

Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española

ALEJANDRO RASTROLLO RIPOLLÉS

Letrado de las Cortes Generales.

Profesor Asociado de Derecho Constitucional.

Resumen

Esta nota aborda el procedimiento de aplicación de la intervención territorial prevista en el artículo 155 de la Constitución. El análisis, de carácter estrictamente jurídico, se centra en tres momentos: el primero, pre-parlamentario, que corresponde a la iniciativa del Gobierno de la Nación y el requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma; el segundo, parlamentario, recoge el procedimiento seguido en el Senado para autorizar la intervención y la aplicación las medidas propuestas por el Gobierno; y el tercero, de carácter mixto, gubernamental y parlamentario, con la ejecución por parte del Gobierno de las medidas autorizadas por el Senado y su control por la Cámara Alta.

Palabras clave: Estado autonómico, autonomía política, intervención territorial, Senado, cámara territorial.

Resum

Aquesta nota aborda el procediment d'aplicació de la intervenció territorial prevista en l'article 155 de la Constitució. L'anàlisi, de caràcter estrictament jurídic, se centra en tres moments: el primer, preparlamentari, que correspon a la iniciativa del Govern de la nació i el requeriment al president de la comunitat autònoma; el segon, parlamentari, recull el

procediment seguit en el Senat per a autoritzar la intervenció i l'aplicació les mesures proposades pel Govern, i el tercer, de caràcter mixt, governamental i parlamentari, amb l'execució per part del Govern de les mesures autoritzades pel Senat i el seu control per la cambra alta.

Paraules clau: Estat autonòmic, autonomia política, intervenció territorial, Senat, cambra territorial.

Abstract

This commentary refers to the territorial intervention regulated in section 155 of the Constitution. The review, strictly carried out from a legal viewpoint, differentiates three different phases: first, the pre-parliamentary one, deals with the State Government's initiative and the corresponding requirement lodged with the President of the Self-governing Community to perform its constitutional duties; secondly, the procedure followed in the Senate in order to authorise the said intervention; lastly, the Government's implementation of the measures authorised by the Senate and their monitoring by the Upper House.

Key Words: Regional State, Political autonomy, Territorial intervention, Senate; Territorial House.

Sumario

- I. Introducción.
- II. La fase pre-parlamentaria de la intervención autonómica.
- III. La fase parlamentaria: la autorización del Senado.
- IV. La fase post-parlamentaria.
- V. Bibliografía.

I. Introducción

Se ha dicho que los elementos que construyen un Estado territorialmente compuesto, sea federal, confederal u otros modelos intermedios como el integral de la II República española, el regional italiano conforme a la Constitución de 1947, o el autonómico español de la Constitución de 1978 son, desde una perspectiva estructural: i) una Cámara territorial, como foro de debate parlamentario entre sujetos territoriales y el Estado, bien en un modelo parlamentario estricto, bien en un modelo Consejo, como el Bundesrat alemán; ii) un Tribunal Constitucional que dirima los conflictos interterritoriales e interorgánicos, además de otras posibles competencias sobre el control de la constitucionalidad de las leyes o, como en nuestro caso, el recurso de amparo y otros procesos constitucionales. Desde el punto de vista competencial el Estado compuesto se articula sobre repartos territoriales de competencias y sobre una serie de principios que articulan las relaciones entre los distintos sujetos territoriales, tales como el de cooperación –en el plano de la equiparación de los territorios– y el de coordinación –en el plano de la supremacía del Estado o Federación–. Cierra este modelo la última ratio o regla de la excepción que es la cláusula de intervención territorial en circunstancias excepcionales, cuando la respuesta haya de ser también excepcional, como prevén, en el ámbito comparado, el art. 37 de la Constitución alemana, el 126 de la Constitución italiana, el 52 de la Constitución de la Confederación suiza y, en nuestro país, el 155 de la Constitución española.

