según el párrafo primero del apartado B) «Medidas dirigidas a la Administración de la Generalitat», esta «continúa funcionando como la organización administrativa ordinaria que ejerce las funciones ejecutivas que el Estatuto y su normativa reguladora atribuyen a la Generalitat de Cataluña», si bien lo hace «bajo las directrices de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación» (párrafo tercero), a los que el acuerdo habilita para, entre otras cuestiones, la que aquí se discute:

«Someter a un régimen de comunicación o autorización previa de las actuaciones de la Administración de la Generalitat, siendo nulos los actos, actuaciones y resoluciones que se adopten sin este requisito. Cuando dichos actos, actuaciones y resoluciones se sometan a un régimen de comunicación previa, los órganos o autoridades designados por el Gobierno de la Nación podrán oponerse, con carácter vinculante, a su resolución».

Se alega que esta previsión, al igual que las otras dos que impugnan, supone la introducción de un nuevo régimen referido al contenido y efectos de las decisiones autonómicas ajeno a la finalidad y condiciones del art. 155 CE, que no consentiría modificaciones de rango legal, toda vez que este procedimiento constitucional «no incluye ningún extremo que le permita asimilarse a un procedimiento legislativo». En análogos términos se manifiestan las representaciones procesales del Parlamento y del gobierno de la Generalitat, si bien esta última añade que «modifica el régimen general de nulidad de los actos administrativos fijado en la ley básica estatal y lo hace por un procedimiento no legislativo». Para el abogado del Estado se trata de una medida instrumental de control para asegurar el funcionamiento de una organización administrativa bajo la dirección del Gobierno al objeto de asegurar «su adecuación a los fines de restauración de la situación o estado de cosas de normalidad institucional», regla permitida por la fuerza de ley «asociada al art. 155 CE».

La impugnación ha de ser desestimada.

En primer lugar, la medida no persigue la innovación del ordenamiento como señalan los recurrentes, pues ya se ha dicho que el art. 155 CE no está concebido para ello, sin perjuicio de que permita la aprobación de ordenaciones *ad casum* que, durante el tiempo de la intervención coercitiva, garanticen o preserven la efectividad de la acción del Gobierno (fundamento jurídico 11). Esta regla se ha aprobado mediante un acto del Senado que cuenta con fuerza de ley y con virtualidad, durante su vigencia, para desplazar o excepcionar normas legales y para sustituirlas por otras regulaciones que, temporalmente y en atención a las circunstancias, disciplinen y ordenen el régimen de las medidas a adoptar y a ejecutar por el Gobierno.

En segundo lugar, esta concreta medida puede ser considerada necesaria, atendidas las circunstancias y se relaciona con lo previsto en el art. 155.2 CE. La impartición de instrucciones es una forma de hacer valer la jerarquía entre el titular de esa potestad y quienes le estén subordinados (al respecto, SSTC 27/1983, de 20 de abril, FJ 2, y 54/1990, de 28 de marzo, FJ 1). Esta potestad está al servicio de la ejecución de las medidas acordadas por el Senado, potestad mediante la que el Gobierno se sobrepone a las autoridades de la comunidad autónoma y entre ellas, las administrativas, pudiendo así dirigir su actuación cuando, como en este caso, los titulares de los órganos autonómicos de gobierno hayan sido cesados y sustituidos. Por eso, no cabe duda de

que, vinculada a esta potestad constitucional de dar instrucciones, se encuentra la medida consistente en fijar los casos en los que las actuaciones de la administración intervenida habrían de quedar sujetas a la previa comunicación o autorización del Gobierno, o de los órganos o autoridades por él designados, con la posibilidad, en el primer supuesto, de que se llegue a prohibir la concreta actuación proyectada. Todo ello con independencia de que tales actos queden a su vez sujetos al correspondiente control jurisdiccional (párrafo segundo del apartado E.1), lo que no afecta a la medida en sí misma, sino a su eventual aplicación.

b) El apartado E del acuerdo del Senado lleva por título «Medidas de carácter transversal» e integran determinadas «medidas complementarias», con el fin de «garantizar la eficacia y eficiencia» de las «generales y singulares» previstas en la resolución de la cámara. Los recurrentes impugnan el apartado E.2, que, con la cabecera «[d]eclaración de invalidez e ineficacia de disposiciones, actos y resoluciones autonómicas dictadas en contravención con las medidas aprobadas en el acuerdo», dispone lo siguiente:

