

Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña

Enoch Albertí Rovira

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Constitutional Questions on the Application of Article 155 of the Spanish Constitution to the Catalan Conflict

ABSTRACT The main purpose of this article is to analyze the application of the art. 155 CE to the constitutional conflict regarding the relationship between Catalonia and Spain, intensified especially from the elections to the Parliament of Catalonia of September of 2015. This topic is examined in the context of the other channels of conflict resolution that are foreseen, such as the courts of justice and the Constitutional Court and the political negotiation. It is studied the process of elaborating this provision in the constituent process, its constitutional limits and the exigences and conditions that the own rule heads to the extraordinary measures that the State can adopt. From these general criteria, this work examines, on one hand, the procedure of application of art. 155 CE. It highlights the existence of some serious problems that have prevented it from serving as a channel of dialogue and prior Deliberation to the application of those extraordinary powers. And, on the other hand, it intends to assess the constitutional regularity of the specific measures that have been adopted. It ends with a final reflection that highlights the inadequacy of the path of art. 155 CE to deal with a constitutional crisis like the one raised in Catalonia.

KEYWORDS Constitutional conflict in Catalonia; State control over the Autonomous Communities; extraordinary powers of the State; article 155 Spanish Constitution; territorial model of the State; resolution of constitutional conflicts; territorial conflicts; Constitutional Court.

RESUMEN El artículo analiza la aplicación del art. 155 CE al conflicto constitucional suscitado en Cataluña con ocasión del desarrollo del denominado proceso soberanista, intensificado especialmente a partir de las elecciones al Parlamento de Cataluña de septiembre de 2015. Se examina esta vía en el contexto de las otras vías de resolución de conflictos que se prevén, como el recurso a los tribunales de justicia y al Tribunal Constitucional y la negociación, y se estudia el proceso de elaboración de esta disposición en el proceso constituyente, sus límites constitucionales y las exigencias y condiciones que el propio precepto remite a las medidas extraordinarias que el Estado pueda adoptar. A partir de estos criterios generales se examina, por una parte, el procedimiento de aplicación del art. 155 CE, poniendo de manifiesto la existencia de algunos problemas graves que han impedido que sirviera de canal de diálogo y deliberación previa a la aplicación de poderes extraordinarios, y, por otra parte, se valora la adecuación a la Constitución de las medidas concretas adoptadas. Se termina con una reflexión final que pone de relieve la falta de idoneidad de la vía del art. 155 CE para hacer frente a una crisis constitucional como la suscitada en Cataluña.

PALABRAS CLAVE Conflicto constitucional de Cataluña; control del Estado sobre las Comunidades Autónomas; poderes extraordinarios del Estado; artículo 155 de la

Constitución española; modelo territorial del Estado; resolución de conflictos constitucionales; conflictos territoriales; Tribunal Constitucional.

1. El artículo 155 CE en el contexto de los medios de control del Estado sobre las Comunidades Autónomas

En todo estado compuesto, como es bien sabido, existen tres vías para resolver los conflictos entre las diversas entidades territoriales de gobierno que lo integran: la negociación, el recurso a los tribunales para que resuelvan en derecho y la imposición coactiva de una parte sobre la otra. De hecho, estas son las tres vías disponibles para resolver cualquier conflicto entre dos partes, en general, de tal manera que cualquier instrumento de resolución de conflictos puede reconducirse a alguna de estas tres categorías. Y en el Estado autonómico puesto en marcha a partir de la Constitución de 1978 se prevén también estas tres vías, aunque con intensidades y modalidades diferentes.

Sin duda, la vía que prima, por lo menos en cuanto a su previsión en el ordenamiento español, es la jurisdiccional, especialmente el recurso al Tribunal Constitucional, a través de varios instrumentos que permiten residenciar ante él la mayor parte de los conflictos que se puedan suscitar entre el Estado y las CCAA de dimensión constitucional (fundamentalmente, recurso contra actos con valor de ley, conflictos de competencia, positivos y negativos, e impugnaciones del art. 161.2 CE, a los que hay que añadir la cuestión de inconstitucionalidad, que ha servido también, y de modo cuantitativamente nada despreciable en los últimos años, para que el Tribunal Constitucional revise a instancias judiciales la adecuación a la Constitución de leyes autonómicas, no sólo por motivos sustantivos, sino también competenciales¹). Entre todos estos procedimientos, que se han utilizado ampliamente a lo largo del desarrollo del Estado autonómico², con unas cifras no comparables a los sistemas de nuestro entorno, destaca por su significado y sus efectos, la impugnación de disposiciones y actos autonómicos prevista en el art. 161.2 CE y en el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que permite al Gobierno estatal, y sólo a él, residenciar ante el Tribunal Constitucional cualquier norma o actuación autonómica, también por vía de hecho, que considere que es inconstitucional, por motivos no competenciales sino sustantivos³. A esta amplísima capacidad de impugnación —de hecho, de opción entre la jurisdicción constitucional o la ordinaria para plantear estas controversias— se le añade además el privilegio procesal de la suspensión automática que contempla este mismo precepto, y que constituye sin duda su razón de ser. Según el art. 161.2 CE, en efecto, el Gobierno estatal, con su simple invocación, provoca que el TC tenga que suspender la disposición o el acto impugnado por un periodo de 5 meses a partir de la

¹ En el período 2007-2016 el TC ha dictado 87 sentencias en procedimientos de control incidental de leyes autonómicas por vía de cuestión de inconstitucionalidad. *Vid. Anuario Internationalle de Justice constitutionnelle*.

² En el mismo periodo el TC ha dictado 321 sentencias en recursos de inconstitucionalidad que planteaban conflictos territoriales, y 121 sentencias en conflictos positivos de competencia.

³ Los motivos de impugnación deben ser, sin embargo, de orden constitucional y no de mera legalidad ordinaria, a pesar la expresión del art. 77 LOTIC (“sea cual fuere el motivo el motivo en que se base”), dado que la competencia del Tribunal “se circunscribe al examen de la constitucionalidad y no de la legalidad” (STC 54/1982, FJ 7). El número de estas impugnaciones es sensiblemente inferior al que presentan las otras vías (6 durante el mismo periodo anterior).

admisión a trámite de la impugnación, periodo en el que el Tribunal se pronunciará sobre el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión. El hecho de que este privilegio procesal se extienda⁴ a todos los procedimientos que inicie el Gobierno estatal, y sólo él, ante el TC, confiere al Gobierno del Estado un instrumento de intervención en los conflictos con las CCAA de una gran potencia, que le permite detener temporalmente cualquier iniciativa o actuación autonómica. De hecho, esta previsión sustituyó a la que contenía el Anteproyecto de Constitución⁵, por la que se establecía un control previo por parte del Gobierno estatal de las leyes aprobadas por los denominados entonces “Territorios Autónomos”, de modo que, si el Gobierno se oponía a una determinada ley, ésta no podía ser aprobada definitivamente sino por mayoría absoluta de la Asamblea. Las dos previsiones, así, comparten claramente el mismo sentido de establecer un veto temporal de las normas aprobadas por las CCAA⁶, aunque con modalidades y a través de mecanismos diferentes.

En segundo lugar, está claro que los conflictos territoriales, y cualquier otro, se pueden resolver por vía de negociación entre las partes. Esta es una vía que siempre es posible y las partes pueden recurrir a ella si así lo desean, sin necesidad de habilitación legal específica al efecto. A pesar de ello, el ordenamiento español prevé también determinados supuestos en los que de alguna forma obliga, o al menos propicia, la realización de una negociación para intentar resolver los conflictos. Esto es lo que representa el trámite de requerimiento previo al planteamiento de un conflicto de competencias —que según la LOTC (art. 62 y 63) tiene carácter facultativo para el Estado y obligatorio para las CCAA—, que abre, al menos, una oportunidad de diálogo antes de recurrir al TC. Y eso es también lo que se introdujo en la LOTC en el año 2000 en relación a los recursos de inconstitucionalidad, mediante el alargamiento hasta 9 meses del plazo inicialmente previsto, de 3 meses, para interponer tales recursos, siempre que se justifique ante el TC que se han iniciado negociaciones para resolver el

⁴ Esta extensión de la facultad de suspensión prevista al art. 161.2 CE no es tan obvia como pueda parecer, porque el art. 161.2 CE la prevé expresamente sólo en relación al tipo de impugnación que contiene el mismo precepto, que, como ha dicho el TC (STC 64/1990, de 5 de abril) es una acción impugnatoria autónoma. Su extensión a los recursos de inconstitucionalidad y a los conflictos positivos de competencia (en los negativos obviamente no tiene sentido) la realizan los art. 30 y 62 y 64.2 LOTC, respectivamente. En el primer caso, como excepción precisamente a la regla general de no suspensión —ni de la vigencia ni de la eficacia— de las leyes impugnadas a causa de la admisión a trámite de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad. Y en el segundo, respecto de los conflictos de competencia, con el simple inciso final “todo ello sin perjuicio de que el Gobierno pueda invocar el artículo 161.2 de la Constitución, cono los efectos correspondientes” incluido en el art. 62 respecto de los conflictos positivos de competencia y explicitado después en el art. 64.2. En los dos casos se trata de una interpretación extensiva de un elemento específico que la CE establece respecto de una determinada acción impugnatoria —art. 161.2 CE—, que, además, tiene un cierto carácter extraordinario, en la medida que permite residenciar ante el TC controversias que ordinariamente corresponderían a la jurisdicción ordinaria. Y un elemento específico, además, que en sí mismo es excepcional, en la medida que rompe un principio procesal elemental como es el de igualdad de las partes. Todo eso hace que resulte cuestionable su aplicación más allá del procedimiento para el cual la CE expresamente lo prevé, y especialmente cuando la suspensión se aplica a las leyes autonómicas. Las opiniones doctrinales, muchas de ellas con dudas sobre la constitucionalidad de la aplicación del art. 161.2 CE a las leyes autonómicas, pueden consultarse en Medina Guerrero, *Comentario*, 446 y 447. *Vid.* igualmente, respecto de los conflictos de competencia, García Roca, *Comentario*, 1041 y ss.

