

Qüestions constitucionals entorn de l'aplicació de l'article 155 CE al conflicte de Catalunya

Enoch Albertí Rovira

Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat 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.

RESUM L'article analitza l'aplicació de l'art. 155 CE al conflicte constitucional suscitat a Catalunya amb ocasió del desplegament del denominat procés sobiranista, intensificat especialment a partir de les eleccions al Parlament de Catalunya de setembre de 2015. S'examina aquesta via en el context de les altres vies de resolució de conflictes que es preveuen, com el recurs als tribunals de justícia i al Tribunal Constitucional i la negociació, i s'estudia el procés d'elaboració d'aquesta disposició en el procés constituent, els seus límits constitucionals i les exigències i condicions que el mateix precepte dirigeix a les mesures extraordinàries que l'Estat pugui adoptar. A partir d'aquests criteris generals s'examina, d'una banda, el procediment d'aplicació de l'art. 155 CE, posant de manifest l'existència d'alguns problemes greus que han impedit que servís de canal de diàleg i deliberació prèvia a l'aplicació de poders extraordinaris, i, d'una altra, es valora l'adequació a la Constitució de les mesures concretes adoptades. S'acaba amb una reflexió final que posa en relleu la falta d'idoneïtat de la via de l'art. 155 CE per fer front a una crisi constitucional com la suscitada a Catalunya.

PARAULES CLAU conflicte constitucional de Catalunya; control de l'Estat sobre les comunitats autònomes; poders extraordinaris de l'Estat; article 155 Constitució espanyola; model territorial de l'Estat; resolució de conflictes constitucionals; conflictes territorials; Tribunal Constitucional.

1. L'article 155 CE en el context dels mitjans de control de l'Estat sobre les comunitats autònomes

En tot estat compost, com és ben sabut, existeixen tres vies per resoldre els conflictes entre les diverses entitats territorials de govern que l'integren: la negociació, el recurs als tribunals perquè resolguin en dret i la imposició coactiva d'una part sobre l'altra. De fet, aquestes són les tres vies disponibles per resoldre qualsevol conflicte entre dues parts, en general, de tal manera que qualsevol instrument de resolució de conflictes es pot reconduir a alguna d'aquestes tres categories. I en l'Estat autonòmic posat en marxa a partir de la Constitució de 1978 es preveuen també aquestes tres vies, encara que amb intensitats i modalitats diferents.

Sens dubte, la que prima, almenys quant a la seva previsió a l'ordenament espanyol, és la jurisdiccional, especialment el recurs al Tribunal Constitucional (TC), a través de diversos instruments que permeten residenciar davant d'ell la major part dels conflictes que es puguin suscitar entre l'Estat i les comunitats autònomes amb dimensió constitucional (fonamentalment, recurs d'inconstitucionalitat contra actes amb valor de llei, conflictes de competència, positius i negatius, i impugnacions de l'art. 161.2 CE, però als quals s'ha d'afegir també la qüestió d'inconstitucionalitat, que ha servit també, i de manera quantitativa-ment gens menyspreable en els darrers anys, perquè el Tribunal Constitucional revisi a instàncies judicials l'adequació a la Constitució de lleis autonòmiques, no sols per motius substantius, sinó també competencials).¹ Entre tots aquests procediments, que s'han utilitzat a bastament al llarg de tot el desenvolupament de l'Estat autonòmic,² amb unes xifres no comparables amb sistemes del nostre entorn, destaca pel seu significat, i també els seus efectes, la impugnació de

1. En el període 2007-2016 el TC ha dictat 87 sentències en procediments de control incidental de lleis autonòmiques per via de qüestió d'inconstitucionalitat. *Vid. Annuaire International de Justice Constitutionnelle.*

2. En el mateix període el TC ha dictat 321 sentències en recursos d'inconstitucionalitat que plantejaven conflictes territorials, i 121 sentències en conflictes positius de competència.

disposicions i actes autonòmics prevista a l'art. 161.2 CE i al títol V de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que permet al Govern estatal, i només a ell, residenciar davant del Tribunal Constitucional qualsevol norma o actuació autonòmica, també per via de fet, que consideri que és inconstitucional, per motius no competencials sinó substantius.³ A aquesta amplíssima capacitat d'impugnació —de fet, d'opció entre la jurisdicció constitucional o l'ordinària per conèixer d'aquestes controvèrsies— se li afegeix a més el privilegi processal de la suspensió automàtica que preveu aquest mateix precepte, i que és sens dubte la seva raó de ser. Segons l'art. 161.2 CE, en efecte, el Govern estatal, amb la seva simple invocació, provoca que el TC hagi de suspendre la disposició o l'acte impugnat per un període de cinc mesos a partir de l'admissió a tràmit de la impugnació, període en el qual el Tribunal s'ha de pronunciar sobre l'aixecament o el manteniment de la suspensió. El fet que aquest privilegi processal s'estengui⁴ a tots els procediments que iniciï el Govern estatal, i només ell, davant del TC, confereix al Govern de l'Estat un instrument d'intervenció en els conflictes amb les comunitats autònomes molt poderós, que li permet detenir temporalment

3. Els motius d'impugnació han de ser, però, d'ordre constitucional i no de mera legalitat ordinària, malgrat l'expressió de l'art. 77 LOTIC (“sea cual fuere el motivo el motivo en que se base”), atès que la competència del Tribunal “se circunscribe al examen de la constitucionalidad y no de la legalidad” (STC 54/1982, FJ 7). El nombre d'aquestes impugnacions és sensiblement inferior al que presenten les altres vies (6 durant el mateix període anterior).

4. Aquesta extensió de la facultat de suspensió prevista a l'art. 161.2 CE no és tan òbvia com pot semblar, perquè l'art. 161.2 CE la preveu expressament només amb relació al tipus d'impugnació que conté, que, com ha dit el TC (STC 64/1990, de 5 d'abril), és una acció impugnatòria autònoma. L'extensió als recursos d'inconstitucionalitat i als conflictes positius de competència (en els negatius òbviament no té sentit) la fan els art. 30 i 62 i 64.2 LOTIC, respectivament. En el primer cas, com a excepció precisament a la regla general de no suspensió —ni de la vigència ni de l'eficàcia— de les lleis impugnades a causa de l'admissió a tràmit d'un recurs o d'una qüestió d'inconstitucionalitat. I en el segon, respecte dels conflictes de competència, amb el simple incís final “todo ello sin perjuicio de que el Gobierno pueda invocar el artículo 161.2 de la Constitución, con los efectos correspondientes”, inclòs a l'art. 62 respecte dels conflictes positius de competència i explicitat després en l'art. 64.2. En tots dos casos es tracta d'una interpretació extensiva d'un element específic que la CE estableix respecte d'una determinada acció impugnatòria —art. 161.2 CE—, que, a més, té un cert caràcter extraordinari, en la mesura que permet residenciar davant del TC controvèrsies que ordinàriament correspondrien a la jurisdicció ordinària. I un element específic, a més, que en si mateix és excepcional, en la mesura que trenca un principi processal elemental com és el d'igualtat de les parts. Tot això fa que resulti qüestionable la seva aplicació més enllà del procediment per al qual la CE expressament el preveu, i especialment quan la suspensió s'aplica a les lleis autonòmiques. Les opinions doctrinals, moltes d'elles amb dubtes sobre la constitucionalitat de l'aplicació de l'art. 161.2 CE a les lleis autonòmiques, poden consultar-se a Medina Guerrero, *Comentario*, 446 y 447. *Vid.* igualment, respecte dels conflictes de competència, García Roca, *Comentario*, 1041 i ss.

qualsevol iniciativa o actuació autonòmica. De fet, aquesta previsió va substituir la que contenia l'Avantprojecte de Constitució,⁵ per la qual s'establí un control previ de les lleis aprovades pels denominats llavors "territoris autònoms" per part del Govern estatal, de manera que si s'oposava a una determinada llei, aquesta no podia ser aprovada sinó per majoria absoluta de l'assemblea. Les dues previsions, així, comparteixen clarament el mateix sentit d'establir un veto temporal de les normes aprovades per les comunitats autònomes,⁶ encara que amb modalitats i a través de mecanismes diferents.