«Queda prohibida la emisión, aprobación o dictado de cualesquiera actos, actuaciones, resoluciones, disposiciones, contratos, convenios, acuerdos o encomiendas a favor de entidades públicas o privadas, o cualesquiera otro acto y/o actuación análoga a los anteriores dictado o realizado por parte de las autoridades, cargos públicos y personal tanto del Parlamento de Cataluña como de cualquier órgano u organismo de la Administración de la Generalitat de Cataluña, que contravengan las medidas contenidas en el presente acuerdo o se lleven a efecto sin cumplir los requisitos que en desarrollo de las mismas establezcan los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación.

Los mismos son nulos de pleno derecho y carecerán de efecto alguno».

La demanda sostiene la inconstitucionalidad del primer inciso de su enunciado final, la definición como «nulos de pleno derecho» de cuantos actos, resoluciones o disposiciones contravengan esta regla. Entienden los recurrentes que no corresponde al acuerdo «determinar el alcance de sus consecuencias» ni, en especial, «el régimen de los actos contrarios al mismo», pues eso sería propio de la Constitución y de las «normas generales de disciplina de la nulidad en el ámbito administrativo». Concluyen en que solo «mediante ley» puede ampliarse el elenco de supuestos determinantes de esa nulidad. Lo mismo alegan las representaciones del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat. La abogacía del Estado defiende la constitucionalidad de esta medida señalando que tiende a garantizar la eficacia y eficiencia de todas las demás y que mediante el procedimiento del art. 155 CE se puede «excepcionar el ordenamiento jurídico» e introducir, por tanto, una «nueva causa de nulidad» respecto de las establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

El Senado ha considerado oportuno, mediante el párrafo primero de este apartado E.2, prohibir de modo expreso cualesquiera contravenciones de «las medidas contenidas en el presente acuerdo», prevención que se impone a cualesquiera «autoridades, cargos públicos y personal», tanto del Parlamento de Cataluña como de la administración de la Generalitat. El carácter vinculante de las «medidas necesarias» aprobadas por la cámara proviene del mismo art. 155 CE, de modo que nada hay que objetar, desde el punto de vista de la constitucionalidad, a esta declaración explícita, que no hace sino reiterar la indiscutible fuerza de obligar de tales medidas.

En ese contexto, todas las partes han entendido que la referencia a la nulidad de pleno derecho en la que incurrirían los actos y disposiciones dictados en contravención de las medidas acordadas, o de los «requisitos» establecidos en «desarrollo» de las mismas, abre la vía a la anulación de oficio por el Gobierno, o por las autoridades u órganos de él dependientes, mediante el procedimiento previsto, con carácter general, en el art. 106 de la Ley 39/2015 a que se refiere el art. 47 del mismo texto legal. La

cámara vino así a acuñar un nuevo supuesto, excepcional y temporal, de nulidad de pleno derecho, todo ello sin perjuicio del posible y ulterior control jurisdiccional (párrafo segundo del apartado E.1). Supuesto que se orienta, como el resto de las «medidas de carácter transversal» a «garantizar la eficacia y eficiencia» de todas las que fueron aprobadas por el Senado.

El régimen y los supuestos para la anulación de oficio de disposiciones y actos de las administraciones públicas están, como el procedimiento para su adopción, reservados a la ley [apartado c) del art. 105 CE y STC 55/2018, FJ 4.b)]. Pero esa regulación legal no puede operar como parámetro de constitucionalidad de la medida aquí cuestionada. El acuerdo del Senado puede disponer reglas específicas y entre ellas puede figurar la introducción circunstancial de una nueva causa de nulidad como la discutida. El propio artículo 47.1 de la Ley 39/2015 cierra el elenco de los supuestos de nulidad de pleno derecho que establece con una cláusula abierta en referencia a «[c]ualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley» [letra g)]. Tampoco es dudoso que «la revisión, como todo acto de género revocatorio, sólo puede recaer sobre actos que han sido dictados por la misma Administración que emite el acto de contrario imperio, o al menos que ejerce lícitamente la misma competencia en cuyo ejercicio fue dictado» (STC 148/1991, de 4 de junio, FJ 7). Esto último subyace a la previsión controvertida, pues la anulación de oficio se habría de acordar aquí por decisión de «órganos o autoridades» bajo cuyas directrices debe actuar la administración de la Generalitat (párrafo tercero del apartado B). En suma, se trata de una regla específica que puede ser incorporada por la resolución parlamentaria para garantizar la efectividad de la acción del Gobierno, en un contexto en el que la intervención deparó el desplazamiento y sustitución de los órganos superiores de dirección política de la administración autonómica. Así, para asegurar el funcionamiento de una organización administrativa legítimamente intervenida por otro poder, estos controles, tanto preventivos como reactivos, son instrumentales para el control jurídico de la administración autonómica, sujeta a medidas legítimas de excepción.