⁵ Art. 143 del Anteproyecto de Constitución, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes*, el 5 de enero de 1978.

⁶ En este mismo sentido, Alzaga, *Comentario sistemático*, 708.

conflicto entre el Estado y la CA afectada⁷. Y con carácter más general, éste es el sentido que tienen todas las comisiones bilaterales de cooperación previstas en los diversos Estatutos de Autonomía que se han creado a lo largo del tiempo, con mejor o peor fortuna, y a las que se atribuyen funciones de negociación, tanto *ex ante* —sobre proyectos y asuntos de interés común, para evitar precisamente la producción de conflictos en estas áreas sensibles— como *ex post* —una vez se ha producido el conflicto y antes de que se formalice en términos jurisdiccionales—.

Y, en tercer lugar, la Constitución española de 1978 también prevé el recurso a la imposición unilateral, la fuerza o la coacción del Estado para imponerse en un determinado conflicto con una CA, siempre que ésta “no cumpla las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actúe de forma que atente gravemente al interés general de España” (art. 155 CE). El objeto de este artículo es precisamente examinar el alcance de esta vía, especialmente a la vista de su aplicación, por primera vez, al conflicto constitucional planteado en Cataluña, en octubre de 2017.

2. El debate constitucional sobre los poderes extraordinarios del Estado ex art. 155 CE

Es bien conocido que el art. 155 CE se introdujo en la Constitución española siguiendo el modelo del art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn, del que prácticamente es una copia literal⁸. Presenta, sin embargo, tres diferencias significativas, que hacen que algún autor considere que las semejanzas sean más aparentes que reales⁹. Las dos primeras, se refieren a su literalidad: por un lado, el art. 155 CE amplía el presupuesto de su aplicación respecto de lo previsto en el art. 37 GG, añadiendo al incumplimiento de las obligaciones que deriven de la Constitución o de las leyes —supuesto al que se limita el art. 37 GG, que se refiere expresamente a la Constitución y leyes federales—, la actuación autonómica que atente gravemente al interés general de España. Y, por otro lado, el art. 155 CE añade un elemento procedimental previo a la aplicación de medidas extraordinarias, como es el requerimiento al Presidente de la Comunidad, y que tiene su trascendencia, como veremos después. La tercera gran diferencia, sin embargo, viene determinada por el contexto institucional: en ambos casos, las medidas del Gobierno —federal, estatal— para obligar al cumplimiento forzoso de las obligaciones desatendidas (o de protección del interés general, en el caso español) necesita la aprobación de la segunda cámara. Pero es bien conocida también la diferencia abismal que existe entre el *Bundesrat* alemán y el Senado español con respecto, por lo que ahora importa, a su composición. En Alemania, las medidas del Gobierno federal en aplicación del art. 37 GG sólo se pueden tomar con la aprobación del conjunto de los

⁷ Apartado 2 del art. 33 LOTC, añadido por la LO 1/2000, de 7 de enero, que establece que el plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad se prolonga hasta 9 meses si se reúne la Comisión Bilateral de Cooperación, si en ella se adopta el acuerdo de iniciar negociaciones para resolver las discrepancias y si este acuerdo es comunicado al TC en los 3 primeros meses siguientes a la publicación de ley en conflicto y, además, se publica oficialmente en el BOE y en el diario oficial de la CA correspondiente.

⁸ Sobre la *Bundeszwang* prevista en el art. 37 GG *vid.* Albertí, *Federalismo y cooperación*, 213 y ss.

⁹ Cruz Villalón, *La protección extraordinaria del Estado*, 685, para quien tiene un especial significado la extensión del presupuesto habilitante del art. 155 CE a las actuaciones que atenten gravemente contra el interés general de España, que, en su opinión, acaban convirtiendo esta disposición en una cláusula de poderes generales.

Gobiernos de los *Länder*, mientras que en España basta la mayoría parlamentaria gubernamental, a la que no cuesta mucho lograr la mayoría absoluta requerida dado el sistema electoral del Senado, que normalmente amplifica la del Congreso. Las Comunidades, como tales, no tienen nada que decir.

Pero Alemania no es el único referente comparado en esta materia. Las Constituciones de Austria, Italia y Portugal, en nuestro entorno, también contienen cláusulas que habilitan poderes excepcionales a favor del Gobierno central en caso de conflicto con las entidades territoriales¹⁰. Lo que tienen en común estos tres países, más allá de las diferencias obvias de sus contextos institucionales respectivos, y a diferencia de lo que ocurre en Alemania y en España, es que en los tres se prevén de manera expresa algunas de las medidas que pueden ser adoptadas —las más incisivas para la autonomía de las entidades territoriales, sin duda— en aplicación de los poderes excepcionales que habilitan. Sin entrar ahora en detalles sobre condiciones, procedimiento y modalidades, hay que notar que en Austria se permite la disolución del Parlamento de los *Länder* por parte del *Bundesrat* a instancias del Gobierno Federal (art. 100); en Italia se habilita la disolución del Consejo regional por decreto de la Presidencia de la República (art. 126); y en Portugal autoriza la disolución de los órganos de gobierno de las regiones autónomas por parte del Presidente de la República (art. 236). Son medidas que, en tanto que suponen una injerencia máxima en la autonomía de las entidades territoriales afectadas, se ha entendido, con buen criterio, que debían ser habilitadas expresamente en las Constituciones respectivas.

La cuestión de las medidas que se pueden adoptar es sin duda una de las de mayor relevancia, porque determina el alcance de los poderes extraordinarios que puede utilizar el Gobierno estatal en situaciones extremas como son las que constituyen el presupuesto de aplicación del art. 155 CE. Este precepto, como se ha indicado ya, no concreta estas medidas, sino que se limita a establecer dos condiciones generales que deben cumplir, referidas a su finalidad y a su necesidad. Sobre estas condiciones volveremos más adelante. Pero a lo largo del proceso constituyente, durante el período de elaboración del actual art. 155 CE, sí se trató esta cuestión, de un modo que puede aportar luz a su interpretación.

En efecto, en dos ocasiones se presentaron enmiendas al texto que se estaba elaborando (al art. 144 del Anteproyecto de Constitución, en primer lugar, y al art. 149 del Proyecto aprobado por el Congreso y que debía tramitar el Senado, en segundo

¹⁰ No así Suiza, que a veces se cita también en este sentido. El art. 52 de la Constitución de 1999 recoge la institución tradicional al derecho suizo de la intervención federal (art. 15 y 16 Constitución de 1874), que no es propiamente un mecanismo de control sino más bien de auxilio, que permite (y obliga) a intervenir a la Confederación para proteger el orden constitucional de los cantones cuando este orden es violentado o amenazado y el cantón no está en condiciones de preservarlo, solo o con la ayuda de otros cantones. Es la misma filosofía que inspira la Sección 4 del art. IV de la Constitución de EEUU, que contiene la denominada *Guarantee Clause*, por la que “*The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government, and shall protect each of them against Invasion; and on Application of the Legislature, or of the Executive (when the Legislature cannot be convened) against domestic Violence.*” Estas cláusulas de garantía o de auxilio poco tienen que ver con el mecanismo del art. 155 CE, pero en cambio son citadas como referentes comparados en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el cual se tiene por desatendido el requerimiento formulado al presidente de la Generalitat y se proponen para la aprobación del Senado medidas de aplicación del art. 155 CE.

lugar, las dos por la UCD), por las que se pretendía introducir de forma expresa la posibilidad de disolver “la asamblea regional” —en la denominación del momento— en el primer caso¹¹, y de “disolver los órganos regionales”, en el segundo¹². En ambos casos, las enmiendas no prosperaron y, por tanto, la previsión concreta y específica que contenían sobre la posibilidad de disolver el parlamento autonómico (o, en general, los órganos de gobierno autonómicos) no fue incorporada al texto de la Constitución. Estos dos intentos fallidos fueron la continuación de otro primero, también fracasado, por el que el Grupo Parlamentario de Alianza Popular pretendió igualmente introducir en el texto del Anteproyecto de manera expresa “la suspensión de uno o más órganos de la región” y la “designación de un Gobernador general, con poderes extraordinarios”, como medidas que podía tomar el Gobierno estatal en el supuesto de intervención de una región autónoma “en casos graves”¹³. La diferencia, interesante de notar aquí, es que las dos enmiendas que se han indicado primero iban dirigidas a un texto que era ya prácticamente igual al que se terminó aprobando como art. 155 CE, mientras que el voto particular de AP diseñaba un modelo territorial alternativo completo y la *intervención* que preveía, de este modo, no dejaba de ser una pieza de un sistema que, en general, no se recogió en el sistema constitucional. Por tanto, se puede afirmar que, a la vista de un texto muy parecido al definitivo y actual, se rechazó especificar como medidas posibles la disolución de la asamblea u otros órganos autonómicos.