En segon lloc, és clar que els conflictes territorials, i qualsevol altre, es poden resoldre per via de negociació entre les parts. Aquesta és una via que sempre és possible i les parts poden recórrer a ella si així ho desitgen, sense que calgui cap habilitació legal específica a l'efecte. Malgrat això, l'ordenament espanyol preveu també determinats supòsits en els quals d'alguna forma obliga, o almenys propicia, la realització d'una negociació per intentar resoldre els conflictes. Això és el que representa el tràmit de requeriment previ al plantejament d'un conflicte de competències —que segons la LOTC (art. 62 i 63) té caràcter facultatiu per l'Estat i obligatori per les comunitats autònomes—, que obre, almenys, una oportunitat de diàleg abans de recórrer al TC. I això és també el que es va introduir en la LOTC l'any 2000 en relació amb els recursos d'inconstitucionalitat, mitjançant l'ajornament fins a nou mesos, des dels tres inicialment previstos, per interposar-lo sempre que es justifiqui davant del TC que s'han iniciat negociacions per resoldre el conflicte entre l'Estat i la comunitat autònoma (CA) afectada.⁷ I amb caràcter més general, aquest és el sentit que tenen totes les comissions bilaterals de cooperació que preveuen els diversos estatuts d'autonomia que s'han creat al llarg del temps, amb millor o pitjor fortuna, i a les quals s'atribueixen funcions de negociació, tant *ex ante* —sobre projectes i assumptes d'interès comú, per evitar precisament la producció de conflictes en aquestes àrees sensibles—

5. Art. 143 de l'Avantprojecte de Constitució, publicat al *Boletín Oficial de las Cortes* el 5 de gener de 1978.

6. En aquest mateix sentit, Alzaga, *Comentario sistemático*, 708.

7. Apartat 2 de l'art. 33 LOTC, afegit per la LO 1/2000, de 7 de gener, que estableix que el termini per a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat s'allarga fins a nou mesos si es reuneix la Comissió Bilateral de Cooperació, si al seu si s'adopta l'acord d'iniciar negociacions per resoldre les discrepàncies i si aquest acord es comunica al TC en els tres primers mesos següents a la publicació de la llei en conflicte i, a més, es publica oficialment al BOE i al diari oficial de la CA corresponent.

com *ex post* —una vegada s'ha produït el conflicte i abans que es formalitzi en termes jurisdiccionals —.

I, en tercer lloc, la Constitució espanyola de 1978 també preveu el recurs a la imposició unilateral, la força o la coacció de l'Estat per imposar-se en un determinat conflicte amb una CA, sempre que aquesta “no compleixi les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposin, o actuï de forma que atempti greument a l'interès general d'Espanya” (art. 155 CE). L'objecte d'aquest article és precisament examinar l'àbast d'aquesta via, especialment a la vista de la seva aplicació, per primera vegada, al conflicte constitucional plantejat a Catalunya l'octubre de 2017.

2. El debat constitucional sobre els poders extraordinaris de l'Estat ex art. 155 CE

És ben conegut que l'art. 155 CE es va introduir a la Constitució espanyola seguint el model de l'art. 37 de la Llei Fonamental de Bonn (*Grundgesetz*, GG), del qual pràcticament és una còpia literal.⁸ Presenta, però, tres diferències significatives, que fan que algun autor consideri que les semblances són més aparents que reals.⁹ Les dues primeres, quant a la seva literalitat: d'una banda, l'art. 155 CE amplia el pressupòsit de la seva aplicació respecte del que preveu l'art. 37 GG, afegint a l'incompliment de les obligacions que derivin de la Constitució o de les lleis —supòsit al qual es limita l'art. 37 GG, que es refereix expressament a la Constitució i les lleis federals—, l'actuació autonòmica que atempti greument a l'interès general d'Espanya. I d'una altra, l'art. 155 CE afegeix un element procedimental previ a l'aplicació de mesures extraordinàries, com és el requeriment al president de la comunitat, i que té la seva transcendència, com veurem després. La tercera gran diferència ve determinada, però, pel context institucional: en tots dos casos, les mesures del Govern —federal, estatal— per obligar al compliment forçós de les obligacions desateses (o de protecció de l'interès general, en el cas espanyol) necessita l'aprovació de la segona cambra. Però és ben coneguda també la di-

8. Sobre la *Bundeszwang* prevista a l'art. 37 GG, *vid.* Albertí, *Federalismo y cooperación*, 213 i ss.

9. Cruz Villalón, *La protección extraordinaria del Estado*, 685, per a qui té un especial significat l'extensió del pressupòsit habilitant de l'art. 155 CE a les actuacions que atemptin greument contra l'interès general d'Espanya, que, en la seva opinió, acaben convertint aquesta disposició en una clàusula de poders generals.

ferència abismal que existeix entre el Bundesrat alemany i el Senat espanyol pel que fa, pel que ara importa, a la seva composició. A Alemanya, les mesures del Govern federal en aplicació de l'art. 37 GG només es poden prendre amb l'aprovació del conjunt dels governs dels *Länder*, mentre que a Espanya basta la majoria parlamentària governamental, a la qual no li és gens difícil assolir la majoria absoluta requerida atès el sistema electoral del Senat, que normalment amplifica la majoria de què disposa en el Congrés dels Diputats. Les comunitats, com a tals, no hi tenen res a dir.

Alemanya no és, però, l'únic referent comparat en aquesta matèria. Les constitucions d'Àustria, Itàlia i Portugal, en el nostre entorn, també contenen clàusules que habiliten poders excepcionals a favor del govern central en cas de conflicte amb les entitats territorials.¹⁰ El que tenen en comú aquests tres països, més enllà de les diferències òbvies dels seus contextos institucionals respectius, i a diferència del que passa a Alemanya i a Espanya, és que en tots tres es preveuen de manera expressa algunes de les mesures que poden ser adoptades —les més incisives per a l'autonomia de les entitats territorials, sens dubte— en aplicació dels poders excepcionals que habiliten. Sense entrar ara en detalls sobre les condicions, el procediment i les modalitats, cal notar que a Àustria es permet la dissolució del Parlament dels *Länder* per part del Bundesrat a instàncies del Govern Federal (art. 100); a Itàlia s'habilita la dissolució del consell regional per decret de la Presidència de la República (art. 126), i a Portugal s'autoritza la dissolució dels òrgans de govern de les regions autònomes per part del president de la República (art. 236). Són mesures que, en tant que suposen una ingerència màxima en l'autonomia de les entitats territorials afectades, s'ha cregut, amb

10. No així Suïssa, que a vegades se cita també en aquest sentit. L'art. 52 de la Constitució de 1999 recull la institució tradicional al dret suís de la intervenció federal (art. 15 i 16 Constitució de 1874), que no és pròpiament un mecanisme de control sinó més aviat d'auxili, que permet (i obliga) a intervenir la Confederació per protegir l'ordre constitucional dels cantons quan aquest ordre és violentat o amenaçat i el cantó no està en condicions de preservar-lo, sol o amb l'ajuda d'altres cantons. Es la mateixa filosofia que inspira la secció 4 de l'art. IV de la Constitució dels EUA, que conté la denominada *Guarantee Clause*, per la qual "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". Aquestes clàusules de garantia o d'auxili poc tenen a veure amb el mecanisme de l'art. 155 CE, però en canvi són citades com a referents comparats en l'Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre de 2017, pel qual es té per desatès el requeriment formulat al president de la Generalitat i es proposen per a l'aprovació del Senat mesures d'aplicació de l'art. 155 CE.

bon criteri, que havien de ser habilitades expressament a les constitucions respectives.

La qüestió de les mesures que es poden adoptar és sens dubte una de les de major rellevància, perquè determina l'abast dels poders extraordinaris que pot utilitzar el Govern estatal en situacions extremes com són les que constitueixen el pressupòsit d'aplicació de l'art. 155 CE. Aquest precepte, com s'ha indicat ja, no concreta aquestes mesures, sinó que es limita a establir dues condicions generals que han de complir, referides a la seva finalitat i a la seva necessitat. Sobre aquestes condicions hi tornarem més endavant. Però al llarg del procés constituent, durant el període de conformació de l'actual art. 155 CE, sí que es va tractar aquesta qüestió, d'una manera que pot aportar llum a la seva interpretació.

En efecte, en dues ocasions es van presentar esmenes al text que s'estava elaborant (a l'art. 144 de l'Avantprojecte de Constitució, en primer lloc, i a l'art. 149 del projecte aprovat pel Congrés i que havia de tramitar el Senat, en segon lloc, les dues per la UCD), per les quals es pretenia introduir de forma expressa la possibilitat de dissoldre "l'assemblea regional" —en la denominació del moment— en el primer cas,¹¹ i de "dissoldre els òrgans regionals", en el segon.¹² En tots dos casos, les esmenes no van prosperar i, per tant, la previsió concreta i específica que contenien sobre la possibilitat de dissoldre el parlament autonòmic (o, en general, els òrgans de govern autonòmics) no va ser incorporada al text de la Constitució. Aquests dos intents fallits van ser la continuació d'un primer, també fracassat, pel qual el Grup Parlamentari d'Aliança Popular va pretendre igualment introduir en el text de l'Avantprojecte de manera expressa "la suspensió d'un o més òrgans de la

11. Esmena n. 736, de la UCD, amb el senyor Ortí Bordas com a primer signant, per la qual es demanava afegir un 3r apartat a l'art. 144 que permetés que el rei, a proposta del president del Govern, després de deliberar el Consell de Ministres i d'haver consultat els presidents del Congrés i del Senat, pogués dissoldre "l'Assemblea regional" "per la comissió d'actes contraris a la Constitució, per violar greument la llei o per raons de seguretat de l'Estat".