Tampoco plantea problema alguno el ámbito de proyección de esta regla de nulidad. La nulidad de pleno derecho se impone, en principio, a cualesquiera «autoridades, cargos públicos y personal», tanto del Parlamento de Cataluña como de la administración de la Generalitat. Se predica de cualesquiera contravenciones de las medidas contenidas en el acuerdo, así como también de actuaciones que se lleven a efecto sin cumplir los requisitos que en desarrollo de las mismas establezcan los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación. Esto último no suscita reparos en cuanto afecte a «cualquier órgano u organismo de la Administración de la Generalitat de Cataluña», ni cuanto aplicable a «autoridades, cargos públicos y personal [...] del Parlamento de Cataluña». La regla del apartado cuestionado se refiere a «actos, actuaciones, resoluciones, disposiciones, contratos, convenios, acuerdos o encomiendas a favor de entidades públicas o privadas, o cualesquiera otro acto y/o actuación análoga a los anteriores», es decir, actos del Parlamento en línea con lo previsto en las Leyes 39/2015 y 40/2015 (disposiciones adicionales quinta y vigésimo segunda, respectivamente), susceptibles, por su naturaleza, de ser anulados en los mismos términos que las actuaciones de la administración de la Generalitat, según se acaba de exponer. Como ya se ha argumentado, en la aplicación del art. 155 CE no cabe excluir que, en determinadas condiciones, el Gobierno quede apoderado por el Senado para afectar, en las medidas que adopte y en las instrucciones que imparta para su ejecución, a la asamblea legislativa de una comunidad autónoma o a sus órganos de gobierno (FJ 11).

Consecuentemente, debe desestimarse el recurso en este punto.

c) El apartado E.3 aprobado por el acuerdo del Senado, que lleva por título «[p]ublicaciones en boletines oficiales» tiene el siguiente tenor:

«A fin de garantizar, con arreglo a la normativa estatal o autonómica de aplicación, la adecuada publicación de resoluciones, actos, acuerdos o disposiciones normativas, cualesquiera que fuese su rango, de naturaleza administrativa o parlamentaria, en el "Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña" o en el "Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña", los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación dispondrán de las facultades previstas en el apartado "Medidas dirigidas a la Administración de la Generalitat" de este Acuerdo.

La publicación en dicho Diario o Boletín sin la autorización o en contra de lo acordado por los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación en el ejercicio de dichas facultades determinará la falta de vigencia de la disposición normativa correspondiente, así como de la falta de validez y efectos de la resolución, acto o acuerdo objeto de publicación».

Además de reiterar argumentos ya desechados, como la indebida modificación del «marco jurídico» de las actuaciones autonómicas, la demanda aduce frente a este apartado, el perjuicio a la seguridad jurídica que supone la exclusión de efectos jurídicos de la publicación oficial de las actuaciones que resulten contrarias al acuerdo. La representación del Parlamento de Cataluña coincide, en esencia, con este planteamiento y añade que conforme al artículo 65 EAC «[l]as leyes del Parlamento de Cataluña son promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente o Presidenta de la Generalitat, quien ordena su publicación en el "Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya" dentro del plazo de quince días desde su publicación y en el Boletín Oficial del Estado», de lo que se seguiría que esta previsión del acuerdo contraviene los principios de legalidad y «jerarquía normativa». Los abogados del gobierno de la Generalitat reiteran también argumentos anteriores y aducen adicionalmente, por lo que hace al «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña», que el apartado E.3 «supone una ilegítima y desproporcionada intromisión en la autonomía parlamentaria». La abogacía del Estado considera que ambos párrafos de este apartado han de interpretarse conjuntamente y que la medida impugnada tiene «dos finalidades». Evitar que una conducta contraria a las decisiones del Gobierno (como sería una publicación sin autorización o contra lo acordado expresamente) pueda producirse y «dotar de seguridad jurídica» a las instituciones y ciudadanos, «puesto que la infracción dolosa de esta previsión carecerá de efectos jurídicos».