Naturalmente, se puede discutir sobre el peso que debe tener el debate constituyente en la interpretación actual de este precepto, y si resulta concluyente o no para determinar si caben en él, o no, ciertas medidas, como la disolución del Parlamento o de otros órganos de la Comunidad. Pero en todo caso, no puede resultar irrelevante el hecho de que esta opción estuvo sobre la mesa del constituyente y que éste rechazó su inclusión en el texto constitucional. No parece tampoco un buen argumento considerar que este rechazo —a falta de una aclaración en los propios debates constituyentes, que no aportan nada en relación a este extremo— se produjo sobre la base de entender que esta posibilidad estaba ya incluida implícitamente en las “medidas necesarias” a las que se refería, en general, el texto del precepto y que, por tanto, no era necesario citar expresamente. Al contrario, el hecho de que se presentaran enmiendas en este sentido específico indica más bien que no se consideraban implícitas y que, por tanto, si se querían incluir, había que citar de forma explícita. Esto, por otra parte, es congruente con la experiencia comparada, que muestra, en los casos de Austria, Italia y Portugal

¹¹ Enmienda n.736, de la UCD, con el Sr. Ortí Bordas como primer firmante, por la cual se pedía añadir un 3r. apartado al art. 144 que permitiera que el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, después de deliberar el Consejo de Ministros y de haber consultado a los Presidentes del Congreso y del Senado, pudiera disolver “la Asamblea regional” “por la comisión de actos contrarios a la Constitución, por violar gravemente la ley o por razones de seguridad del Estado”.

¹² Enmienda n. 957, del Sr. Alberto Ballarín, de la UCD, para añadir un nuevo apartado 3 al art. 149, que estableciera que “los órganos regionales podrán ser disueltos si las medidas adoptadas no se cumplen o también en razón de seguridad nacional”. Se preveía el nombramiento de una comisión gestora, integrada por personas elegibles para la asamblea autonómica, que tenía que convocar elecciones en el plazo de tres meses (o sin plazo si la disolución tuviera lugar por razones de seguridad nacional, de manera tal que entonces la comisión gestora actuaría durante el tiempo fijado por el Gobierno, y al cesar se convocarían elecciones).

¹³ Art. 12 del voto particular presentado por el Sr. Fraga Iribarne al Título VIII del Anteproyecto de Constitución, que proponía un sistema territorial alternativo al que contenía el Anteproyecto.

ya citados, que cuando se quieren incluir medidas de esta magnitud y tan excepcionales, deben quedar perfectamente explicitadas en el propio texto constitucional¹⁴.

Así lo ha entendido buena parte de la doctrina española que se ha ocupado de la cuestión. En efecto, varios autores se han manifestado expresamente en el sentido de considerar que las medidas a las que alude el art. 155.1 CE no permiten la disolución del Parlamento ni la destitución del Gobierno de la Comunidad,¹⁵ argumentando básicamente, de forma más o menos explícita, que, por una parte, lo que prevé el art. 155 CE es esencialmente la compulsión de los órganos autonómicos, pero sin implicar en ningún caso un carácter sancionador o punitivo; y que, por otra, este tipo de medidas serían incompatibles con los principios de necesidad y proporcionalidad a los que deben ajustarse las que se adopten. Sin embargo, se han manifestado también otras posiciones, que, desde una *lectura italiana* del art. 155 CE, se muestran más abiertas a admitir que la expresión genérica e indeterminada que utiliza el art. 155 CE cuando se refiere a las “medidas necesarias” que se pueden adoptar pueda incluir también la disolución parlamentaria o de los órganos autonómicos¹⁶.

En todo caso, creo que puede decirse que existe una coincidencia general en afirmar que, a pesar de su carácter genérico e indeterminado, el art. 155 CE no otorga poderes ilimitados al Gobierno, o al Senado para aprobarlos. Se trata de poderes extraordinarios, ciertamente, pero en ningún caso ilimitados. De entrada, aparecen por lo menos dos límites claros, que derivan de una consideración sistemática de la Constitución: primero, el art. 155 CE no puede servir para reformar la Constitución ni el bloque de la constitucionalidad. Parece obvio que el art. 155 CE no es una alternativa a los art. 167 y 168 CE, lo que implica que no puede ser utilizado para modificar o alterar las reglas de organización territorial establecidas, sean de carácter organizativo-institucional, competencial o relacional. Podrá establecer un régimen especial —especialmente en la relación entre los distintos niveles de gobierno— respecto de determinadas materias o cuestiones, pero este régimen deberá ser temporal y provisional y únicamente orientado a la satisfacción de las finalidades que justifican el recurso a estos poderes extraordinarios. Y, segundo, no puede afectar a los derechos y libertades de las personas constitucionalmente reconocidos. La suspensión de derechos está expresamente prevista —y, por tanto, limitada— en la Constitución, por lo que no es

¹⁴ En el caso de Alemania, como es sabido, el art. 37 GG no se ha aplicado nunca y por lo tanto la cuestión de las medidas admisibles, a falta de una concreta determinación a la GG, ha sido solo objeto de debate doctrinal, que ha tenido como trasfondo la experiencia histórica, muy traumática, de la aplicación de los poderes presidenciales extraordinarios previstos en el art. 48 de la Constitución de Weimar (que yuxtaponía e invitaba a confundir la *Reichsexekution* y la *Diktaturkompetenz* en el estado de excepción, previstos en los párrafos 1 y 2, respectivamente, del art. 48). Sobre las medidas admisibles en Alemania ex art. 37 GG, en español, *vid.* Albertí, *Federalismo y cooperación*, 218 i ss.; y García Torres, *El artículo 155*, esp. 1277 y ss., con numerosas referencias también a lo largo de todo el trabajo, excluyendo expresamente la disolución de los órganos de los *Länder*.

¹⁵ Así, García de Enterría, *La ejecución autonómica*, 184; García Torres, *El artículo 155*, 1283; Gil-Robles, *Artículo 155*, 514; Aja y otros, *Sistema jurídico*, 474; Ballart, *Coerció estatal*, 162.

¹⁶ Vandelli, *El ordenamiento español*, 331; Tolivar Alas, *El control del Estado*, 187. Alzaga no incluye expresamente este tipo de medidas, pero tampoco las excluye, diciendo que tienen solo como límite la “razonable proporcionalidad” (*Comentario sistemático*, 678); igual que Gómez Orfanel, que pone el acento en las medidas de sustitución (“Artículo 155”, 2580 y ss.). Por otro lado, Vírjala admite explícitamente la posibilidad, para el caso de atentado grave al interés general, de la disolución de órganos, estableciendo el límite en la *Liquidation* alemana o la *direct rule* británica en relación con el Ulster (“La coacción estatal”, 103).

posible aplicarla en unas condiciones o respecto de unos derechos que no sean los expresamente habilitados, tanto con carácter colectivo (art. 55.1 y 116 CE) como individual (art. 55.2 CE). La aplicación del art. 155 CE podría hipotéticamente producirse de manera coincidente con las situaciones excepcionales que habilitan la suspensión de derechos, pero se trata de dos situaciones completamente separadas, y cada una de ellas debería responder a sus propios presupuestos habilitantes, completamente diferentes, aunque pudieran coincidir en el tiempo.

Y, por otra parte, del propio texto del art. 155 CE se derivan dos límites claros aplicables a las medidas que se puedan adoptar: su finalidad y su necesidad, lo que conduce, como se ha dicho, a someterlas a un test de adecuación y proporcionalidad. Así, no es nada arriesgado afirmar que las medidas deben estar orientadas a obligar a la Comunidad al cumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales que haya desatendido o bien a la protección del interés general lesionado, y que por tanto, deben ceñirse a este fin, que, además, quedará determinado en el requerimiento previo que el Gobierno estatal debe dirigir al Presidente de la Comunidad; en segundo lugar, las medidas adoptadas deben ser necesarias para lograr este fin, en el sentido no sólo de resultar adecuadas, sino también de que no existan razonablemente otros medios alternativos menos graves o invasivos; y, en tercer lugar, deben resultar proporcionales, en sentido estricto, al fin de que las justifica, por lo que deben suponer la mínima injerencia posible en la autonomía de la Comunidad. Creo que estas consideraciones generales ofrecen criterios suficientes —tanto negativos, en el sentido de excluir, como positivos, en el sentido de exigir determinadas condiciones— para valorar constitucionalmente las medidas que puedan adoptarse en aplicación de los poderes extraordinarios que habilita el art. 155 CE.

3. La aplicación del art. 155 CE en el conflicto de Cataluña

Con el requerimiento acordado por el Consejo de Ministros el día 11 de octubre de 2017, dirigido al Presidente de la Generalitat, se puso en marcha, por primera vez, el mecanismo del art. 155 CE, aplicándolo a la crisis constitucional suscitada en Cataluña a raíz del proceso soberanista que se ha desarrollado, especialmente, en la XI Legislatura, a partir de las elecciones al Parlamento de septiembre de 2015. En este requerimiento se instaba al Presidente de la Generalitat para que

“confirme si alguna autoridad de la Generalitat de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si en su declaración del 10 de octubre de 2017 ante el pleno del Parlamento implica la declaración de independencia al margen de que esta se encuentre o no en vigor”,

otorgándole un plazo perentorio para contestar, hasta el día 16 de octubre a las 10 h. En caso de que la respuesta fuera positiva (precisando que “cualquier contestación distinta a una simple respuesta afirmativa o negativa se considerará confirmación”) se le requería para que

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, tendiente a la declaración y configuración de Cataluña como Estado independiente del resto de España, con cumplimiento íntegro de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional.