12. Esmena n. 957, del Sr. Alberto Ballarín, de la UCD, per afegir un nou apartat 3 a l'art. 149, que establís que "els òrgans regionals podran ser dissolts si les mesures adoptades no es compleixen o també per raó de seguretat nacional". Es preveia el nomenament d'una comissió gestora, integrada per persones elegibles per a l'assemblea autonòmica, que havia de convocar eleccions en el termini de tres mesos (o sense termini si la dissolució havia tingut lloc per raons de seguretat nacional, de tal manera que llavors la comissió gestora actuaria durant el temps fixat pel Govern, i en cessar es convocarien eleccions).

regió” i la “designació d’un governador general, amb poders extraordinaris”, com mesures que podria prendre el Govern estatal en el supòsit d’*intervenció* d’una regió autònoma “en casos greus”.¹³ La diferència, interessant de notar aquí, és que les dues esmenes que s’han indicat primer anaven dirigides a un text que era ja pràcticament igual al que es va acabar aprovant com a art. 155 CE, mentre que el vot particular d’AP dissenyava un model territorial alternatiu complet i la *intervenció* que preveia, així, no deixava de ser una peça d’un sistema que, en general, no es va recollir. Per tant, es pot afirmar que, a la vista ja d’un text molt semblant al definitiu i actual, es va rebutjar especificar com a mesures possibles la dissolució de l’assemblea o altres òrgans autònoms.

Naturalment, es pot discutir sobre la influència que ha de tenir el debat constituent sobre la interpretació actual d’aquest precepte, i si resulta conclouent o no per determinar si hi caben o no certes mesures, com la dissolució del Parlament o d’altres òrgans de la comunitat. Però, en tot cas, no pot resultar irrellevant el fet que aquesta opció va estar sobre la taula del constituent i que aquest va rebutjar la seva inclusió en el text constitucional. No sembla tampoc un bon argument considerar que aquest rebuig —a falta d’un aclariment en els mateixos debats constituents, que no aporten res amb relació a aquest extrem— es va produir sobre la base d’entendre que aquesta possibilitat ja estava inclosa implícitament en les mesures necessàries a què ja feia referència, en general, el text del precepte i que, per tant, no calia citar-les expressament. Ben al contrari, el fet que s’hi presentessin esmenes en aquest sentit específic indica més aviat que no s’hi consideraven implícites i que, per tant, si es volien incloure, calia citar-les de forma explícita. Això, d’altra banda, és congruent amb l’experiència comparada, que mostra, en els casos d’Àustria, Itàlia i Portugal ja citats, que quan es volen incloure aquest tipus de mesures, d’aquesta magnitud i tan excepcionals, han de quedar perfectament explicitades en el mateix text constitucional.¹⁴

13. Art. 12 del vot particular presentat pel senyor Fraga Iribarne al títol VIII de l’Avantprojecte de Constitució, que proposava un sistema territorial alternatiu al que contenia l’Avantprojecte.

14. En el cas d’Alemanya, com és sabut, l’art. 37 GG no s’ha aplicat mai i per tant la qüestió de les mesures admissibles, a falta d’una concreta determinació a la GG, ha estat només objecte de debat doctrinal, que ha tingut com a rerefons l’experiència històrica, molt traumàtica, de l’aplicació dels poders presidencials extraordinaris previstos a l’art. 48 de la Constitució de Weimar (que juxtaposava i invitava a confondre la *Reichsexekution* i la *Diktaturkompetenz* amb l’estat d’excepció, previstos als paràgrafs 1 i 2, respectivament, de l’art. 48). Sobre les mesures admissibles a Alemanya *ex art. 37 GG*, *vid.* Albertí, *Federalismo y cooperación*, 218 i

Així s'ha entès per bona part de la doctrina espanyola que s'ha ocupat de la qüestió. En efecte, diversos autors s'han manifestat expressament en el sentit de considerar que les mesures a les quals al·ludeix l'art. 155.1 CE no permeten la dissolució del Parlament ni la destitució del govern de la comunitat,¹⁵ amb els arguments bàsics, fets més o menys explícits, que, per una banda, l'art. 155 CE el que fa essencialment és preveure la compulsió dels òrgans autonòmics, però no comporta en cap cas un caràcter sancionador o punitiu, i, per una altra, que aquest tipus de mesures serien incompatibles amb els principis de necessitat i proporcionalitat als quals s'han d'ajustar les que s'adoptin. S'han manifestat, però, també altres posicions, que, des d'una *lectura italiana* de l'art. 155 CE, es mostren més obertes a admetre que l'expressió genèrica i indeterminada que utilitza l'art. 155 CE quan es refereix a les mesures necessàries que es poden adoptar pugui incloure també la dissolució parlamentària o dels òrgans autonòmics.¹⁶

En tot cas, crec que es pot dir que existeix una coincidència general a afirmar que, malgrat el seu caràcter genèric i indeterminat, l'art. 155 CE no atorga poders il·limitats al Govern —o al Senat per aprovar-los—. Es tracta de poders extraordinaris, certament, però en cap cas il·limitats. D'entrada, apareixen al menys dos límits clars, que deriven de la consideració sistemàtica de la Constitució en el seu conjunt: primer, l'art. 155 CE no pot servir per reformar la Constitució ni el bloc de la constitucionalitat. Sembla obvi que l'art. 155 CE no és una alternativa als art. 167 i 168 CE, i això implica que no pot ser utilitzat per modificar o alterar les regles d'organització territorial establertes, siguin de caràcter organitzatiu-institucional, competencial o relacional. Podrà establir un règim especial —sobretot de relació— respecte de determinades matèries o qüestions, però aquest règim haurà de ser temporal i provisional i únicament orientat a la satisfacció de les finalitats que

ss, i García Torres, *El artículo 155*, esp. 1277 i ss, amb nombroses referències també al llarg de tot el treball, excloent expressament la dissolució dels òrgans dels *Länder*.

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

16. Vandelli, *El ordenamiento español*, 331; Tolivar Alas, *El control del Estado*, 187. Alzaga no inclou expressament aquest tipus de mesures, però tampoc les exclou, dient que tenen només com a límit la "raonable proporcionalitat" (*Comentario sistemático*, 678), igual que Gómez Orfanel, que posa l'accent en les mesures de substitució (*Artículo 155*, 2580 i ss.). D'altra banda, Vírgala admet explícitament la possibilitat, pel cas d'atemptat greu a l'interès general, de la dissolució d'òrgans, establint el límit en la *Liquidation* alemanya o la *direct rule* britànica amb relació a l'Ulster ("La coacción estatal", 103).

justifiquen el recurs a aquests poders extraordinaris. I, segon, no pot afectar drets i llibertats de les persones constitucionalment reconeguts. La suspensió de drets està expressament prevista —i, per tant, limitada— a la Constitució, de manera que no és possible aplicar-la en unes condicions o respecte d'uns drets que no siguin els expressament habilitats, tant amb caràcter col·lectiu (art. 55.1 i 116 CE) com individual (art. 55.2 CE). L'aplicació de l'art. 155 CE podria hipotèticament produir-se de manera coincident amb les situacions excepcionals que habiliten la suspensió de drets, però es tracta de dues situacions completament separades, i cada una d'elles hauria de respondre als seus propis pressupòsits habilitants, completament diferents encara que poguessin coincidir en el temps.

I, d'altra banda, del mateix text de l'art. 155 CE es deriven dos límits clars aplicables a les mesures que es puguin adoptar: la seva finalitat i la seva necessitat, la qual cosa condueix, com s'ha dit, a sotmetre-les a un test d'adequació i proporcionalitat. Així, no és gens arriscat afirmar que les mesures han d'estar orientades a obligar la comunitat al compliment de les obligacions constitucionals o legals que hagi desatès o bé a la protecció de l'interès general lesionat, i que per tant, s'han de cenyir a aquesta finalitat —que, a més, ha de quedar determinada en el requeriment previ que el Govern estatal dirigeix al president de la comunitat—; que, en segon lloc, han de ser necessàries per aconseguir aquesta finalitat, en el sentit no només de resultar adequades, sinó també que no existeixin raonablement altres mitjans alternatius menys greus o invasius, i que, en tercer lloc, han de resultar proporcionals, en sentit estricte, amb la finalitat que les justifica, de manera que han de suposar la mínima ingerència possible en l'autonomia de la comunitat. Aquestes consideracions generals crec que ofereixen criteris suficients —tant negatius, en el sentit d'excloure, com positius, en el sentit d'exigir determinades condicions— per valorar constitucionalment les mesures que es puguin adoptar en aplicació dels poders extraordinaris que habilita l'art. 155 CE.

3. L'aplicació de l'art. 155 CE en el conflicte de Catalunya

Amb el requeriment acordat pel Consell de Ministres el dia 11 d'octubre de 2017, dirigit al president de la Generalitat, es va posar en marxa, per primera vegada, el mecanisme de l'art. 155 CE, aplicant-lo a la crisi constitucional sus-

citada a Catalunya arran del procés sobiranista que s'ha desenvolupat, especialment, en la XI Legislatura, a partir de les eleccions al Parlament de setembre de 2015. En aquest requeriment s'instava el president de la Generalitat 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,

atorgant-li un termini peremptori per contestar, fins al dia 16 d'octubre a les 10 h. En cas que la resposta fos positiva (precisant que "cualquier contestación distinta a una simple respuesta afirmativa o negativa se considerará confirmación"), se'l requeria perquè

revoque u ordene la revocación de dicha declaración de independencia a fin de restaurar el orden constitucional y estatutario, ordenando el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente, tendente a la declaración y configuración de Cataluña como Estado independiente del resto de España, con cumplimiento íntegro de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional.