La demanda centra su censura de inconstitucionalidad, con cita del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), sobre el párrafo segundo del transcrito apartado E.3, en el que se disponen determinadas consecuencias jurídicas para la eventual desatención de lo ordenado o prohibido con arreglo al párrafo primero. La relación entre ambos párrafos es evidente, porque el párrafo segundo incorpora una referencia textual al primero (publicaciones oficiales realizadas «sin la autorización o en contra de lo acordado» por los correspondientes «órganos o autoridades»), que hace que lo previsto en el apartado deba ser enjuiciado conjuntamente.

(i) El párrafo primero del apartado E.3 dispone que, con el fin de garantizar, con arreglo a la normativa estatal o autonómica de aplicación, la adecuada publicación de resoluciones, actos, acuerdos o disposiciones normativas, cualesquiera que fuese su rango, de naturaleza administrativa o parlamentaria en las publicaciones oficiales en él mencionadas, los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación «dispondrán de las facultades previstas en el apartado «Medidas dirigidas a la Administración de la Generalitat» (apartado B del acuerdo), remisión que se ha de entender hecha al párrafo sexto de aquel apartado, de conformidad con el cual es posible «[s]ometer a un régimen de comunicación o autorización previa de las actuaciones de la Administración de la Generalitat, siendo nulos los actos, actuaciones y resoluciones que se adopten sin este requisito», añadiéndose también allí que «[c]uando dichos actos, actuaciones y resoluciones se sometan a un régimen de comunicación previa, los órganos o autoridades designados por el Gobierno de la Nación podrán oponerse, con carácter vinculante, a su resolución».

La regla a la que remite el apartado E.3 ha sido ya enjuiciada y considerada constitucional en el apartado a) del presente fundamento jurídico. Por las mismas razones allí expuestas, el control consistente en el sometimiento a un régimen de comunicación o autorización previa sobre las publicaciones oficiales de actos o disposiciones de la administración autonómica no es inconstitucional.

El examen de este control indirecto, a través de su publicación oficial, de actos y disposiciones del Parlamento de Cataluña o de sus órganos lleva a la misma conclusión, partiendo de los razonamientos que ya se han expuesto (FJ 11) acerca de las condiciones en las que el art. 155 CE permite al Senado apoderar al Gobierno para afectar a la asamblea representativa de una comunidad autónoma, e interferir en sus potestades estatutarias, lo que evidencia que el acuerdo del Senado se ha movido, en este caso, dentro de los límites que se han señalado. La facultad cuestionada no supone suplantar al Parlamento en sus tareas legislativas ordinarias: se trata de una medida temporal y es adecuada para hacer frente a la situación creada, desde la óptica del control externo de razonabilidad que, como ya se ha expuesto, ha de adoptar este Tribunal.

(ii) En cuanto al resto de ese párrafo segundo, nada hay que objetar a que el Senado haya regulado en su acuerdo la potestad del Gobierno para impartir instrucciones (art. 155.2 CE) a los correspondientes organismos o autoridades de la comunidad autónoma en orden a la publicación o no, en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña», de cualesquiera actos, resoluciones o disposiciones de «naturaleza administrativa», regulación que pretende evitar la publicación de decisiones o normas reglamentarias autonómicas que contrariasen o desvirtuasen las medidas aprobadas por el Senado y, a su través, lo preservado por el art. 155 CE.