El Presidente de la Generalitat contestó con dos cartas, de 16 y 19 de octubre, dirigidas al Presidente del Gobierno estatal, en las que, tras realizar diversas consideraciones sobre la situación política en Cataluña, se pedía una reunión con el Presidente del Gobierno para abrir un proceso de diálogo y anunciaba, en la segunda, que

“si el Gobierno del Estado persiste en impedir el diálogo y continuar la represión, el Parlament de Catalunya podrá proceder, si lo estima oportuno, a votar la declaración formal de independencia que no votó el día 10 de octubre.”

El Gobierno estatal entendió que estas cartas obviaban la respuesta al requerimiento formulado, que consideró desatendido, estimando además que su contenido, reconociendo el referéndum celebrado el 1 de octubre después de que el TC hubiera dictado, el día 17 de octubre, sentencia por la que anulaba la ley del referéndum de autodeterminación de Cataluña, suponía confirmar la ruptura del orden constitucional. Así, el Consejo de Ministros adoptó el día 21 de octubre un Acuerdo por el que se tenía por no atendido el requerimiento presentado y se proponían al Senado para su aprobación un conjunto de medidas “necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general”, con los objetivos de “restaurar la legalidad constitucional y estatutaria, asegurar la neutralidad institucional, mantener el bienestar social y el crecimiento económico, y asegurar los derechos y libertad de todos los catalanes”.

Estas medidas se proyectaban en cinco direcciones distintas: A) al Presidente de la Generalitat, el Vicepresidente y el Consejo de Gobierno; B) a la Administración de la Generalitat; C) a determinados ámbitos de la actividad administrativa; D) al Parlamento de Cataluña; y E) a aspectos diversos, con medidas de carácter transversal. No es objetivo de este trabajo analizar con detalle estas medidas, pero sí conviene indicar las principales en cada ámbito, a los efectos de poder valorar después su idoneidad para hacer frente al conflicto de Cataluña. Las medidas principales adoptadas consistieron en autorizar al Gobierno estatal para:

A) proceder al cese del Presidente, el Vicepresidente y el Gobierno, y sustituirlos en el ejercicio de sus funciones por los órganos o autoridades que designara o creara el propio Gobierno estatal. De manera específica, la facultad del Presidente para disolver el Parlamento y convocar elecciones se trasladaba al Presidente del Gobierno.

B) Colocar a la Administración de la Generalitat bajo las directrices de los órganos creados o designados por el Gobierno estatal y habilitar a estos órganos para que pudieran adoptar las disposiciones, actos y órdenes necesarias para ejercer las competencias y funciones que hubieran asumido; someter las actuaciones de la Administración de la Generalitat a un régimen de comunicación o autorización previa, estableciendo su nulidad si se adoptaren sin este requisito. Además, se preveía, en el caso de los actos que requirieran comunicación previa, que los órganos creados o designados por el Gobierno estatal pudieran oponerse a los mismos, con carácter vinculante; nombrar, cesar o sustituir temporalmente a cualquier autoridad, cargo público y personal de la Administración de la Generalitat y de sus organismos y entidades vinculadas; y exigir responsabilidades disciplinarias al personal de la Generalitat en caso de incumplimiento de las disposiciones, actos y órdenes adoptadas por los órganos designados por el Gobierno estatal.

C) Adoptar determinadas medidas singulares en materia de seguridad y orden públicos¹⁷; de gestión económica, financiera, tributaria y presupuestaria¹⁸; y de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales¹⁹.

D) Prohibir que el Parlamento de Cataluña pudiera realizar la investidura de un Presidente de la Generalitat hasta la constitución de un nuevo Parlamento, surgido de unas elecciones convocadas por el Presidente del Gobierno estatal. Igualmente, se excluían las funciones de control del Parlamento sobre las actuaciones de los órganos designados por el Gobierno, atribuyendo esta función de seguimiento y control al Senado, a la vez que se prohibía dirigir propuestas de impulso político y de gobierno a los órganos designados por el Gobierno estatal. Especial significado tenía el establecimiento de un régimen de control previo de las iniciativas parlamentarias, de carácter legislativo y no legislativo, por parte de un órgano designado por el Gobierno estatal, que debía dar su conformidad previa para su tramitación.

E) Finalmente, en el apartado dedicado a las medidas transversales, se establecían determinadas previsiones especiales sobre el régimen de los actos autonómicos (nulidad de pleno derecho e ineficacia de todas aquellas disposiciones, actos y resoluciones autonómicas que contravinieran las medidas aprobadas en el Acuerdo); la publicación en boletines oficiales (estableciendo que cualquier acto o disposición, de cualquier rango y de naturaleza administrativa o parlamentaria, publicado en el DOGC o en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* sin la autorización o en contra de lo que acordaran los órganos creados por el Gobierno, no tendría vigencia, en el caso de las disposiciones, ni validez y eficacia, en el caso de las resoluciones, actos o acuerdos); la modificación de departamentos, organismos y entidades (autorizando que las potestades organizativas fueran ejercidas por los órganos y autoridades designados por el Gobierno); y, en fin, sobre el régimen disciplinario (en un doble sentido: considerar nulos de pleno derecho los procedimientos que se hubieran podido iniciar para sancionar conductas que constituyeran acatamiento de resoluciones del TC o de los tribunales ordinarios que anulan “actividades o fines vinculados o relacionados con el proceso secesionista”, por una parte; y por otra, considerar que el incumplimiento de las medidas contenidas en el Acuerdo se entenderían a efectos disciplinarios como incumplimientos del deber de fidelidad a la Constitución y el Estatuto).

¹⁷ Colocación de los Mossos d'Esquadra-Policía de la Generalitat bajo las órdenes de las autoridades y órganos designados por el Gobierno estatal y sustitución de los Mossos por efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

¹⁸ Ejercicio de las competencias de la Generalitat en estos ámbitos por los órganos designados por el Gobierno estatal, con el objetivo, en especial, de garantizar que los fondos transferidos por el Estado y los ingresos obtenidos por la Generalitat no se destinaran a “actividades o fines relacionados o vinculados con el proceso secesionista o que contravengan las medidas” contenidas en el Acuerdo de aplicación del art. 155 CE.

¹⁹ Ejercicio de las funciones de la Generalitat en materia de telecomunicaciones, servicios digitales y tecnologías de la información por los órganos designados por el Gobierno estatal; y garantía, respecto de los medios de comunicación de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, de la “transmisión de una información veraz, objetiva y equilibrada, respetuosa con el pluralismo político, social y cultural, y también con el equilibrio territorial; así como el conocimiento y respeto de los valores y principios contenidos en la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, aunque sin especificar la fórmula o el mecanismo para prestar esta garantía.

El Acuerdo del Consejo de Ministros preveía, finalmente, que este conjunto de medidas estuviera vigente hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat que resultara de las elecciones que se convocaran, y que, durante su vigencia, el Gobierno pudiera plantear al Senado su modificación o anticipar su cese.

La tramitación en el Senado se hizo con gran celeridad, en un total de seis días,²⁰ y concluyó con el Acuerdo del Pleno del Senado por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, de 27 de octubre, que fue publicado en el BOE el mismo día 27. Por su parte, el Parlamento de Cataluña, mientras ya se estaba tramitando en el Senado la aplicación del art. 155 CE, en una semana de fuerte tensión política, celebró una sesión plenaria, los días 26 y 27, para realizar un “debate general sobre la aplicación del artículo 155 de la Constitución española en Cataluña y sus posibles efectos”. Al final de la sesión, el día 27, y después de que ya hubiera terminado la sesión del Senado donde se aprobaron las medidas solicitadas por el Gobierno en aplicación del art. 155 CE, el Parlamento aprobó una propuesta de resolución presentada por los Grupos Junts pel Sí y la CUP que reproducía la “Declaración de los representantes de Cataluña” que habían suscrito los diputados el día 10 de octubre y que contenía una “declaració sobre la constitució de la República catalana com estat independent, sobirà, de dret, democràtic i social”²¹.

El Acuerdo del Senado aprobó las medidas solicitadas por el Gobierno, pero con algunas modificaciones, entre las que destacan las siguientes:

- se atribuyeron directamente al Gobierno, o a las autoridades y órganos que éste creara o designara, las funciones de sustitución del Presidente de la Generalitat y de los miembros del Gobierno que se cesaban,
- se eliminaron las referencias y previsiones sobre el servicio público audiovisual de la Generalitat, y
- se eliminó el control previo de las iniciativas parlamentarias por parte del Gobierno estatal (con el argumento, interesante de notar, de que se consideraba contrario a la Constitución).

²⁰ Acuerdo de la Mesa de admisión de la solicitud del Gobierno al Senado para aprobar las medidas y constitución de una comisión conjunta de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y Constitucional para tramitar la solicitud del Gobierno (21 de octubre, BOGG-Senado, n. 162, de 21 de octubre); reunión de la ponencia para formular una propuesta (26 octubre); reunión de la Comisión conjunta para el debate y votación de la propuesta (26 octubre); sesión del Pleno (27 de octubre). El Presidente de la Generalitat presentó a la Comisión y por escrito las alegaciones que prevé el art. 189 del Reglamento del Senado (publicadas en el BOGG-Senado, n. 165, de 27 de octubre. La reunión de la Mesa y los Portavoces de la Comisión, previa a la sesión de la Comisión del día 26 de octubre (*Diario de Sesiones del Senado*, n. 183, de 26 de octubre, 2 y 3) rechazó que actuara como representante del Presidente el Delegado del Gobierno de la Generalitat en Madrid, el Sr. Mascarell, y finalmente asumió esta función el Senador Sr. Cleries). Los votos particulares presentados se publicaron en el BOGG-Senado, n. 166, de 28 de octubre.