El president de la Generalitat va contestar amb dues cartes, de 16 i 19 d'octubre, dirigides al president del Govern estatal, en les quals, després de realitzar diverses consideracions sobre la situació política a Catalunya, es demanava una reunió amb el president del Govern per tal d'obrir un procés de diàleg i anunciava, en la segona, que

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 independencia que no votó el dia 10 de octubre.

El Govern estatal va entendre que aquestes cartes obviaven la resposta al requeriment formulat, que va considerar desatès, i va estimar a més que el seu contingut, reconeixent el referèndum celebrat l'1 d'octubre després que el TC hagués dictat, el dia 17 d'octubre, sentència per la qual anul·lava la llei del referèndum d'autodeterminació de Catalunya, suposava confirmar la ruptura de l'ordre constitucional. Així, el Consell de Ministres va adoptar el dia 21 d'octubre un Acord pel qual es tenia per no atès el requeriment presentat i es proposaven al Senat per a la seva aprovació un conjunt de mesures

“necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general”, amb els objectius de “restaurar la legalitat constitucional y estatutaria, asegurar la neutralidad institucional, mantener el bienestar social y el crecimiento económico, y asegurar los derechos y libertades de todos los catalanes”.

Aquestes mesures es dirigien en cinc direccions diverses: A) al president de la Generalitat, el vicepresident i el Consell de Govern; B) a l'Administració de la Generalitat; C) a determinats àmbits de l'activitat administrativa; D) al Parlament de Catalunya, i E) mesures de caràcter transversal. No és objectiu d'aquest treball analitzar amb detall aquestes mesures, però sí que convé indicar les principals en cada àmbit, als efectes de poder valorar després la seva idoneïtat per fer front al conflicte de Catalunya. Les mesures principals adoptades en cada àmbit van consistir a autoritzar el Govern estatal per:

A) procedir al cessament del president, el vicepresident i el Govern i substituir-los en l'exercici de les seves funcions pels òrgans o autoritats que designi o creï el mateix Govern estatal. De manera específica, la facultat del president per dissoldre el Parlament i convocar eleccions es traslladava al president del Govern.

B) Col·locar l'Administració de la Generalitat sota les directrius dels òrgans creats o designats pel Govern estatal i habilitar aquests òrgans perquè puguin adoptar les disposicions, actes i ordres necessàries per exercir les competències i funcions que hagin assumit; sotmetre les actuacions de l'Administració de la Generalitat a un règim de comunicació o autorització prèvia, establint la seva nul·litat si s'adopten sense aquest requisit. A més, es preveu, en el cas dels actes que requerissin comunicació prèvia, que els òrgans creats o designats pel Govern estatal puguin oposar-s'hi, amb caràcter vinculant; nomenar, cessar o substituir temporalment qualsevol autoritat, càrrec públic i personal de l'Administració de la Generalitat i dels seus organismes i entitats vinculades, i exigir responsabilitats disciplinàries al personal de la Generalitat en cas d'incompliment de les disposicions, actes i ordres adoptades pels òrgans designats pel Govern estatal.

C) Adoptar determinades mesures singulars en matèria de seguretat i ordre públics;¹⁷ de gestió econòmica, financera, tributària i pressupostària;¹⁸ i de telecomunicacions i comunicacions electròniques i audiovisuals.¹⁹

D) Prohibir que el Parlament de Catalunya pugui realitzar la investidura d'un President de la Generalitat fins a la constitució d'un nou Parlament, sorgit d'unes eleccions convocades pel president del Govern estatal. Igualment, s'exclouen les funcions de control del Parlament sobre les actuacions dels òrgans designats pel Govern, atribuïnt aquesta funció de seguiment i control al Senat, a la vegada que es prohibeix dirigir propostes d'impuls polític i de govern als òrgans designats pel Govern estatal. Especial significat té l'establiment d'un règim de control previ de les iniciatives parlamentàries, de caràcter legislatiu i no legislatiu, per part d'un òrgan designat pel Govern estatal, que ha de donar la seva conformitat prèvia per a la seva tramitació.

E) Finalment, en l'apartat dedicat a les mesures transversals s'estableixen determinades previsions especials sobre el règim dels actes autonòmics (establint la nul·litat de ple dret i la ineficàcia de totes aquelles disposicions, actes i resolucions autonòmiques que contravinguin les mesures aprovades en l'Acord); la publicació en butlletins oficials (establint que qualsevol acte o disposició, de qualsevol rang i de naturalesa administrativa o parlamentària, publicat al *DOGC* o al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* sense l'autorització o en contra del que acordin els òrgans creats pel Govern no tindrà vigència, en el cas de les disposicions, ni validesa i eficàcia, en el cas de les resolucions, actes o acords); la modificació de departaments, organismes

17. Col·locació dels Mossos d'Esquadra-Policia de la Generalitat sota les ordres de les autoritats i òrgans designats pel Govern estatal i substitució dels Mossos per efectius de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.

18. Exercici de les competències de la Generalitat en aquests àmbits pels òrgans designats pel Govern estatal, en especial amb l'objectiu de garantir que els fons transferits per l'Estat i els ingressos obtinguts per la Generalitat no es destinessin a "activitats o fins relacionats o vinculats al procés secessionista o que contravinguin les mesures" contingudes en l'Acord d'aplicació de l'art. 155 CE.

19. Exercici de les funcions de la Generalitat en matèria de telecomunicacions, serveis digitals i tecnologies de la informació pels òrgans designats pel Govern estatal, i garantia, respecte dels mitjans de comunicació de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, de la "transmissió de una informació veraz, objectiva 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", sense especificar però la fórmula o el mecanisme per donar aquesta garantia.

i entitats (autoritzant que les potestats organitzatives siguin exercides pels òrgans i autoritats designats pel Govern), i, en fi, sobre el règim disciplinari (en el doble sentit de considerar nuls de ple dret els procediments que s'haguessin pogut iniciar per sancionar conductes que constituïssin acatament de resolucions del TC o dels tribunals ordinaris que anul·len “actividades o fines vinculados o relacionados con el proceso secesionista”, d'una banda, i d'una altra, de considerar que l'incompliment de les mesures contingudes en l'Acord s'entendran a efectes disciplinaris com incompliment del deure de fidelitat a la Constitució i a l'Estatut.)

L'Acord del Consell de Ministres preveia, finalment, que aquest conjunt de mesures fossin vigents fins a la presa de possessió del nou Govern de la Generalitat que resultés de les eleccions que es convoquessin, i que durant la seva vigència el Govern pogués plantejar al Senat la seva modificació o en pogués anticipar el cessament.

La tramitació al Senat es va fer amb gran celeritat, en un total de sis dies,²⁰ i va concloure amb l'Acord del Ple del Senat pel qual s'aproven les mesures requerides pel Govern, de 27 d'octubre, que va ser publicat al BOE el mateix dia 27. Per la seva banda, el Parlament de Catalunya, mentre ja s'estava tramitant al Senat l'aplicació de l'art. 155 CE, en aquella setmana d'una forta tensió política, va celebrar una sessió plenària, els dies 26 i 27, per fer un “debat general sobre l'aplicació de l'article 155 de la Constitució espanyola a Catalunya i els seus possibles efectes”. Al final de la sessió, el dia 27, i després que ja havia acabat la sessió del Senat on es van aprovar les mesures sol·licitades pel Govern en aplicació de l'art. 155 CE, el Parlament va aprovar una proposta de resolució presentada pels grups de Junts pel Sí i la CUP que reproduïa la “Declaració dels representants de Catalunya” que havien subscrit els diputats el dia 10

20. Acord de la Mesa d'admissió del requeriment del Govern al Senat per aprovar les mesures i constitució d'una comissió conjunta de la Comissió General de les Comunitats Autònomes i Constitucional per tramitar la sol·licitud del Govern (21 d'octubre, *BOCG-Senado*, n. 162, de 21 d'octubre); reunió de la ponència per formular una proposta (26 d'octubre); reunió de la Comissió conjunta pel debat i votació de la proposta (26 d'octubre); sessió del Ple (27 d'octubre). El president de la Generalitat va presentar a la Comissió i per escrit les alegacions que preveu l'art. 189 del Reglament del Senat (publicades al *BOCG-Senado*, n. 165, de 27 d'octubre. La reunió de la Mesa i els portaveus de la Comissió, prèvia a la sessió de la Comissió del dia 26 d'octubre (*Diari de Sessions del Senat*, n. 183, de 26 d'octubre, 2 i 3) va rebutjar que actués com a representant del president el delegat del Govern de la Generalitat a Madrid, el senyor Mascarell, i finalment va assumir aquesta funció el senador senyor Cleries). Els vots particulars presentats van ser publicats al *BOCG-Senado*, n. 166, de 28 d'octubre.

d'octubre i que contenia una declaració sobre la constitució de la “República catalana com estat independent, sobirà, de dret, democràtic i social”.²¹

L'Acord del Senat va aprovar les mesures sol·licitades pel Govern, però amb algunes modificacions, entre les quals destaquen les següents:

- es van atribuir directament al Govern, o a les autoritats i òrgans que aquest creés o designés, les funcions en substitució del president de la Generalitat i dels membres del Govern que se cessaven,
- es van eliminar les referències i previsions sobre el servei públic audiovisual de la Generalitat, i
- es va eliminar el control previ de les iniciatives parlamentàries per part del Govern estatal (amb l'argument, interessant de fer notar, que es considerava contrari a la Constitució).