La reacción, sin embargo, ante tal eventual publicación no autorizada o prohibida no puede ser, sin daño para la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la de tener por ineficaz la publicación. La publicidad de las normas está expresamente garantizada por el art. 9.3 CE y resulta inseparable de la seguridad jurídica que el propio precepto constitucional preserva (SSTC 195/2005, de 18 de julio, FJ 3; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y 33/2018, de 12 de abril, FJ 5). Tal publicidad aporta certidumbre sobre su existencia, garantía que no es compatible con que el poder público prive anticipadamente de vigencia, de manera indeterminada y abstracta, a cualesquiera disposiciones que hubieran accedido de modo irregular a los diarios o boletines oficiales, medios a través de los que, precisamente, se asegura la certeza del derecho y se crea en la ciudadanía la legítima confianza de que lo publicado es un precepto jurídico y, como tal, merecedor de obediencia en tanto su presunción de validez no se destruya. Otro tanto se ha de decir respecto de los actos administrativos que requieran de publicación oficial (art. 45 de la Ley 39/2015) o que la alcancen, actos cuya presunción de validez y consiguiente capacidad de producir efectos (art. 39.1 de la Ley 39/2015) tampoco puede negarse anticipadamente y en abstracto por causa de la irregularidad de una publicación que tampoco aparecería aquejada, ante terceros, de vicios ostensibles. Es responsabilidad del mismo poder público velar con diligencia por la efectividad de los controles administrativos previos en orden a lo que pueda o no acceder a un diario oficial, pero ante la eventualidad de que tales controles se eludieran o resultaran inefectivos, la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) impide que el remedio fuera el que tal publicación se tuviera por no verificada.

El párrafo segundo del impugnado apartado E.3 ha desconocido en su conjunto esta exigencia y es, por tanto, inconstitucional.

#### 15. *Impugnación de la medida relativa al Cuerpo de Policía de la Generalitat de Cataluña-Mossos d'Esquadra.*

La siguiente medida cuya constitucionalidad debe ser examinada es la enunciada en el párrafo tercero del apartado C.1 del acuerdo (seguridad y orden públicos), apartado que a su vez se integra en la rúbrica general C, cuyo título es «[m]edidas singulares sobre determinados ámbitos de la actividad administrativa». Se dispone en el párrafo

impugnado que «[e]n 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».

Para el mejor entendimiento de esta previsión, es conveniente transcribir lo establecido en las distintas reglas del apartado C.1 del que forma parte este concreto párrafo:

«Acordado el cese del Presidente de la Generalitat de Cataluña y del Consejero titular del Departamento de Interior en el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 164 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, en su caso, de las autoridades dependientes, el ejercicio de dichas funciones corresponderá a los órganos creados o designados por el Gobierno de la Nación, que podrán dictar instrucciones directas y de obligado cumplimiento a los miembros de la Policía de la Generalitat de Cataluña-Mossos d'Esquadra.

Los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación podrán acordar el despliegue de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en Cataluña, coordinando la actuación de la Policía de la Generalitat de Cataluña-Mossos d'Esquadra.

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.

En el caso de que el incumplimiento de las disposiciones, actos, resoluciones, instrucciones u órdenes de servicio dictadas por los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación, pudiera ser constitutivo de infracción disciplinaria, se podrá proceder a su exigencia, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal y autonómica especial que resulte de aplicación, sin perjuicio de las responsabilidades patrimoniales, contables, penales, o de otro orden a que pudieran haber lugar».

Los recurrentes, y también las representaciones del Parlamento y del gobierno de la Generalitat, alegan que lo previsto en el párrafo tercero de este apartado C.1 implica un régimen de sustitución de la administración de la Generalitat en el ámbito de la seguridad pública que altera la distribución competencial entre Estado y comunidades autónomas. Además, la medida no podría considerarse adecuada ni necesaria para el pretendido restablecimiento del orden constitucional. Según el abogado del Estado la finalidad de la medida es permitir el despliegue de fuerzas de policía estatal, no la sustitución, en el sentido de inhabilitación o suspensión, de la actividad institucional de la policía autonómica como tal.

La impugnación no puede estimarse en atención a las siguientes razones.

En primer lugar, frente a lo que sostiene la demanda, y como ya se ha expuesto reiteradamente en la presente sentencia, el art. 155 CE permite, en los términos en él previstos, limitar o modular las competencias autonómicas en el grado que el Gobierno y, en última instancia, el Senado consideren necesario en atención a las circunstancias, con lo que la tacha fundada en la alteración del orden competencial no puede ser atendida.

En segundo lugar, el cese y la sustitución del presidente y demás miembros del consejo ejecutivo de la Generalitat, se concretó por lo que hace a la «seguridad y orden públicos», en la atribución de las funciones del presidente y del consejero titular del departamento de interior previstas en el artículo 164 EAC a los «órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación». De este modo «el mando supremo de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra», que el número 3 de dicho art. 164 atribuye a la Generalitat (al «Gobierno de la Generalitat, por medio de su Presidente», conforme al art. 2 de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra) pasó a ser ejercido por aquellos órganos o autoridades, apoderados por el párrafo primero del apartado C.1 para «dictar instrucciones directas y de obligado cumplimiento a los miembros de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra».