²¹ Resolución aprobada por 70 votos a favor, 10 en contra y 3 abstenciones, con la ausencia de los diputados de los Grupos parlamentarios Socialista, Ciudadanos y Popular, que abandonaron la sesión antes de la votación.

Además, se mandató al Gobierno para que hiciera uso de las medidas aprobadas de una manera “proporcionada y responsable”, “atendiendo a la evolución de los acontecimientos y de la gravedad de la situación”.

El Acuerdo de aprobación del Senado y el Acuerdo inicial de propuesta de medidas del Gobierno se publicaron simultáneamente en el BOE el mismo día 27 de octubre, y al día siguiente el diario oficial publicaba ya las primeras medidas adoptadas en virtud de aquella habilitación, consistentes en:

— el cese del Presidente de la Generalitat²², el Vicepresidente y demás miembros del Gobierno²³

— la disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de elecciones para el día 21 de diciembre²⁴

— la supresión de varios órganos de la Generalitat y el cese de los titulares de los órganos suprimidos²⁵, así como el cese de varios altos cargos de la Generalitat²⁶

— la designación de órganos y autoridades para hacer efectiva la aplicación de las medidas autorizadas por el Senado, especialmente las de sustitución de las autoridades catalanas destituidas, designación que se hizo a favor del Presidente del Gobierno, la Vicepresidenta, el Consejo de Ministros y los Ministros.

Igualmente, en los días siguientes se aprobó la supresión de otros órganos de la Administración de la Generalitat y el cese de sus titulares y del personal eventual adscrito a los cargos cesados²⁷.

Hasta aquí los hechos. A partir de los mismos, cabe preguntarse aquí por las cuestiones constitucionales que suscita la aplicación del art. 155 CE, en los términos en que se ha producido. Y las cuestiones constitucionales se presentan en este caso en una doble dirección: la primera, y más obvia, respecto a la adecuación a la propia Constitución del modo en que se han aplicado los poderes extraordinarios ex art. 155 CE, tanto desde un punto de vista procedimental y formal como en relación al tipo de medidas que se han adoptado. Pero también hay que preguntarse sobre la idoneidad de la aplicación de un instrumento como el del 155 CE a un conflicto como el de Cataluña. La primera parte se discute a continuación, de una manera breve y general. Y sobre la segunda se dedica

²² RD 942/2017, de 27 de octubre.

²³ RD 943/2017, de 27 de octubre.

²⁴ RD 946/2017, de 27 de octubre.

²⁵ Oficinas del Presidente y del Vicepresidente, Consejo Asesor para la Transición Nacional, Comisión especial sobre la violación de derechos fundamentales en Cataluña, Patronato Catalunya-Mon-DIPLOCAT y delegaciones del Gobierno al extranjero, excepto la de la Unión Europea (RD 945/2017, de 27 de octubre).

²⁶ Delegado del Gobierno en Madrid, Representante Permanente ante la Unión Europea, Secretario General del Departamento de Interior, Director General de la Policía (cesados por RD 945/2017, de 27 de octubre), y Mayor de los Mossos d'Esquadra (Orden, INT/1038/2017, de 28 de octubre).

²⁷ RD 954/2017, de 31 de octubre (BOE de 2 de noviembre).

una reflexión, necesariamente breve también, en el apartado siguiente, con lo que finaliza este trabajo.

El Acuerdo del Senado por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno en aplicación del art. 155 CE ha sido objeto hasta la fecha de dos recursos de inconstitucionalidad²⁸, que han sido admitidos a trámite por el TC y que, por tanto, ofrecen al Tribunal la oportunidad de pronunciarse de manera directa por primera vez sobre el art. 155 CE²⁹. Pero de entrada hay que lamentar que el Tribunal haya renunciado expresamente a pronunciarse sobre la aplicación del art. 155 CE en tiempo útil, mientras puedan aún estar en vigor las medidas dictadas a su amparo³⁰. No es que el Tribunal, siguiendo su tradicional demora para resolver los asuntos, no tenga tiempo, previsiblemente, de decidir sobre la constitucionalidad de las medidas mientras éstas aún estén en vigor, sino que renuncia explícitamente a ello. Porque, en efecto, no puede tener otra consecuencia el hecho de suspender el plazo para que el Gobierno de la Generalitat pueda formular alegaciones sobre los recursos presentados hasta que deje de estar en vigor el Real Decreto 944/2017, que habilita al Consejo de Ministros para ejercer las funciones que corresponden al Gobierno de la Generalitat de Cataluña. La finalidad, sin duda loable, de evitar el conflicto de intereses, conduce no obstante a denegar una justicia constitucional efectiva, porque precisamente este Real Decreto es una de las medidas principales adoptadas en aplicación del art. 155 CE. No es éste el lugar para proponer alternativas a esta situación, pero estoy seguro de que se hubieran podido arbitrar otras soluciones que no supusieran una renuncia explícita a ejercer una justicia constitucional efectiva y no meramente histórica o pedagógica.

En relación con los aspectos formales y procedimentales de la aplicación del art. 155 CE en Cataluña, destaca, en mi opinión, el hecho de que, por la manera en que se ha producido, la fase de requerimiento ha perdido todo su significado. El requerimiento realizado presenta, en efecto, algunos problemas graves que afectan a los requisitos y condiciones que establece la Constitución, comprometiendo así la función que está

²⁸ Recursos presentados por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En marea, y por el Parlamento de Cataluña. El TC en cambio no admitió a trámite otro recurso, presentado por el Gobierno de la Generalitat, por prematuro, ya que se presentó contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, antes que fuera aprobado por el Senado (ATC 142/2017, de 31 de octubre).

²⁹ En la jurisprudencia del TC se encuentran diversas referencias al art. 155 CE, pero no sobre su aplicación concreta, ya que nunca se había producido hasta el momento. En el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 se citan diversas sentencias del TC que se refieren al art. 155 CE (SSTC 25/1981, 27/1987, 49/1988, 215/2014). No se cita en cambio la STC 76/1983, sobre el proyecto de LOAPA, que declaró inconstitucional parte del art. 7.2 del proyecto de LOAPA que pretendía definir con carácter general los supuestos de aplicación del art. 155 CE (FJ 12).

³⁰ En las providencias de admisión de los dos recursos mencionados (de 10 de enero y de 7 de febrero de 2018, respectivamente) el TC suspende el plazo que tiene el Gobierno de la Generalitat para hacer alegaciones, “con el fin de evitar un conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña”, y hasta que “(...) el Consejo de Ministros, de conformidad con el art. 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, ejerza las funciones y competencias que corresponden al Consejo de Gobierno de la Generalitat de Catalunya”, de tal manera que el TC renuncia a dictar sentencia mientras dure la aplicación del art. 155 CE, que es precisamente lo que se está impugnando con los recursos presentados, y cuya tramitación así se suspende. Se trata sin duda de un equilibrio difícil entre el derecho de defensa, de un lado, y la efectividad de la revisión jurisdiccional que se pide, que debería haber sido resuelta de manera que no supusiera una renuncia explícita a dar una respuesta efectiva a los recursos.

destinado a cumplir en el proceso de aplicación del art. 155 CE. Tal como está previsto en el art. 155 CE, la fase de requerimiento previo no es en ningún caso un mero requisito formal previo a la activación de los poderes extraordinarios que la misma disposición habilita, sino que juega un papel esencial, en la medida en que, por un lado, fija el presupuesto en el que se pretende justificar la aplicación de los poderes extraordinarios —cuál es, al entender del Gobierno estatal, el incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales o la actuación que atenta gravemente contra el interés general de España—, fijando de esta manera los términos del debate entre el Estado y la CA, con efectos importantes para el control jurisdiccional que se pueda establecer posteriormente; y, por otro lado, de manera parecida a como opera el requerimiento en los conflictos de competencia, pero más relevante políticamente aquí dada la mayor relevancia del asunto, la fase de requerimiento abre una posibilidad de diálogo en el que las partes puedan avenirse a una solución que haga innecesario activar los poderes extraordinarios estatales.

El requerimiento que el Gobierno del Estado dirige al Presidente de la CA, en buena lógica, debe identificar, en primer lugar, el incumplimiento de obligaciones o el atentado al interés general que se imputa a la CA y, en segundo lugar, debe instar las medidas que se consideren adecuadas para restaurar la situación. El Presidente de la CA, por su parte, en su respuesta al requerimiento puede discutir tanto la actuación que se le imputa como las medidas de restauración que le insta al Gobierno. Este debe valorar la respuesta, y considerar si ésta es o no satisfactoria para el fin que había manifestado en el requerimiento; si no es así, puede proponer al Senado la aprobación de las medidas necesarias. Y finalmente, el Senado debe comprobar que se ha realizado el requerimiento y que éste ha sido incumplido (art. 189.1 Reglamento Senado), como presupuesto para aprobar las medidas solicitadas por el Gobierno. El requerimiento, operando de esta manera, no deja de ser un proceso de diálogo entre el Gobierno estatal y la CA, que necesariamente debe producirse antes de adoptar medidas extraordinarias, que se focaliza en la actuación de la CA a la que se imputa el agravio, y que se controla políticamente por el Senado. Esta es, por tanto, una fase previa y compleja, en la que intervienen tres actores (Gobierno y Presidente de la CA, pero también el Senado), que constituye un momento decisivo para justificar el recurso a un instrumento extraordinario como es el art. 155 CE. Nada más lejos que una simple formalidad.