La Constitución del Estado (o Federación) es la Norma que determina el presupuesto habilitante para la intervención territorial. Así, en el caso alemán consiste en el incumplimiento por un estado (miembro de la federación) de *las obligaciones federales que le imponga la Ley Fundamental u otra ley federal*; en el italiano, supone la realización de *actos contrarios a la Constitución* o haber *incurrido en violaciones graves de la ley y, asimismo, por razones de seguridad nacional*; en el suizo, la *alteración o amenaza del orden constitucional en un cantón que no esté en condiciones de preservarlo*; y, en fin, en el español, por incumplimiento

por parte de una Comunidad Autónoma de las *obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan* o cuando *actúe de forma que atente gravemente al interés general de España*.

El órgano competente en cada caso para instar y decidir la intervención, o «coerción federal» (Bundeszwang) es, en el caso alemán, el Gobierno federal con el consentimiento del Bundesrat (Cámara Alta o Consejo Federal); mientras que en el italiano es el Presidente de la República mediante decreto razonado oída una comisión de diputados y senadores constituida para las cuestiones regionales, según las normas establecidas por ley de la República; o, en el caso suizo, simplemente la «Confederación» o Estado. En España compete al Gobierno de la Nación, previo requerimiento al Presidente de la CC.AA y, en el caso de no ser atendido éste, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado.

El alcance de la intervención territorial también varía de uno a otro sistema constitucional, y si en Alemania supone facultar al *Gobierno federal o sus comisionados para impartir instrucciones a todos los Estados y a sus respectivas autoridades*; en Italia implicaría *la disolución del Consejo regional y la remoción del Presidente de la Junta*; mientras que en Suiza, su Constitución de 1999 no determina el alcance de dicha intervención, al limitarse a habilitar a la Confederación para «intervenir»; en España la Constitución habla de *medidas necesarias para obligar* al cumplimiento forzoso de las obligaciones constitucionales y legales, cuya ejecución supone que el Gobierno *podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas*.

Conforme a la Constitución, corresponde al Senado un papel relevante en la aprobación de la intervención autonómica que deriva de su naturaleza como Cámara de representación territorial ex art. 69.1 CE, intervención cuyas características son las siguientes:

En primer lugar, el artículo 155 ha de considerarse una norma constitucional de aplicación directa, sin más norma de desarrollo o interpuesta que el propio Reglamento del Senado, cuyo artículo 189 aborda esta materia.

En segundo lugar, la intervención autonómica se ha considerado por la academia como un precepto prácticamente en desuso precisamente por su excepcionalidad, que no encaja con el normal y ordinario desenvolvimiento del sistema autonómico, lo que es seguramente razón de su escaso análisis doctrinal, sólo reservado a comentarios generales a la Constitución y alguna otra excepción. De ello deriva que su aplicación se haya efectuado ex novo, al menos en lo que supone el proceso completo, porque alguna suerte de requerimiento parece que sí hubo en los años ochenta, sin llegar a la solicitud gubernamental de aprobación del Senado de esta intervención.

En tercer lugar, este carácter novedoso llevaba a especulaciones en medios como la referente a la –larga– duración del proceso que, como se ha visto, y precisamente por su carácter de emergencia, ha sido todo lo contrario, más bien breve, pues desde el Consejo de Ministros extraordinario de 11 de octubre de 2017 en el que se acordó requerir al Presidente de la Generalitat de Cataluña para que cumpliera sus obligaciones constitucionales y cesara de actuar gravemente contra el interés general de España, hasta la publicación en el BOE de la Resolución de 27 de octubre de 2017 de la Presidencia del Senado por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, median tan sólo 15 días, de los cuales once se corresponden con la fase gubernamental (o pre-parlamentaria) de requerimiento –desde el Consejo de Ministros del 11 de octubre al nuevo Consejo de Ministros del 21, por el que se tiene por no atendido el requerimiento y se acuerda solicitar la autorización del Senado–, y seis con la fase parlamentaria del Senado– del 21 al 27 de octubre–.