En tercer lugar, la previsión del impugnado párrafo tercero debe ser vista como concreción de la coordinación para la que se habilita en el párrafo anterior. Esto es, como reasignación o redistribución administrativa de efectivos o de unidades operativas según lo requirieran las circunstancias en las que se han de prestar los distintos servicios policiales que habrían de contar, excepcionalmente, con un mando supremo común.

16. *Impugnación de las medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña.*

La propuesta dirigida por el Gobierno al Senado el 21 de octubre de 2017 señalaba que «[e]l Parlamento de Cataluña ejercerá la función representativa que tiene encomendada» y de que la propuesta se hacía «para garantizar que lo haga con pleno respeto a la Constitución y el Estatuto de Autonomía», articulándose las medidas planteadas a la cámara en cuatro apartados (D.1 a D.4), el último de cuales constaba de tres párrafos, suprimidos el segundo y el tercero por el Senado al «ser contrarios a la Constitución» (apartado II.c de su acuerdo aprobatorio). El texto definitivo quedó en los siguientes términos:

«D.1 Mientras se mantenga la vigencia de las presentes medidas y hasta la constitución del nuevo Parlamento de Cataluña surgido de las elecciones que se celebren de acuerdo con lo establecido en el apartado "Medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno", el presidente del Parlamento de Cataluña no puede proponer candidato a la presidencia de la Generalitat, ni el Parlamento celebrar debate y votación de investidura.

D.2 serán de aplicación las funciones de control y las figuras reguladas en los artículos 66 y 67, en los apartados segundo y tercero de la sección primera, en la sección cuarta, en la sección quinta y en la sección séptima del Capítulo III del Título IV del Reglamento del Parlamento de Cataluña, respecto de las autoridades designadas para el desarrollo y ejecución de las medidas aprobadas por el Senado. Las facultades de seguimiento y control sobre las mismas corresponderán exclusivamente al órgano que designe a tal efecto el Senado.

D.3 Las propuestas de resolución del Parlamento para impulsar la acción política y de gobierno y declaraciones institucionales, presentadas al amparo de lo dispuesto en la sección sexta del Capítulo III del Título IV del Reglamento de la Cámara, no podrán dirigirse a las autoridades designadas para el desarrollo y ejecución de las presentes medidas y deberán, en cualquier caso, ser conformes con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las resoluciones del Tribunal Constitucional, así como al presupuesto, objeto y finalidad de las presentes medidas, careciendo de cualquier validez y efecto en otro caso.

D.4 El Parlamento de Cataluña seguirá ejerciendo su potestad legislativa y de organización propia, si bien no podrá tramitar iniciativas que resulten contrarias a las presentes medidas, ni a su presupuesto, objeto y finalidad».

La demanda argumenta que se habrían vulnerado los derechos de participación política, ignorado el «carácter democrático y representativo de la forma de gobierno de la Comunidad» (art. 152 CE) y contrariado «las exigencias de adecuación y necesidad» que derivarían del propio art. 155 CE. Específicamente respecto al número 1, se entiende que debe seguir la misma suerte de inconstitucionalidad que la previsión de «cese del presidente de la Generalitat». Por su parte, las limitaciones al control e impulso parlamentarios de los números 2 y 3 de este apartado D deparan «un ejecutivo que no se somete en su actividad a control político alguno», tanto más si se tiene en cuenta la «indeterminación absoluta en la configuración de un control alternativo por parte del Senado». La representación del Parlamento de Cataluña afirma la inconstitucionalidad en la que habrían incurrido los tres primeros números de este apartado D, al suprimir «los rasgos del sistema parlamentario» (art. 152 CE y arts. 55, 67, 74 y 75 EAC) y al incidir no sólo en la autonomía de Cataluña, sino en la propia del Parlamento, todo lo

cual excedería de lo consentido por el art. 155 CE. En términos similares se manifiesta la representación del Gobierno de la Generalitat. Por el contrario, la Abogacía del Estado resalta «el papel destacado del Parlamento de Cataluña en el proceso secesionista» y entiende que la cámara mantiene su posición institucional de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía. Añade que, sustituido el gobierno de la Generalitat, «no existe relación de confianza en términos parlamentarios entre la nueva autoridad ejecutiva y el Parlamento de Cataluña», lo que traería como consecuencia la suspensión tanto del «mecanismo por el que se establece esa relación de confianza», como de los relativos a la responsabilidad, al control y al impulso políticos.