Pues bien, el examen de las actuaciones realizadas en esta fase muestra que se han desatendido algunas condiciones básicas del procedimiento del requerimiento, impidiendo así que cumpla la función que tiene asignado. En efecto, se puede observar, en primer lugar, una falta de congruencia entre el requerimiento hecho inicialmente por el Consejo de Ministros el día 11 de octubre y el Acuerdo del propio Consejo de Ministros de 21 de octubre por el que se tiene por desatendido el requerimiento y se proponen medidas en el Senado para su aprobación. El requerimiento inicial, en efecto, se centra —y se limita— en pedir al Presidente de la Generalitat que confirme o no si alguna autoridad de la Generalitat ha declarado la independencia de Cataluña. Y, para el caso de una respuesta afirmativa, se le requiere que ordene la revocación de esta declaración y el cese de cualquier actuación relativa al proceso constituyente.³¹ En cambio, el

³¹ La parte dispositiva del requerimiento establecía textualmente: “A. Requerir al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, en su condición de más alto representante de la Generalitat y de representante ordinario del Estado en Cataluña, al amparo del artículo 155 de la Constitución española, a fin de que: 1. El Presidente de Generalitat confirme si alguna autoridad de la Generalitat de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si en su declaración del 10 de octubre de 2017 ante el pleno del Parlamento implica la declaración de

Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre por el que se considera desatendido el requerimiento amplía enormemente su ámbito, sobrepasando en mucho tanto el objeto inicial como las medidas propuestas. Así, se alude con carácter general al

“incumplimiento manifiesto, contumaz y deliberado de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por sus máximas instituciones gubernamentales y parlamentarias, de sus obligaciones constitucionales, a través de la puesta en marcha de un proceso de secesión de dicha Comunidad Autónoma del Estado español, con desobediencia rebelde, sistemática y consciente de los reiterados pronunciamientos y requerimientos del Tribunal Constitucional, afectando de manera grave al interés general de España.”

Actitud que, sigue el Acuerdo,

“ha producido una grave afección al modelo de convivencia constitucional, a los derechos del conjunto de los españoles, titulares de la soberanía nacional, y ha generado daños ya constatables por la inestabilidad política generada que menoscaban el bienestar económico y social del conjunto de los catalanes.”

Hace referencia a continuación a la aprobación por parte del Parlamento de Cataluña de las leyes 19/2017 y 20/2017, suspendidas por el TC, y a la voluntad manifestada por el Presidente de la Generalitat de reconocer el referéndum del día 1 de octubre, con lo que, se dice, se atenta además de manera grave al interés general de España, ya que manifiesta

“la deliberada voluntad de persistir en la secesión de España y atentar de modo flagrante contra la soberanía nacional del pueblo español, y la integridad territorial del Estado, que son pilares básicos de la Constitución española.”

Todo ello, se dice, provoca “un serio deterioro del bienestar social y económico en la Comunidad Autónoma de Cataluña”, que está “afectando a la evolución económica en Cataluña y contrastan con el dinamismo económico que venía mostrando hasta ahora”.

Todos estos motivos, con las argumentaciones correspondientes, van claramente mucho más allá de lo que se estableció en el requerimiento inicial, con la consecuencia de que, por tanto, no han podido formar parte del diálogo previo entre instituciones que supone el requerimiento. Y las medidas que se proponen, por su parte, y que ya se han indicado más arriba, sobrepasan también en mucho las inicialmente demandadas, que se dirigían a revocar —si se hubiera producido— la declaración de independencia y a cesar las actuaciones relativas al proceso constituyente.

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 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 y el Gobierno de Generalitat de Cataluña se revoque y 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”.

En este mismo Acuerdo, que debería formar parte del diálogo establecido entre las dos partes, tampoco se toma en consideración ni se valora de modo alguno la respuesta del Presidente de la Generalitat contenida en las dos cartas que dirigió al Presidente del Gobierno, ni en relación a la demanda que se le formuló —respecto de la cual se desprendía con claridad que negaba que se hubiera declarado la independencia de Cataluña— ni en relación a las medidas que propone para canalizar el conflicto —abrir un proceso de diálogo, que comenzaría con una reunión con el Presidente del Gobierno—. No deja de sorprender el hecho de que el Gobierno estatal, en su requerimiento, precisara que cualquier respuesta diferente a una simple afirmación o negación de la declaración de independencia se consideraría una confirmación. El Gobierno obviamente es libre de formular el requerimiento en los términos que considere más adecuados, pero no es admisible que pretenda condicionar la respuesta de la otra parte y que predetermine sus efectos. En todo caso, revela una concepción del requerimiento que no se corresponde en absoluto con el carácter que hemos visto y que lo configura como una fase de diálogo previo al uso de los poderes extraordinarios ex art. 155 CE.

El Senado, por su parte, tampoco valoró en su Acuerdo del día 27 de octubre ni el requerimiento previo del Gobierno ni la respuesta del Presidente de la Generalitat, a los efectos de determinar el incumplimiento producido, como establece el art. 189.1 de su Reglamento. Y, además, el propio proceso de deliberación del Senado quedó afectado por el hecho de que la Mesa impidiera que pudiera comparecer el representante personal designado por el Presidente de la Generalitat para intervenir ante la Comisión, como se ha visto ya³².

La conclusión que se desprende del examen del procedimiento de aplicación del art. 155 CE al caso de Cataluña es el fracaso rotundo del proceso previo de diálogo y deliberación que la Constitución exige antes de adoptar medidas extraordinarias, que quedó completamente desnaturalizado y al que no se dio ninguna oportunidad para cumplir el papel para el que, en mi opinión, está previsto y que le da sentido.

Sobre las medidas adoptadas, me referiré sólo a las aprobadas por el Senado, que son las que efectivamente se han aplicado. Sin embargo, creo que es significativo y hay que hacer notar que el Gobierno estatal propusiera también otras que el propio Senado desestimó expresamente “por ser contrarias a la Constitución”³³. Estas medidas eran las que pretendían establecer un control previo de las iniciativas, legislativas y no legislativas, del Parlamento de Cataluña, de tal manera que no se pudieran tramitar sin la conformidad, expresa o tácita, de la autoridad designada por el Gobierno estatal a este efecto³⁴. Se mantienen en cambio, respecto del Parlamento, la prohibición de iniciar

³² *Vid.* nota 20. Es difícil entender cuál haya podido ser el fundamento jurídico de la negativa, ya que el art. 189.3 del Reglamento del Senado hace referencia explícitamente a la posibilidad de que el Presidente “designa, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos”. Esta negativa resulta gratuitamente gravosa, porque no se entiende el perjuicio que pueda causar el hecho de que el representante personal del Presidente no sea un miembro del Gobierno de la Generalitat (que es la razón que se alegó), y en cambio sí que se perjudica el proceso de deliberación en un asunto tan delicado y polémico como éste, en el que resulta más necesario que nunca que las formas estén al servicio de la deliberación y no, en cambio, se conviertan en obstáculos para que ésta pueda producirse.

³³ Acuerdo Senado de 27 de octubre de 2017, citado, apartado II.c.

³⁴ Apartado D.4, párrafos 2 y 3 del Acuerdo del Gobierno.

un proceso de investidura de un Presidente de la Generalitat hasta la celebración de unas nuevas elecciones, la prohibición del ejercicio de las funciones de control y de impulso político respecto de las autoridades y órganos designados por el Gobierno para aplicar las medidas del art. 155 CE, funciones que corresponderán, se dice, al Senado; y, en general, la prohibición de “tramitar iniciativas que resulten contrarias a las presentes medidas, ni a su presupuesto, objeto y finalidad”. Sin embargo, en tanto que se disolvió el Parlamento y se convocaron elecciones de manera inmediata, estas medidas prácticamente no tuvieron virtualidad.

Las medidas que, en cambio, sí tuvieron efecto, y que de hecho constituyen el núcleo básico de la aplicación del art. 155 CE, fueron la destitución del Gobierno, la disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de elecciones, y la colocación del conjunto de la Administración de la Generalitat bajo las órdenes del Gobierno estatal, lo que conllevaba también la facultad de suprimir órganos y cesar cargos.

Estas medidas pueden ser analizadas a la luz de las exigencias y condiciones constitucionales que se desprenden del art. 155 CE, y que ya se han indicado antes con carácter general, para determinar si entran dentro del ámbito de los poderes extraordinarios que el art. 155 CE confiere al Estado. No es aquí el lugar para hacer una valoración detallada de la constitucionalidad de estas medidas, pero sí se pueden realizar algunas consideraciones generales. La primera de ellas es que coinciden, en gran parte, con las medidas que fueron descartadas en el proceso constituyente, como se ha visto antes. En efecto, tanto la disolución del Parlamento como la destitución o cese del Gobierno fueron consideradas en los debates constituyentes, y fueron rechazadas. La interpretación del texto constitucional a la luz de los debates constituyentes puede no resultar concluyente y definitiva para iluminar el sentido de un determinado precepto, pero en este caso resulta muy difícil afirmar que cabe dentro del art. 155 CE lo que de manera específica se rechazó en el proceso de su elaboración. Hay pocos casos tan claros en que una determinada opción fuera expresamente excluida del texto constitucional finalmente aprobado. El argumento de que estas medidas están implícitas en las “medidas necesarias” resulta enormemente débil, como ya se ha dicho, no sólo por el hecho mismo de que fueran expresamente propuestas (su propuesta es más bien, en efecto, un indicio de que no se consideraban implícitas), sino por imperativos de lógica constitucional elemental, que obliga a explicitar medidas de esta trascendencia, como ha sucedido en los casos de Italia, Austria y Portugal, también vistos.