A més, es va mandat al Govern perquè fes ús de les mesures aprovades d'una manera “proporcionada i responsable”, “atenent a l'evolució dels esdeveniments i de la gravetat de la situació”.

L'Acord d'aprovació del Senat i l'Acord inicial de proposta de mesures del Govern es van publicar simultàniament al BOE el mateix dia 27 d'octubre, i l'endemà el diari oficial publicava ja les primeres mesures adoptades en virtut d'aquella habilitació, consistents en:

- el cessament del president de la Generalitat,²² el vicepresident i la resta de membres del Govern,²³
- la dissolució del Parlament de Catalunya i la convocatòria d'eleccions per al dia 21 de desembre,²⁴

21. Resolució aprovada per 70 vots a favor, 10 en contra i 3 abstencions, amb l'absència dels diputats dels grups parlamentaris Socialista, Ciutadans i Popular, que van abandonar la sessió abans de la votació.

22. RD 942/2017, de 27 d'octubre.

23. RD 943/2017, de 27 d'octubre.

24. RD 946/2017, de 27 d'octubre.

– la supressió de diversos òrgans de la Generalitat i el cessament de titulars dels òrgans suprimits,²⁵ així com el cessament de diversos alts càrrecs de la Generalitat,²⁶

– la designació d'òrgans i autoritats per fer efectiva l'aplicació de les mesures autoritzades pel Senat, especialment les de substitució de les autoritats catalanes destituïdes, designació que es va fer a favor del president del Govern, la vicepresidenta, el Consell de Ministres i els ministres.

Igualment, en els dies següents es va aprovar la supressió d'altres òrgans de l'Administració de la Generalitat i el cessament dels seus titulars i del personal eventual adscrit als càrrecs cessats.²⁷

Fins aquí els fets. El que cal, per a la finalitat d'aquest treball, és preguntar-se per les qüestions constitucionals que suscita l'aplicació de l'art. 155 CE, en els termes que s'ha produït. I les qüestions constitucionals se susciten en aquest cas en una doble direcció: la primera, i més òbvia, respecte a l'adequació a la Constitució de la manera en què s'han aplicat els poders extraordinaris *ex art.* 155 CE, tant des d'un punt de vista procedimental i formal com amb relació al tipus de mesures que s'han adoptat. Però també cal preguntar-se sobre la idoneïtat de l'aplicació d'un instrument com el del 155 CE a un conflicte com el de Catalunya. La primera part es discuteix a continuació, d'una manera breu i general. I a la segona es dedica una reflexió, necessàriament breu també, en l'apartat següent, amb el qual finalitza aquest treball.

L'Acord del Senat pel qual s'aproven les mesures requerides pel Govern en aplicació de l'art. 155 CE ha estat objecte de dos recursos d'inconstitucionalitat,²⁸ que han estat admesos a tràmit pel TC i que, per tant, donaran al Tribunal

25. Oficines del President i del Vicepresident, Consell Assessor per la Transició Nacional, Comissió especial sobre la violació de drets fonamentals a Catalunya, Patronat Catalunya-Món-DIPLOCAT i delegacions del Govern a l'estranger, excepte la de la Unió Europea (RD 945/2017, de 27 d'octubre).

26. Delegat del Govern a Madrid, representant permanent davant la Unió Europea, secretari general del Departament d'Interior, director general de la Policia (cessats per RD 945/2017, de 27 d'octubre), i major dels Mossos d'Esquadra (Ordre INT/1038/2017, de 28 d'octubre).

27. RD 954/2017, de 31 d'octubre (BOE de 2 de novembre).

28. Recursos presentats per més de 50 diputats del Grup Parlamentari Confederal d'Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, i pel Parlament de Catalunya. El TC, en canvi, no va admetre a tràmit un altre recurs, presentat pel Govern de la Generalitat, per prematur, ja que

l'oportunitat de pronunciar-se de manera directa per primera vegada sobre l'art. 155 CE.²⁹ Cal lamentar, però, d'entrada que el Tribunal hagi renunciat expressament a pronunciar-se sobre l'aplicació de l'art. 155 CE en temps útil, mentre puguin encara estar en vigor les mesures dictades en la seva aplicació.³⁰ No és que el Tribunal, atenent la seva tradicional demora a resoldre els assumptes, no tingui temps, previsiblement, de resoldre sobre la constitucionalitat de les mesures mentre aquestes encara estiguin en vigor, sinó que hi renuncia explícitament. Perquè, en efecte, no pot tenir altra conseqüència el fet de suspendre el termini perquè el Govern de la Generalitat pugui formular al·legacions sobre els recursos presentats fins que deixi d'estar en vigor el Reial decret 944/2017, que habilita el Consell de Ministres per exercir les funcions que corresponen al Govern de la Generalitat de Catalunya. La finalitat, lloable, d'evitar el conflicte d'interès, porta no obstant a denegar una justícia constitucional efectiva, perquè precisament aquest Reial decret és una de les mesures principals adoptades en aplicació de l'art. 155 CE. Aquest no és el lloc per proposar alternatives, però estic segur que s'haurien pogut arbitrar altres solucions que no suposessin una renúncia explícita a exercir una justícia constitucional efectiva i no merament històrica o pedagògica.

Amb relació als aspectes formals i procedimentals de l'aplicació de l'art. 155 CE a Catalunya, destaca, al meu entendre, el fet que, per la manera en què s'ha produït, la fase de requeriment ha perdut tot el seu significat. Presenta,

es va presentar contra l'Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre de 2017, abans que fos aprovat pel Senat (ITC 142/2017, de 31 d'octubre).

29. En la jurisprudència del TC hi ha diverses referències a l'art. 155 CE, però no sobre la seva aplicació concreta, ja que mai s'havia produït fins al moment. En l'Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre de 2017 se citen diverses sentències del TC que fan referència a l'art. 155 CE (STC 25/1981, 27/1987, 49/1988, 215/2014). No se cita, en canvi, la STC 76/1983, sobre el projecte de LOHPA, que va declarar inconstitucional part de l'art. 7.2 del projecte de LOHPA per definir amb caràcter general els supòsits d'aplicació de l'art. 155 CE (FJ 12).

30. En les providències d'admissió dels dos recursos esmentats (de 10 de gener i de 7 de febrer de 2018, respectivament) el TC suspèn el termini que té el Govern de la Generalitat per fer al·legacions, "con el fin de evitar un conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña", i fins 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 sentència mentre duri l'aplicació de l'art. 155 CE, que és precisament el que s'està impugnant amb els recursos presentats, la tramitació dels quals se suspèn. Es tracta sens dubte d'un equilibri difícil entre el dret de defensa, d'una banda, i l'efectivitat de la revisió jurisdiccional que es demana, que podria haver estat resolta d'altra manera que no suposés una renúncia explícita a donar una resposta efectiva als recursos.

en efecte, alguns problemes greus que afecten els requisits i les condicions que estableix la Constitució i compromet així la funció que està destinada a complir en el procés d'aplicació de l'art. 155 CE. En efecte, la fase de requeriment previ que preveu l'art. 155.1 CE no és en cap cas un mer requisit formal previ a l'activació dels poders extraordinaris que la mateixa disposició habilita, sinó que té un paper essencial, en la mesura que, d'una banda, fixa el pressupòsit amb el qual es pretén justificar l'aplicació dels poders extraordinaris —quin és, a l'entendre del Govern estatal, l'incompliment de les obligacions constitucionals o legals o l'actuació que atempta greument contra l'interès general d'Espanya—, i fixa d'aquesta manera els termes del debat entre l'Estat i la CA, amb efectes importants per al control jurisdiccional que es pugui establir posteriorment, i de l'altra, de manera semblant a com opera el requeriment en els conflictes de competència, però més rellevant políticament atesa la major rellevància de l'assumpte, la fase de requeriment obre la possibilitat que les parts puguin avenir-se a una solució que faci innecessari activar els poders extraordinaris estatals.