Antes de resolver estas quejas han de hacerse dos precisiones. Las reglas establecidas en el apartado D.1 no tuvieron efectividad alguna, tras la inmediata convocatoria de elecciones y simultánea disolución de la cámara por el presidente del Gobierno (Real Decreto 946/2017), sin que eso impida su enjuiciamiento (FJ 2). Por otra parte, la demanda pide genéricamente la declaración de inconstitucionalidad de las medidas contenidas en todo el apartado D, pero no alega nada respecto del D.4, en cuyo examen no entrará el Tribunal, pues es carga de los recurrentes la de fundamentar debidamente la inconstitucionalidad cuya declaración pretenden [STC 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 2.b)].

Además debe considerarse que las medidas ahora impugnadas guardan una evidente relación con la relativa al cese y sustitución del presidente de la Generalitat y de los miembros de su consejo de gobierno, en cuanto tienen por objeto limitar determinadas potestades del parlamento cuando se ejerzan sobre actuaciones de las autoridades designadas para la ejecución de las medidas aprobadas en aplicación del art. 155 CE. De otra parte, ya se ha descartado que tales medidas puedan ser consideradas inconstitucionales tan solo porque estén «dirigidas al Parlamento de Cataluña». Lo que se plantea es si el propio acuerdo del Senado puede fijar, con la finalidad de garantía de la acción del Gobierno, determinados límites o condiciones para el ejercicio de potestades parlamentarias de la cámara autonómica.

a) En cuanto al apartado D.1, debe señalarse que, cesado y sustituido en sus funciones el presidente de la Generalitat, la previsión de que no pueda iniciarse, tramitarse y culminarse un procedimiento de investidura «[m]ientras se mantenga la vigencia de las presentes medidas y hasta la constitución del nuevo Parlamento de Cataluña surgido de las elecciones» (apartado D.1) es consecuencia obligada de aquellas decisiones de cese y sustitución adoptadas por el Gobierno de la Nación con fundamento en lo aprobado por el Senado y con apoyo, según ha quedado razonado, en el art. 155.1 CE y que ya se han declarado constitucionales.

b) El apartado D.2 contiene reglas de diferente signo. Exime, de una parte, a las «autoridades designadas para el desarrollo y ejecución de las medidas aprobadas por el Senado» de todo control político, cualquiera sea su forma, por parte del parlamento autonómico y atribuye, de otro lado, «al órgano que designe el Senado» las correspondientes «facultades de seguimiento y control».

El cese del presidente de la Generalitat y de los miembros de su consejo de gobierno, supuso que el Gobierno pasó a ejercer todas sus funciones. Dicha actuación se fundamenta en el acuerdo del Senado, dictado en aplicación del art. 155 CE, lo que hace que el Gobierno o sus miembros no actúen como autoridades dependientes, en términos de confianza política, del Parlamento de Cataluña, y responsables en cuanto tales ante el mismo. Son responsables, por el contrario, de llevar a término una intervención coercitiva sobre la comunidad autónoma, de modo tal que el eventual control político que sobre ellos pretendiera realizar la cámara autonómica no sólo carecería del soporte institucional consistente en la relación fiduciaria que de ordinario une a gobierno y parlamento, sino que privaría a la intervención misma de su propio carácter coercitivo, en cuanto que quedaría sujeta al control de la asamblea autonómica. Por eso nada hay que objetar a que este apartado D.2 haya eximido a estas autoridades y órganos de sujeción a lo que la misma regla llama «funciones de control» o «figuras» a tal efecto previstas en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, al margen ahora

situaciones excepcionales que ninguna relación guardan con lo controvertido en este extremo (STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 7).