La segunda observación es que estas mismas medidas afectan derechos fundamentales, que es uno de los límites básicos a los que están sometidas, como también se ha dicho. En efecto, tanto la destitución de los miembros del Gobierno como la disolución anticipada del Parlamento afectan a los derechos de participación política ex art. 23 CE, tanto de los ciudadanos como de los propios cargos cesados. Respecto de estos últimos, está claro que su cese, por causas no previstas y por un órgano distinto del que está establecido en el ordenamiento³⁵, afecta al *ius in officium*, que está

³⁵ Respecto a los diputados, la regulación de la finalización anticipada de la legislatura está contenida en los art. 75 y 67.3 EAC (con carácter general y respecto a la investidura fallida, respectivamente, y en todos los casos la facultad de disolución corresponde al Presidente de la Generalitat). Respecto a los miembros del Gobierno, su cese corresponde igualmente al Presidente (art. 68 EAC), y, en cuanto a este último, su cese está previsto igualmente en casos concretos (art. 67.7 EAC).

protegido por el art. 23.2 CE, como ha manifestado reiteradamente el TC³⁶. Porque, en efecto, es difícil concebir una afectación más intensa del *ius in officium* de los cargos públicos que decretar la finalización anticipada de las funciones para las que han sido elegidos o nombrados. Por ello, el ordenamiento pone un cuidado especial para determinar en qué casos procede y quién lo puede hacer. Y es obvio que estas condiciones —supuestos y autoridad competente— no se han dado en este caso, de lo que resulta una vulneración del derecho de los representantes electos y los miembros del Gobierno protegido por el art. 23.2 CE. Del mismo modo, resulta también afectado el derecho de participación política de los ciudadanos, en la medida que los representantes que han elegido —y los miembros del Gobierno que han sido designados posteriormente en función de las opciones políticas que han expresado los ciudadanos en las urnas— no han podido ejercer sus funciones durante el tiempo previsto³⁷.

Y finalmente, las medidas adoptadas en aplicación del art. 155 CE pueden ser objeto de un test de proporcionalidad, a partir de las condiciones que se exigen respecto de su *finalidad* y su *necesidad* que son establecidas de manera expresa el propio art. 155 CE y que han sido puestas de relieve más arriba. Para realizar este escrutinio aparecen, sin embargo, algunos obstáculos importantes, que derivan de los defectos con que se ha desarrollado la fase previa de requerimiento, según se ha visto ya. La falta de congruencia entre el requerimiento inicial y el Acuerdo por el que se tiene por desatendido y se proponen medidas para la aprobación del Senado hace que planeen dudas e incertidumbres sobre aspectos decisivos, generando una muy notable inseguridad. Pero en todo caso, el objeto del requerimiento, con la identificación de su finalidad y de las medidas que se proponen, no puede ser sino el que figura como tal en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre, que es el acto que realmente y efectivamente inicia el procedimiento. Por tanto, la finalidad respecto de la que se deben cotejar las medidas adoptadas es la de obtener una respuesta sobre la eventual declaración de independencia de Cataluña, y, en caso afirmativo, las medidas deben ser las encaminadas a restaurar el orden constitucional (medidas que son instadas al Presidente de la Generalitat, y que en caso de que no sean cumplidas, pueden dar paso a las instrucciones obligatorias previstas en el apartado 2 del art. 155 CE). Pues bien, es muy difícil sostener razonablemente, con una aplicación seria y rigurosa del test de proporcionalidad, que ninguna de las medidas básicas adoptadas (destitución del Gobierno, disolución del Parlamento y sustitución en la dirección de la Administración de la Generalitat) pueda pasar este control de manera satisfactoria.

Ninguna de las tres medidas básicas adoptadas resulta adecuada para conseguir la finalidad perseguida; ni, mucho menos, resultan *necesarias* a tal efecto, en el sentido de que solo a través de ellas y no de otras menos lesivas se pueda conseguir esta pretendida finalidad. Porque resulta claro que, para revocar una —negada en la respuesta al requerimiento— declaración de independencia y una restauración del orden constitucional, la destitución del Presidente y de todo el Gobierno y la colocación de toda la Administración de la Generalitat bajo las órdenes del Gobierno estatal, trasvasándole incluso las facultades de organización que le permiten suprimir órganos y cesar cargos, resultan medidas claramente desproporcionadas, tanto por la posibilidad

³⁶ SSTC 5/1983, 298/2006, entre muchas otras.

³⁷ La STC 203/2001 afirma que el derecho que “el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos quedaría vacío de contenido o sería ineficaz si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio”.

de utilizar alternativas menos lesivas como por la gravedad que en sí tienen y el daño que causan a la autonomía de la Comunidad. Y, por otra parte, la disolución anticipada del Parlamento no se puede inscribir en ningún caso dentro de esta finalidad, ya que la población puede volver a configurar, como así ocurrió, una mayoría política similar. Es más, apelar a las urnas en una situación como ésta supone de hecho llamar a la ciudadanía para emitir una valoración política de los hechos sucedidos, que, en función de los resultados, se podrán entender convalidados o reprobados políticamente. Esta valoración, democráticamente expresada, convivirá con la que realicen los otros actores de este proceso —significadamente el Gobierno estatal— en una relación que puede no ser nada fácil y que puede alargar y agravar el conflicto. En todo caso, en tanto que se puede reproducir la misma mayoría política, la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones no es, en sí misma, una medida adecuada para hacer frente a la situación de incumplimiento o de atentado al interés general de España denunciada.

4. Una reflexión final: el art. 155 CE y las vías para resolver el conflicto constitucional de Cataluña

Lo dicho hasta ahora lleva a plantear de nuevo la idoneidad de la aplicación del art. 155 CE para resolver el conflicto constitucional de Cataluña. Y para ello creo que es relevante tener en cuenta que la aplicación del art. 155 CE no ha sido el único medio utilizado por el Gobierno del Estado para hacer frente a esta crisis constitucional. En efecto, hay que recordar en primer lugar que el Gobierno estatal ha recurrido sistemáticamente ante el TC todas las actuaciones, legislativas y no legislativas, definitivas y de trámite, y jurídicas y políticas, que se han ido produciendo a lo largo del denominado proceso soberanista en Cataluña³⁸. En todas las ocasiones, el Gobierno ha

³⁸ Se pueden citar, solo entre marzo de 2017 y la fecha en que se aplicó el art. 155 CE, las actuaciones siguientes:

- Recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno estatal el 31 de marzo de 2017 contra la Ley de presupuestos de la Generalitat para el 2017, resuelto por STC 90/2017, de 5 de julio, que declara inconstitucionales y nulas diversas partidas de la Ley de presupuestos si se destinan a financiar el referéndum sobre el futuro político de Cataluña.
- Recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno estatal contra la reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 26 de julio de 2017, sobre la tramitación de leyes por el procedimiento de lectura única, que fue resuelto por STC 139/2017, de 29 de noviembre, declarando la reforma del Reglamento conforme a la Constitución siempre que no impida el trámite de enmiendas.
- Recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno estatal contra la Ley del Parlamento de Cataluña del referéndum de autodeterminación, resuelto por STC 114/2017, de 17 de octubre, que la declara inconstitucional y nula.
- Impugnación del Gobierno estatal del nombramiento de los miembros de la Sindicatura Electoral de Cataluña por parte del Parlamento, resuelta por STC 120/2017, de 31 de octubre, anulando los nombramientos. Previamente, el TC había impuesto una multa coercitiva a los miembros de la Sindicatura, entendiéndolo que habían realizado actuaciones contrarias a la suspensión ordenada (ATC 126/2017, de 20 de septiembre), multas que levantó posteriormente (ATC de 14 de noviembre de 2017) después de que hubieran renunciado a los cargos. Igualmente, se impusieron, y después levantaron, multas coercitivas a diversos cargos públicos responsables de la administración electoral de Catalunya (ATC de 21 de septiembre y ATC de 8 de noviembre, respectivamente).
- Impugnación del Gobierno estatal del decreto de convocatoria del referéndum, resuelta por STC 122/2017, de 31 de octubre, que lo declaró inconstitucional y nulo.
- Impugnación del Gobierno estatal del decreto de normas complementarias del referéndum, resuelta por STC 121/2017, de 31 de octubre, que lo declaró inconstitucional y nulo.

invocado el art. 161.2 CE para obtener la suspensión automática del acto impugnado y, igualmente en todas las ocasiones, el TC ha resuelto a favor del Gobierno estatal, anulando los actos recurridos³⁹ y, además, en uso de las facultades que le otorgó la LO 15/2015, de 16 de octubre, por la que se reforzaron muy poderosamente los poderes del TC respecto de la ejecución de sus propias resoluciones, advirtiendo personalmente a determinados cargos públicos de su deber de impedir o paralizar cualquier actuación que supusiera ignorar o eludir la suspensión, con el apercibimiento de responsabilidades penales en caso de incumplimiento, e incluso imponiendo directamente multas coercitivas.

De este modo, se puede decir que el TC, a instancias del Gobierno estatal, ha paralizado y anulado todas las actuaciones de la Comunidad encaminadas a desarrollar el proceso político soberanista.

Y, en segundo lugar, se debe tener presente también que la Administración de la Generalitat estaba intervenida financieramente desde septiembre del 2017⁴⁰, por lo que estaba impedida de realizar ningún gasto destinado al proceso soberanista. Al margen

- Recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno estatal contra la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, resuelto por STC 124/2017, de 8 de noviembre, que la declara inconstitucional y nula.