En otro orden de cuestiones, cabe preguntarse acerca de la naturaleza que la participación del Senado tiene en la intervención autonómica. La Constitución habla de la *aprobación* de las medidas necesarias que propone el Gobierno ante supuestos de incumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales por una CC.AA o actuación gravemente atentatoria contra el interés general de España. Y no existe,

porque la Constitución no lo contempla, una norma de rango legal de desarrollo de este precepto, excepción hecha del citado artículo 189 del Reglamento del Senado.

En términos parlamentarios se puede entender por aprobación una declaración de voluntad favorable a la aceptación de una propuesta, pero ¿de qué índole? ¿es una propuesta normativa, de control, o una actuación de otro tipo?

Parece difícil considerar el artículo 155 como una modalidad de control político del legislativo estatal respecto de las instituciones autonómicas, en tanto en cuanto este control se circunscribe a ámbitos territoriales de competencia y, por otro lado, el artículo 153 de la Constitución tampoco incluye dicha modalidad de control respecto de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas.

Descartado, pues, el control de naturaleza política, la cuestión reside en determinar si, desde la perspectiva del artículo 66.2 de la Constitución, la intervención autonómica a que se refiere el artículo 155 se inserta en el ámbito de *la potestad legislativa del Estado* o si, por el contrario, forma parte de *las demás competencias* que el primero de los preceptos atribuye a las Cortes Generales.

Pues bien, la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional parece decantarse por la primera de las opciones, habida cuenta de que en su Auto 7/2012, de 13 de enero y en Sentencia 83/2016, de 28 de abril, el Alto Tribunal sostiene una tesis que, sintéticamente, considera que en la medida en que un acto parlamentario incide en situaciones derivadas de una ley, de algún modo tiene un cierto *valor de ley*. En efecto, serían subsumibles en la categoría de actos y resoluciones con valor de ley *aquellas decisiones o actos parlamentarios que, sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley* (en sentido formal), *sí pueden, conforme a la propia Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es, excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente*. Tal sería el caso de los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de cada uno de los tres estados de emergencia ex art. 116 CE, en la medida en que

suponen... excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas... determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria.

A resultas de dicha jurisprudencia constitucional, el acto de autorización parlamentaria de la prórroga del estado de alarma, el de declaración y prórroga del estado de excepción, así como el acto parlamentario de declaración del estado de sitio, no constituyen meros actos de carácter autorizatorio, pues tienen un contenido normativo o regulador que lleva a calificarlos como decisiones con rango o valor de ley. De lo que se infiere una conclusión obvia: que el ámbito constitucional para residenciarlos no es el recurso de amparo, sino el recurso o, en su caso, la cuestión de inconstitucionalidad.

Doctrina que, en relación con la materia que aquí analizamos, se confirma con la reciente admisión a trámite de sendos recursos de inconstitucionalidad –interpuestos respectivamente por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, y por el Parlamento de Cataluña– contra el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del artículo 155 de la Constitución (Autos de 10 de enero y de 7 de febrero de 2018). Es reseñable que el segundo de los recursos se extiende a todas las disposiciones dictadas en desarrollo o como complemento o adición de las medidas mencionadas, «por constituir una unidad normativa».

Pues bien, este trabajo aborda el iter del procedimiento de intervención autonómica conforme al artículo 155 de la Constitución que pasa por tres momentos: el pre-parlamentario, o momento gubernamental/autonómico, entre el Gobierno de la Nación y el autonómico afectado; el segundo, que es propiamente parlamentario, concretamente una manifestación relevante de la naturaleza territorial del Senado; y el tercero, de ejecución a cargo del Gobierno estatal, con la correspondiente dación de cuentas al Senado.

II. La fase pre-parlamentaria de la intervención autonómica

Excede a este comentario toda la narración de vicisitudes que desembocaron en la aprobación del artículo 155 respecto de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Baste recordar que el largo proceso de desencuentros, jurídicos, institucionales y políticos, parece tener su origen inmediato en la célebre Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 8045/2006, en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, declarando inconstitucionales 14 de los 223 artículos de la norma.