La anterior conclusión no se ve enervada por lo que la demanda aduce con invocación de los derechos de los parlamentarios y de la forma de gobierno de la comunidad autónoma prefigurada en la Constitución (art. 152.1 CE), así como con el argumento de que estas medidas serían contrarias «a las exigencias de adecuación y necesidad». Los invocados derechos de los representantes en orden al control político se realizan en el marco de una determinada forma de gobierno parlamentaria (STC 124/2018, FJ 6). Esa misma relación e interacción institucionales entre poderes públicos es la que queda, en virtud de este acuerdo y del cese y sustitución del presidente de la Generalitat y de su gobierno, inevitablemente excepcionada *pro tempore*, ya que, la aplicación de las medidas aprobadas por el Senado hace que no exista la relación de confianza entre el gobierno y la cámara en la que se basan las formas de gobierno parlamentario (STC 81/2012, de 18 de abril, FJ 3 y 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 4). Nuestra doctrina ha señalado que dicha relación de confianza entre parlamento y gobierno y la función de control del primero sobre la actuación del segundo están estrechamente relacionados (STC 124/2018, FJ 7), a salvo de otros supuestos en los que esa relación de confianza no exista y que, evidentemente, no concurren aquí (STC 124/2018, FJ 9).

Tampoco, desde otro punto de vista, pueden considerarse inadecuadas o innecesarias las medidas contenidas en este apartado D.2. Con independencia de lo ya dicho en cuanto a las reservas que merecen, en este procedimiento del art. 155 CE, las genéricas invocaciones a la proporcionalidad, es patente que la exclusión de todo control político sobre los órganos o autoridades llamados a desarrollar y ejecutar el acuerdo es condición inherente a su carácter de intervención coercitiva, a salvo de los mecanismos de control específicamente previstos en el acuerdo del Senado.

A este respecto impugnan también los recurrentes «la indeterminación absoluta en la configuración de un control alternativo por parte del Senado», facultades de «seguimiento y control» que se mencionan en el inciso final de este apartado D.2 y que fueron precisadas mediante el apartado II.g del acuerdo senatorial, y conforme al cual «[s]in perjuicio de lo establecido en el artículo 66.2 de la Constitución, las facultades de seguimiento y control de las medidas contenidas en el Acuerdo se atribuyen a la Comisión conjunta de las Comisiones General de Comunidades Autónomas y Constitucional». Esta crítica se formula en la demanda sin cita alguna de precepto constitucional y más bien en relación con los argumentos ya examinados. Descartados tales argumentos y carente como está de toda invocación constitucional específica, esta objeción no puede ser considerada por el Tribunal como censura constitucional que requiera de examen y pronunciamiento.

c) El apartado D.3 se refiere a las propuestas de resolución del Parlamento para impulsar la acción política y de gobierno y a las declaraciones institucionales de la cámara (reguladas en los arts. 167 y 168, para las primeras, y 169, para las segundas, del texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña). Que esas propuestas de resolución no puedan «dirigirse a las autoridades designadas para el desarrollo y ejecución de las presentes medidas» no es inconstitucional por razones idénticas a las expuestas respecto del apartado D.2, toda vez que las resoluciones parlamentarias de ese género parten siempre, al igual que las interpelaciones, de una «posición preeminente [de las cámaras] sobre el poder ejecutivo» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 17). Esa posición no la ostentó el Parlamento de Cataluña sobre el Gobierno, o sobre las autoridades a las que se refiere esta regla, en tanto estuvo vigente el acuerdo del Senado.

Cuestión distinta a la del control u orientación del Gobierno por el Parlamento se plantea a propósito de las declaraciones institucionales de la cámara, cuyos destinatarios directos son «los ciudadanos» (art. 169.1 del Reglamento), por más que este apartado D.3 impida también que pudieran llegar a dirigirse a las autoridades designadas para el desarrollo y ejecución de las medidas, lo que, por las razones ya expuestas, no plantea

problema de constitucionalidad. Añade el mismo apartado que tanto estas «declaraciones» como las propuestas de resolución han de ser «conformes con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las resoluciones del Tribunal Constitucional, así como al presupuesto, objeto y finalidad de las presentes medidas». En lo que hace a estas tres primeras menciones, la regla es meramente declarativa, y en lo atinente al respeto a las «presentes medidas», no hay sino que constatar que el acuerdo busca evitar interferencias o perturbaciones en su ejecución, lo que no puede tacharse de inconstitucional.

El recurso debe ser desestimado en este punto.

## 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 Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo del apartado E.3, incluido en el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros el 21 de octubre de 2017 y aprobado 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 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.