- Incidente de ejecución presentado por el Gobierno estatal respecto de la “Declaració dels representants de Catalunya” aprobada por el Parlamento el día 27 de octubre de 2017, así como de la declaración sobre “El procés constituent”, aprobada en la misma fecha, que fue resuelto por el TC (ATC de 8 de noviembre de 2017) anulando dichas declaraciones por contravenir diversas resoluciones anteriores del TC (en especial, la STC 114/2017, que había anulado la ley del referéndum, y la providencia que admitía a trámite y suspendía la ley de transitoriedad jurídica).

A estas impugnaciones hay que sumar además varios incidentes de ejecución de autos y sentencias dictadas anteriormente por el Tribunal para paralizar la celebración de determinadas sesiones parlamentarias o de tramitar determinadas iniciativas (pe., los Autos del TC de 20 de septiembre de 2017 que anulan los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña que permitieron votar las leyes del referéndum y de transitoriedad jurídica). También, diversos recursos de amparo presentados por diputados de la oposición, a partir de los cuales el TC ha suspendido determinadas sesiones parlamentarias.

³⁹ Con la única excepción del recurso contra la reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 26 de julio de 2017, como se ha dicho en la nota anterior.

⁴⁰ Orden HFP/886/2017, de 20 de septiembre, del Ministro de Hacienda, por la que se declara la no disponibilidad de créditos en el Presupuesto de la CA de Cataluña para el 2017; dictada después del Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno per Asuntos Económicos adoptando medidas en defensa del interés general y en garantía de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma de Cataluña (publicado por Orden HFP/878/2017, de 15 de septiembre) por la que se requirió al Presidente de la Generalitat para que adoptara en 48 horas un acuerdo de no disponibilidad sobre su presupuesto que afectara todos aquellos créditos presupuestarios diferentes de los señalados expresamente en los Anexos I y II del Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 20 de noviembre de 2015, que había establecido una obligación de comunicación formal de los gastos realizados por la Generalitat. La Orden de 15 de septiembre fue sustituida por la Orden HFP/128/2017, de 22 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se adoptan medidas en aplicación, directamente, del art. 155 CE, y que, en esencia, ahora ya bajo el amparo del art. 155 CE (aunque se trata de una medida no prevista específicamente en el Acuerdo de aprobación del Senado), atribuye al Gobierno estatal el pago a los acreedores de la Generalitat, a cuenta de ella. Esta Orden deja sin efecto el Acuerdo de la Comisión Delegada de 15 de septiembre, y dispone que la Orden de 20 de septiembre quede sin efecto a partir del 31 de diciembre de 2017.

del debate que pueda suscitar la legalidad o incluso la constitucionalidad de esta intervención⁴¹ —que la Orden ministerial justifica en la LO 2/2012, de estabilidad presupuestaria y que tiene por finalidad confesa “evitar que se financien actividades contrarias al ordenamiento jurídico vigente”⁴²--, el hecho es que a través de este instrumento el Gobierno estatal puso bajo su control directo las finanzas de la Generalitat, asegurando que no se destinaran fondos públicos a actividades relacionadas con el referéndum del 1 de octubre o, en general, con el proceso soberanista.

A través de estas dos vías, pues, el Gobierno estatal paralizó y anuló las actuaciones de la Generalitat relativas al proceso soberanista y controló las actuaciones futuras en esta línea, tanto por medio de la intervención financiera como de la eventual interposición de nuevas acciones ante el TC, con la posible exigencia de responsabilidades penales en caso de incumplimiento. El recurso a estos instrumentos, sin embargo, no fue suficiente para resolver el conflicto planteado en Cataluña, o al menos no lo fue para el Gobierno estatal, que consideró necesario acudir, además, a los poderes extraordinarios del art. 155 CE. Esta vía, sin embargo, y además del hecho de que presenta graves problemas de adecuación a la Constitución, como se ha visto, tampoco ha servido para resolver el conflicto constitucional con Cataluña, como muestra tercamente la realidad, especialmente después de las elecciones al Parlamento de Cataluña convocadas precisamente ex art. 155 CE⁴³. La aplicación de medidas extraordinarias de carácter coactivo por parte del Estado sobre la Comunidad se ha revelado como ineficaz para dar una salida a este conflicto, mostrando que no se puede resolver mediante la imposición unilateral de una parte sobre la otra, que es lo que supone la vía del art. 155 CE.

Si esto es así, y por lo tanto ni la vía jurisdiccional ni la vía de la imposición coactiva unilateral resultan adecuadas para resolver el conflicto constitucional planteado en Cataluña, sólo queda en el horizonte la vía de la negociación como única disponible, de las tres que se han indicado al principio como vías posibles para afrontar los conflictos territoriales, o, más ampliamente, los conflictos en general. Y los referentes comparados recientes de nuestro entorno, como los de Canadá-Quebec y Reino Unido-Escocia, muestran cómo, efectivamente, la Constitución puede canalizar la resolución de conflictos territoriales de naturaleza similar y que, a pesar de que no estén expresamente previstas, puede habilitar vías o instrumentos que permitan dar una salida democrática al conflicto que sea aceptada por todas las partes. En estos casos, la Constitución ha sido llamada a jugar a fondo su función de integración política, convirtiéndose en el aliviadero capaz de ofrecer una vía de salida al conflicto, en lugar

⁴¹ Tanto en lo que respecta a su finalidad, que no se circunscribe a las que prevé la LO 2/2012, relativas al control de la deuda y del déficit público y a la regla de gasto, como también por el procedimiento seguido, que desconoce los trámites y requisitos que establece expresamente la propia LO 2/2012 que se utiliza como fundamento legal (en especial, art. 6, relativo al cumplimiento forzoso del acuerdo de no disponibilidad de créditos presupuestarios, que solo puede adoptarse acudiendo a la aplicación del art. 155 CE, con la aprobación del Senado).

⁴² Exposición de la Orden HFP/878/2017, de 15 de septiembre.

⁴³ En efecto, de las elecciones celebradas en aplicación del art. 155 CE el día 21 de diciembre de 2017 resultó una mayoría parlamentaria favorable igualmente a los partidos de carácter soberanista, muy similar a la que se produjo en les elecciones del día 27 de septiembre de 2015. Pueden consultarse los resultados electorales en: <https://www.parlament.cat/web/composicio/resultats-electorals/index.html>.

de convertirse en un muro rígido e inamovible que actúa más bien de dique, que impide su canalización y que acaba agravándolo.

Una solución política negociada resulta consistente, además, con la propia naturaleza del conflicto suscitado en Cataluña, que se presenta como una auténtica crisis constitucional. Lo que está en cuestión es el modelo territorial que deriva de la Constitución de 1978, tal y como se ha interpretado y desarrollado en los últimos años. Y la única manera de afrontar esta crisis es intentando rehacer el consenso constitucional roto, buscando una solución que sea satisfactoria para todas las partes implicadas⁴⁴. El problema grave aparece cuando no es posible llegar a un nuevo consenso constitucional, porque entonces las únicas alternativas son el mantenimiento forzado del *statu quo* (¿cómo? ¿hasta cuándo?) o la ruptura y un nuevo, o nuevos comienzos, con las incógnitas, importantes, no solo sobre el qué, sino también sobre el cómo.

Bibliografía citada

- Aja, Eliseo, Joaquim Tornos, Tomàs Font, Juan Manuel Perulles, y Enoch Alberti. *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos, 1985.
- Albertí Rovira, Enoch. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- . “La reforma constitucional y el futuro del Estado autonómico. En especial, el problema constitucional planteado en Catalunya”. En: J. Tudela Aranda, y C. Garrido López. *La organización territorial del Estado, hoy*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- Alzaga Villamil, Óscar. *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978* (2ª ed.). Madrid: Marcial Pons, 2016 (1ª ed. 1978).
- Annuaire Internationale de Justice Constitutionnelle*, “Chronique d’Espagne”, que publica desde 1989 el Groupe d’Etudes et de Recherches sur la *Justice Constitutionnelle*. París: Université d’Aix-Marseille i Université de Pau et du Pays de l’Adour. Dallox, 1989-2017.
- Ballart, Xavier. *Coerció estatal i autonomies*. Barcelona: EAPC, 1987.
- Cruz Villalón, Pedro. “La protección extraordinaria del Estado”. *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático dirigido por los profesores Alberto Predieri y E. García de Enterría*. Madrid: Civitas, 1980.
- García de Enterría, Eduardo. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas, 1983.
- García Roca, Javier. “Comentario al artículo 64”. J. L. Requejo Pagés (coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: TC, BOE, 2001.
- García Torres, Jesús. “El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”. AAVV. *Organización Territorial de Estado*. Vol. II. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1984.
- Gil-Robles y Gil-Delgado, José María. “Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas”. Oscar Alzaga (dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Cortes Generales. Tomo XI. Madrid: EDERSA, 1999.

⁴⁴ Sobre esta cuestión me remito a E. Albertí (2016), p. 243 y sig.

- Gómez Orfanel, Germán. "Artículo 155". En: M. Emilia Casas, y M. Rodríguez Piñero. *Comentarios a la Constitución española*. Madrid: Fundación Wolters-Kluwer, 2008.
- Medina Guerrero, Manuel. "Comentario al artículo 30". En: J. L. Requejo Pagés (coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: TC, BOE, 2001.
- Tolivar Alas, Leopoldo. *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*. Madrid: IEAL, 1981.
- Vandelli, Luciano. *El ordenamiento español de las comunidades autónomas*. Madrid: IEAL, 1982.
- Vírgala Foruria, Eduardo. "La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 73 (2005).