El requeriment que el Govern de l'Estat dirigeix al president de la CA, en bona lògica, ha d'identificar, en primer lloc, l'incompliment d'obligacions o l'atemptat a l'interès general que s'imputa a la CA i, en segon lloc, ha d'instar les mesures que es considerin adequades per restaurar la situació. El president de la CA, per la seva banda, en la seva resposta al requeriment pot discutir tant l'actuació que se li imputa com també les mesures de restauració que li insta el Govern. Aquest ha de valorar la resposta, i considerar si aquesta és o no satisfactòria per la finalitat que havia manifestat en el requeriment, i proposar al Senat l'aprovació de les mesures necessàries en cas que cregui que no ha estat atès de manera satisfactòria. I, finalment, el Senat ha de comprovar que s'ha realitzat el requeriment i que aquest ha estat incomplert (art. 189.1 del Reglament del Senat), com a pressupòsit per aprovar les mesures sol·licitades pel Govern. El requeriment, operant d'aquesta manera, no deixa de ser un procés de diàleg entre el Govern estatal i la CA, que necessàriament s'ha de produir abans d'adoptar mesures extraordinàries, que es focalitza en l'actuació de la CA a la qual s'imputa el greuge, i que es controla políticament pel Senat. És aquesta, per tant, una fase prèvia i complexa, en la qual hi tenen intervenció tres actors (Govern i president de la CA, però també el Senat) i que constitueix un moment decisiu per justificar el recurs a un instrument extraordinari com és l'art. 155 CE.

Doncs bé, l'examen de les actuacions realitzades en aquesta fase de requeriment mostra que s'han desatès algunes condicions bàsiques del procediment, que han impedit que compleixi amb la funció que se li assigna. En efecte, es pot observar, en primer lloc, una manca de congruència entre el requeriment fet inicialment pel Consell de Ministres el dia 11 d'octubre i l'Acord del mateix Consell de Ministres de 21 d'octubre pel qual es té per desatès el requeriment i es proposen mesures al Senat per a la seva aprovació. El requeriment inicial, en efecte, se centra —i es limita— a demanar al president de la Generalitat que confirmi o no si cap autoritat de la Generalitat ha declarat la independència de Catalunya. I, pel cas d'una resposta afirmativa, se li requereix que ordeni la revocació d'aquesta declaració i el cessament de qualsevol actuació relativa al procés constituent.³¹ En canvi, l'Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre pel qual es considera desatès el requeriment amplia enormement el seu àmbit, ultrapassant en molt tant l'objecte inicial com les mesures que es proposen. Així, s'al·ludeix amb caràcter 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.

31. La part dispositiva del requeriment establia textualment: “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 la Generalitat confirme si alguna autoridad de la Generalitat de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si 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. 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”.

Actitud que, segueix l'Acord,

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.

Fa referència a continuació a l'aprovació per part del Parlament de Catalunya de les lleis 19/2017 i 20/2017, suspeses pel TC, i a la voluntat manifestada pel president de la Generalitat de reconèixer el referèndum del dia 1 d'octubre, amb la qual cosa, es diu, s'atempta a més de manera greu a l'interès general d'Espanya, ja que manifesta

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.

Tot això, es diu, provoca “un serio deterioro del bienestar social y económico en la Comunidad Autónoma de Cataluña”, que està “afectando a la evolución económica en Cataluña y contrasta con el dinamismo económico que venía mostrando hasta ahora”.

Tots aquests motius, amb les argumentacions corresponents, van òbviament molt més enllà del que es va establir en el requeriment inicial, amb la conseqüència que, per tant, no han pogut formar part del diàleg entre institucions que ha de suposar el requeriment. I les mesures que es proposen, per la seva banda, i que ja s'han indicat més amunt, ultrapassen també en molt les inicialment demanades, que es dirigien a revocar —si s'hagués produït— la declaració d'independència i a cessar en les actuacions relatives al procés constituent.

En aquest mateix Acord, que hauria de formar part del diàleg establert entre les dues parts, tampoc no es pren en consideració ni es valora de cap manera la resposta del president de la Generalitat continguda en les dues cartes que va dirigir al president del Govern, ni amb relació a la demanda que se li va formular —respecte de la qual es desprenia amb claredat que negava que s'hagués declarat la independència de Catalunya— ni amb relació a les mesures que proposa per canalitzar el conflicte —obrir un procés de diàleg, que començaria amb una reunió amb el president del Govern—. No deixa

de sobtar el fet que el Govern estatal, en el seu requeriment, precisés que qualsevol resposta diferent a una simple afirmació o negació de la declaració d'independència es consideraria una confirmació. El Govern, òbviament, és lliure de formular el requeriment en els termes que consideri més adequats, però no és admissible que pretengui condicionar la resposta de l'altra part i que en predetermini els efectes. En tot cas, revela una concepció del requeriment que no s'adiu en absolut amb el caràcter que hem vist i que el configura com una fase de diàleg previ a l'ús dels poders extraordinaris *ex art. 155 CE*.

El Senat, per la seva banda, tampoc va valorar en el seu Acord del dia 27 d'octubre ni el requeriment previ del Govern ni la resposta del president de la Generalitat, als efectes de determinar l'incompliment produït, com estableix l'art. 189.1 del seu Reglament. I, a més, el mateix procés de deliberació del Senat va quedar afectat pel fet que el Senat impedís que pogués comparèixer el representant personal designat pel president de la Generalitat per intervenir davant la Comissió, com s'ha vist ja.³²

La conclusió que es desprèn de l'examen del procediment d'aplicació de l'art. 155 CE al cas de Catalunya és el fracàs rotund del procés previ de diàleg i deliberació que la Constitució exigeix abans d'adoptar mesures extraordinàries, que va quedar completament desnaturalitzat i al qual no es va donar cap oportunitat per complir el paper pel qual, al meu entendre, està previst.

Sobre les mesures adoptades, em referiré només a les aprovades pel Senat, que són les que s'han aplicat. Això no obstant, crec que és significatiu notar que el Govern estatal en va proposar també unes altres, que el mateix Senat va desestimar expressament perquè eren "contràries a la Constitució".³³ Aquestes mesures eren les que pretenien establir un control previ de les iniciatives, legislatives i no legislatives, del Parlament de Catalunya, de tal manera que

32. *Vid* nota 20. És difícil entendre quin va poder ser el fonament jurídic de la negativa, ja que l'art. 189.3 del Reglament del Senat fa referència explícitament a la possibilitat que el president "designi, si lo estima procedente, la persona que asuma la representació a estos efectos". Aquesta negativa resulta gratuïtament gravosa, perquè no s'entén el perjudici que pugui causar el fet que el representant personal del president no sigui un membre del Govern de la Generalitat (que és la raó que es va al·legar), i en canvi sí que es perjudica el procés de deliberació en un assumpte tan delicat i polèmic com aquest, en el qual resulta més necessari que mai que les formes estiguin al servei de la deliberació i no, en canvi, es converteixin en obstacles perquè aquesta pugui tenir lloc.

33. Acord del Senat de 27 d'octubre de 2017, citat, apartat II.c.

no es poguessin tramitar sense la conformitat, expressa o tàcita, de l'autoritat designada pel Govern estatal a aquest efecte.³⁴ Es mantenen en canvi, respecte del Parlament, la prohibició d'iniciar un procés d'investidura d'un president de la Generalitat fins a la celebració d'unes noves eleccions, la prohibició de l'exercici de les funcions de control i d'impuls polític respecte de les autoritats i òrgans designats pel Govern per aplicar les mesures de l'art. 155 CE, que correspondran, es diu, al Senat, i, en general, la prohibició de “tramitar iniciatives que resulten contràries a las presentes medidas, ni a su presupuesto, objeto y finalidad”. Això no obstant, en tant que es va dissoldre el Parlament i es van convocar eleccions de manera immediata, aquestes mesures no van tenir pràcticament virtualitat.

Les mesures que, en canvi, sí que van tenir virtualitat, i que de fet constitueixen el nucli bàsic de l'aplicació de l'art. 155 CE, van ser la destitució del Govern, la dissolució del Parlament de Catalunya i la convocatòria d'eleccions, i la col·locació del conjunt de l'Administració de la Generalitat sota les ordres del Govern estatal, la qual cosa comportava a més la facultat de suprimir òrgans i cessar càrrecs.

Aquestes mesures poden ser analitzades d'acord amb les exigències i condicions constitucionals que es desprenen de l'art. 155 CE, i que ja s'han indicat abans amb caràcter general, per determinar si entren dins de l'àmbit dels poders extraordinaris que l'art. 155 CE confereix a l'Estat. No és aquí el lloc per fer una valoració detallada de la constitucionalitat d'aquestes mesures, però sí que es poden fer algunes consideracions generals. La primera d'elles és que coincideixen, en gran part, amb les mesures que van ser descartades en el procés constituent, com s'ha vist abans. En efecte, tant la dissolució del Parlament com la destitució o el cessament del Govern van ser considerades en els debats constituents, i van ser rebutjades. La interpretació del text constitucional d'acord amb els debats constituents pot no resultar concloent i definitiva per il·luminar el sentit d'un determinat precepte, però en aquest cas resulta molt difícil afirmar que cap dins de l'art. 155 CE el que de manera específica es va rebutjar en el procés de la seva elaboració, perquè hi ha pocs casos tan clars en què una determinada opció fos expressament exclosa del text constitucional finalment aprovat. L'argument que aquestes mesures estan implícites en les “mesures necessàries” resulta enormement dèbil, com ja s'ha dit, no sols pel fet

34. Apartat D.4, paràgrafs 2 i 3 de l'Acord del Govern.

mateix que fossin expressament proposades (la seva proposta és més aviat, en efecte, un símptoma que no es consideraven implícites), sinó per imperatius de lògica constitucional elemental, que obliga a explicitar mesures d'aquesta transcendència, com ha succeït en els casos d'Itàlia, Àustria i Portugal, també vistos.

La segona observació és que aquestes mateixes mesures afecten drets fonamentals, que és un dels límits bàsics als quals estan sotmeses, com també s'ha dit. En efecte, tant la destitució dels membres del Govern com la dissolució anticipada del Parlament afecten els drets de participació política *ex art. 23 CE*, tant pel que fa als ciutadans com també als mateixos càrrecs cessats. Respecte d'aquests últims, és clar que el seu cessament, per causes no previstes i per un òrgan diferent del que està establert a l'ordenament,³⁵ afecta el seu *ius in officium*, que està protegit per l'art. 23.2 CE, com ha manifestat reiteradament el TC.³⁶ Perquè, en efecte, és difícil concebre una afectació més intensa del *ius in officium* dels càrrecs públics que decretar la finalització anticipada de les funcions per les quals han estat elegits o nomenats. Per això, l'ordenament posa una cura especial per determinar en quins casos és procedent i qui ho pot fer. I és obvi que aquestes condicions —supòsits i autoritat competent— no s'han donat en aquest cas, de la qual cosa resulta una vulneració del dret dels representants electes i dels membres del Govern protegit per l'art. 23.2 CE. De la mateixa manera, resulta també afectat el dret de participació política dels ciutadans, en la mesura que els representants que han elegit —i els membres del Govern que han estat designats posteriorment en funció de les opcions polítiques que han expressat els ciutadans en les urnes— no han pogut exercir les seves funcions durant el temps previst.³⁷

I finalment, les mesures adoptades en aplicació de l'art. 155 CE poden ser objecte d'un test de proporcionalitat, a partir de les condicions que s'exigeixen respecte de la seva *finalitat* i la seva *necessitat* i que estableix de manera

35. Respecte dels diputats, la regulació de la finalització anticipada de la legislatura està continguda als art. 75 i 67.3 EAC (amb caràcter general i respecte de la investidura fallida, respectivament, i en tots els casos la facultat de dissolució correspon al president de la Generalitat). Respecte dels membres del Govern, el seu cessament correspon igualment al president (art. 68 EAC), i, quant a aquest últim, el seu cessament està previst igualment en casos taxats (art. 67.7 EAC).

36. SSTC 5/1983, 298/2006, entre moltes altres.

37. La STC 203/2001 afirma que el dret 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”.

expressa el mateix art. 155 CE, que han estat posades en relleu més amunt. Per realitzar aquest escrutini apareixen, no obstant, alguns obstacles importants, que deriven dels defectes amb què s'ha desenvolupat la fase prèvia de requeriment, segons que s'ha vist ja. La falta de congruència entre el requeriment inicial i l'Acord pel qual es té per desatès i es proposen mesures per a la seva aprovació al Senat fa que planin dubtes i incerteses sobre aspectes decisius, cosa que genera una molt notable inseguretat. Però, en tot cas, l'objecte del requeriment, amb la identificació de la seva finalitat i de les mesures que es proposen, no pot ser sinó el que figura com a tal en l'Acord del Consell de Ministres d'11 d'octubre, que és el que realment i efectivament inicia el procediment. Per tant, la finalitat respecte de la qual s'han de confrontar les mesures adoptades és la d'obtenir una resposta sobre l'eventual declaració d'independència de Catalunya, i, en cas afirmatiu, les mesures han de ser les encaminades a restaurar l'ordre constitucional (mesures que són instades al president de la Generalitat, i que en cas que no siguin complides poden donar pas a les instruccions obligatòries previstes a l'apartat 2 de l'art. 155 CE). Doncs bé, és molt difícil sostenir raonablement, amb una aplicació seriosa i rigorosa del test de proporcionalitat, que cap de les mesures bàsiques adoptades (destitució del Govern, dissolució del Parlament i substitució en la direcció de l'Administració de la Generalitat) pugui passar aquest control de manera satisfactòria.

Cap de les tres mesures bàsiques adoptades resulta adequada per aconseguir la finalitat perseguida, ni, encara menys, resulten *necessàries* a aquest efecte, en el sentit que només a través d'elles i no d'altres menys lesives es pugui aconseguir aquesta pretesa finalitat. Perquè resulta clar que, per revocar una —negada en la resposta al requeriment— declaració d'independència i una restauració de l'ordre constitucional, la destitució del president i de tot el Govern i la col·locació de tota l'Administració de la Generalitat sota les ordres del Govern estatal, transvasant-li fins i tot les facultats d'organització que li permeten suprimir òrgans i cessar càrrecs, resulten mesures clarament desproporcionades, tant per la possibilitat d'utilitzar alternatives menys lesives com per la gravetat en si que tenen i el dany que causen a l'autonomia de la comunitat. I, d'altra banda, la dissolució anticipada del Parlament no es pot inscriure en cap cas dins d'aquesta finalitat, ja que la població pot tornar a configurar, com així va passar, una majoria política similar. És més, apel·lar a les urnes en una situació com aquesta suposa de fet cridar la ciutadania per emetre una valoració política dels fets succeïts, que, en funció dels resultats, es podran entendre convalidats o reprovats políticament. Aquesta valoració,

democràticament expressada, conviurà amb la que realitzin els altres actors d'aquest procés —significadament el Govern estatal, també—, en una relació que pot no ser gens fàcil i que pot allargar i agreujar el conflicte. En tot cas, en tant que es pot reproduir la mateixa majoria política, la dissolució del Parlament i la convocatòria d'eleccions no és, en si mateixa, una mesura adequada per fer front a la situació d'incompliment o d'atemptat a l'interès general d'Espanya denunciada.

4. Una reflexió final: l'art. 155 CE i les vies per resoldre el conflicte constitucional de Catalunya

El que s'ha dit fins ara porta a plantejar de nou la idoneïtat de l'aplicació de l'art. 155 CE per resoldre el conflicte constitucional de Catalunya. I per fer-ho crec que és rellevant tenir en compte que l'aplicació de l'art. 155 CE no ha estat l'únic mitjà utilitzat pel Govern de l'Estat per fer front a aquesta crisi constitucional. En efecte, s'ha de recordar en primer lloc que el Govern estatal ha recorregut sistemàticament davant del TC totes les actuacions, legislatives i no legislatives, definitives i de tràmit, i jurídiques i polítiques, que s'han anat produint al llarg del denominat procés sobiranista a Catalunya.³⁸ En totes les ocasions, el Govern ha invocat l'art. 161.2 CE per obtenir la suspen-

38. Es poden citar, només entre març de 2017 i la data en què es va aplicar l'art. 155 CE, les següents actuacions:

- Recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern estatal el 31 de març de 2017 contra la Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2017, resolt per STC 90/2017, de 5 de juliol, que declara inconstitucionals i nul·les diverses parts de la Llei de pressupostos si es destinen a finançar el referèndum sobre el futur polític de Catalunya.
- Recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern estatal contra la reforma del Reglament del Parlament de Catalunya de 26 de juliol de 2017, sobre la tramitació de lleis pel procediment de lectura única, que va ser resolt per la STC 139/2017, de 29 de novembre, que declara la reforma del Reglament conforme a la Constitució sempre que no ho impedeixi el tràmit d'esmenes.
- Recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern estatal contra la Llei del Parlament de Catalunya del referèndum d'autodeterminació, resolt per la STC 114/2017, de 17 d'octubre, que la declara inconstitucional i nul·la.
- Impugnació del Govern estatal del nomenament dels membres de la Sindicatura Electoral de Catalunya per part del Parlament, resolta per la STC 120/2017, de 31 d'octubre, que anul·la els nomenaments. Prèviament, el TC va imposar una multa coercitiva als membres de la Sindicatura, en entendre que havien realitzat actuacions contràries a la suspensió ordenada (ITC 126/2017, de 20 de setembre), que va aixecar posteriorment (ITC de 14 de novembre de 2017) en haver renunciat als càrrecs. Igualment, es van imposar, i després aixecar, multes

sió automàtica de l'acte impugnat i, igualment en totes les ocasions, el TC ha resolt a favor del Govern estatal, anul·lant els actes recorreguts³⁹ i, a més, en ús de les facultats que li va atorgar la LO 15/2015, de 16 d'octubre, per la qual es van reforçar molt poderosament els poders del TC respecte de l'execució de les seves pròpies resolucions, advertint personalment determinats càrrecs públics del seu deure d'impedir o paraitzar qualsevol actuació que suposés ignorar o eludir la suspensió, amb l'advertència de responsabilitats penals en cas d'incompliment, i fins i tot imposant directament multes coercitives.

D'aquesta manera, es pot dir que el TC, a instàncies del Govern estatal, ha paraitzat i anul·lat totes les actuacions de la comunitat encaminades a desenvolupar el procés polític sobiranista.

I en segon lloc, s'ha de tenir present també que l'Administració de la Generalitat estava intervinguda financerament des de setembre del 2017,⁴⁰ de manera

coercitives a diversos càrrecs públics responsables de l'administració electoral de Catalunya (ITC de 21 de setembre i ITC de 8 de novembre, respectivament).

– Impugnació del Govern estatal del decret de convocatòria del referèndum, resolta per la STC 122/2017, de 31 d'octubre, que el va declarar inconstitucional i nul.

– Impugnació del Govern estatal del decret de normes complementàries del referèndum, resolta per STC 121/2017, de 31 d'octubre, que el va declarar inconstitucional i nul.

– Recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern estatal contra la Llei de transitorietat jurídica i fundacional de la República, resolt per la STC 124/2017, de 8 de novembre, que la declara inconstitucional i nul·la.

– Incident d'execució presentat pel Govern estatal respecte de la "Declaració dels representants de Catalunya" aprovada pel Parlament el dia 27 d'octubre de 2017, així com de la declaració sobre "El procés constituent", aprovada en la mateixa data, que va ser resolt pel TC (ITC de 8 de novembre de 2017) anul·lant les esmentades declaracions pel fet de contravenir diverses resolucions anteriors del TC (en especial, la STC 114/2017, que va anul·lar la llei del referèndum, i la providència que admetia a tràmit i suspenia la llei de transitorietat jurídica). A aquestes impugnacions s'han de sumar a més diversos incidents d'execució de sentències i interlocutòries dictades anteriorment pel Tribunal per paraitzar la celebració de determinades sessions parlamentàries o la tramitació de determinades iniciatives (p. e., interlocutòries del TC de 20 de setembre de 2017 que anul·len els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya que van permetre votar les lleis del referèndum i de transitorietat jurídica). També, diversos recursos d'empara presentats per diputats de l'oposició, a partir dels quals el TC ha suspès determinades sessions parlamentàries.

39. Amb l'única excepció del recurs contra la reforma del Reglament del Parlament de Catalunya de 26 de juliol de 2017, com s'ha dit en la nota anterior.

40. Ordre HFP/886/2017, de 20 de setembre, del ministre d'Hisenda, per la qual es declara la no disponibilitat de crèdits en el pressupost de la CA de Catalunya per al 2017, dictada després de l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics que adopta mesures en defensa de l'interès general i en garantia dels serveis públics de la Comunitat Autònoma

que estava impedita de realitzar cap despesa destinada al procés sobiranista. Al marge del debat que pugui suscitar la legalitat o fins i tot la constitucionalitat d'aquesta intervenció⁴¹ —que l'Ordre ministerial justifica amb la LO 2/2012, d'estabilitat pressupostària, i que té per finalitat confessa “evitar que se financien actividades contrarias al ordenamiento jurídico vigente”—,⁴² el fet és que a través d'aquest instrument el Govern estatal va posar sota el seu control directe les finances de la Generalitat, assegurant que no es destinessin fons públics a activitats relacionades amb el referèndum de l'1 d'octubre o, en general, amb el procés sobiranista.

A través d'aquestes dues vies, doncs, el Govern estatal va paraitzar i anul·lar les actuacions de la Generalitat relatives al procés sobiranista i va controlar les actuacions futures en aquesta línia, tant per via de la intervenció financera com també de l'eventual interposició de noves accions davant del TC, amb la possible exigència de responsabilitats penals en cas d'incompliment. El recurs a aquests instruments, però, no va ser suficient per resoldre el conflicte plantejat a Catalunya, o almenys no ho va ser pel Govern estatal, que va considerar necessari acudir, a més, als poders extraordinaris de l'art. 155 CE. Aquesta via, però, tal com s'ha utilitzat, presenta problemes greus d'adequació a la Constitució, com s'ha vist. I tampoc ha servit per resoldre el conflicte constitucional amb Catalunya, com mostra tossudament la realitat,

de Catalunya (publicat per Ordre HFP/878/2017, de 15 de setembre), pel qual es va requerir el president de la Generalitat perquè adoptés en 48 hores un acord de no disponibilitat sobre el seu pressupost que afectés tots els crèdits pressupostaris diferents dels assenyalats expressament en els annexos I i II de l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics de 20 de novembre de 2015, que va establir una obligació de comunicació formal de les despeses realitzades per la Generalitat. L'Ordre de 15 de setembre va ser substituïda per l'Ordre HFP/128/2017, de 22 de desembre, per la qual es publica l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per Assumptes Econòmics, pel qual s'adopten mesures en aplicació, directament, de l'art. 155 CE, i que, en essència, atribueix al Govern estatal el pagament dels creditors de la Generalitat, per compte d'ella. Aquesta Ordre deixa sense efecte l'Acord de la Comissió Delegada de 15 de setembre, i disposa que l'Ordre de 20 de setembre quedi sense efecte a partir del 31 de desembre de 2017.

41. Tant pel que fa a la seva finalitat, que no s'inscriu en les que preveu la LO 2/2012, relatives al control del deute i del dèficit públic i a la regla de despesa, com també pel procediment seguit, que desconeix els tràmits i requisits que estableix expressament la mateixa LO 2/2012 que s'utilitza com a fonament legal (en especial, art. 6, relatiu al compliment forçós de l'acord de no disponibilitat de crèdits pressupostaris, que només es pot adoptar acudint a l'aplicació de l'art. 155 CE, amb l'autorització del Senat).

42. Exposició de l'Ordre HFP/878/2017, de 15 de setembre.

especialment després de les eleccions al Parlament de Catalunya.⁴³ L'aplicació de mesures extraordinàries de caràcter coactiu de l'Estat sobre la comunitat s'ha revelat ineficaç per donar una sortida a aquest conflicte, mostrant que no es pot resoldre mitjançant la imposició unilateral d'una part sobre l'altra, que és el que suposa la via de l'art. 155 CE.

Si això és així, i per tant ni la via jurisdiccional ni la via de la imposició coactiva unilateral resulten adequades per resoldre el conflicte constitucional plantejat a Catalunya, només queda en l'horitzó la via de la negociació com l'única disponible, de les tres que s'han indicat al principi com a vies possibles per encarar els conflictes territorials, o, més àmpliament, els conflictes en general. I els referents comparats recents del nostre entorn, com els del Canadà-Quebec i el Regne Unit-Escòcia, mostren com, efectivament, la Constitució pot canalitzar la resolució de conflictes territorials de naturalesa semblant, i que malgrat que no s'hagin previst expressament, pot habilitar vies o instruments que permetin donar una sortida democràtica al conflicte que sigui acceptada per totes les parts. En aquests casos, la Constitució ha estat cridada per jugar a fons la seva funció d'integració política i convertir-se en el sobreexidor que ofereix una via de sortida al conflicte, en lloc de convertir-se en un mur rígid i immutable que actua més aviat de dic, que impedeix canalitzar-lo i que acaba fent-lo més greu.

Una solució política negociada resulta consistent, a més, amb la naturalesa del conflicte suscitat a Catalunya, que es presenta com una autèntica crisi constitucional, que expressa una ruptura del consens constitucional. El que està en qüestió és el model territorial que deriva de la Constitució de 1978, tal com s'ha interpretat i desenvolupat en els darrers anys. I la manera més òbvia i natural d'encarar aquesta crisi és intentant refer el consens constitucional trencat, intentant trobar una solució que sigui satisfactòria per a totes les parts implicades.⁴⁴ El problema greu apareix quan no és possible arribar a un nou consens constitucional, perquè llavors les úniques alternatives són el manteniment for-

43. En efecte, els resultats de les eleccions celebrades en aplicació de l'art. 155 CE el dia 21 de desembre de 2017 van donar una majoria parlamentària favorable igualment als partits de caràcter sobiranista, molt similar a la que es va produir a les eleccions del dia 27 de setembre de 2015. Es poden consultar els resultats electorals a <https://www.parlament.cat/web/composicio/resultats-electorals/index.html>.

44. Per a aquesta qüestió em remeto a E. Albertí (2016), *La reforma constitucional*, p. 243 i ss.

çat de l'*statu quo* (com? fins quan?) o la ruptura i un nou, o nous, començaments, amb les incògnites, importants, no sols sobre el què, sinó també sobre el com.

Bibliografia citada

- Aja, Eliseo, Joaquim Tornos, Tomàs Font, Juan Manuel Perulles, i Enoch Albertí. *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”. A: J. Tudela Aranda, i C. Garrido López. *La organización territorial del Estado, hoy*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- Alzaga Villaamil, Óscar. *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978* (2a ed.). Madrid: Marcial Pons, 2016 (1a ed. 1978).
- Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, “Chronique d’Espagne”, que publica des de 1989 el Groupe d’Études 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”. A: *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”. A: 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”. A: Diversos autors. *Organización territorial del Estado*. Vol. II. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales: Madrid, 1984.
- Gil-Robles y Gil-Delgado, José María. “Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas”. A: Óscar Alzaga (dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo XI. Madrid: Cortes Generales, EDERSA, 1999.

- Gómez Orfanel, Germán. “Artículo 155”. A: M. Emilia Casas, i M. Rodríguez Piñero. *Comentarios a la Constitución española*. Madrid: Fundación Wolters-Kluwer, 2008.
- Medina Guerrero, Manuel. “Comentario al artículo 30”. A: 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. 73 (2005).