A partir de aquella circunstancia se suceden las elecciones al Parlamento de Cataluña de septiembre de 2015 en las que la coalición electoral *Junts pel Sí*, formada por Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Demòcrates de Catalunya y *Moviment d'Esquerr*, asume como objetivo la declaración de independencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, hasta dar paso a la investidura del Sr. Puigdemont, con el voto favorable de *Junts pel Sí* y el apoyo de algunos diputados de la CUP.

Desde ese momento se produjo una aceleración del tiempo histórico por parte de los partidos secesionistas con hitos como las leyes catalanas 19/2017 de referéndum de autodeterminación y 20/2017 de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (ambas suspendidas por el Tribunal Constitucional), la creación de infraestructuras pro-estatales, la convocatoria de referéndum ilegales, las pseudo declaraciones de independencia en el Parlamento, teóricamente no formalizadas, los continuos desacatos a las Sentencias y Autos del Tribunal Constitucional y, como final, la celebración, contraria al sistema constitucional y legal, de un referéndum al margen de cualquier norma y de las reglas de jerarquía, competencia y sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Estos elementos se sitúan en la base de la iniciación del proceso de intervención autonómica, cuya primera fase fue, por disposición constitucional, la gubernamental.

El primer momento de esta fase fue la reunión del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017, cuyo acuerdo, del que da traslado el Presidente del Gobierno a la autoridad requerida, acompañado de la certificación adjunta firmada por la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las Administraciones territoriales, comprende una parte expositiva integrada por nueve puntos y otra dispositiva con tres apartados. La primera parte fundamenta *el requerimiento que precede a la aplicación del artículo 155 de la Constitución, a fin de que por la Comunidad Autónoma de Cataluña se proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, habida cuenta las graves actuaciones desarrolladas por la misma en el denominado proceso de transición nacional... perjudicando además gravemente al interés general.* Se incorpora el razonamiento de que *el Estado democrático no puede ser tal si no es un Estado de Derecho, que cumpla con la exigencia de que todos los poderes públicos se sometan al ordenamiento jurídico.* Como tercer razonamiento se expresa que *la aplicación del artículo 155 requiere de un presupuesto de especial gravedad, cuya aplicación determina una modificación relevante del funcionamiento ordinario de los poderes públicos, de forma que como quiera que el Presidente y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y la mayoría no cualificada del Parlamento se han apartado de sus obligaciones constitucionales, concluye este razonamiento que es deber del Gobierno de la Nación ...proceder a activar la aplicación del procedimiento para la aplicación del artículo 155 de la Constitución, en caso de que no se atiende este último requerimiento planteado por el presente Acuerdo.*

El cuarto razonamiento alude a los antecedentes de no acatamiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional por la Generalitat de Cataluña contraponiendo, como matizara la STC 259/2015, *el supuesto alcance del mandato democrático recibido por*

el Parlamento de Cataluña, que para los secesionistas justificaría un proceso constituyente unilateral, con *la legalidad y legitimidad de las instituciones del Estado, en particular de este Tribunal Constitucional*.

En el quinto razonamiento se alude a la aplicación inconstitucional de las leyes 19 y 20/2017, ambas declaradas suspendidas por el TC, junto con las demás disposiciones ejecutivas de referéndum y sindicatura electoral.

En el sexto razonamiento se recuerda que las Resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas sobre derecho de autodeterminación no lo admiten en ningún caso cuando se trata de autodeterminación de una parte de un territorio en que impere el Estado de Derecho. Otro tanto, se recoge, respecto de la Comisión de Venecia –órgano consultivo del Consejo de Europa– que en carta al Presidente de la Generalitat de 2 de junio de 2017 señalaba que reiteradamente se ha subrayado la necesidad de que todo referéndum se convoque y celebre con completo cumplimiento de la Constitución y la legislación aplicable.

El argumento VII incide en el desacato de la Generalitat al incumplir todas las resoluciones judiciales respecto del referéndum, frente a las suspensiones acordadas, y al impulsar materialmente su celebración. El octavo razonamiento refiere todas las irregularidades que acompañaron al referéndum: falta de censo de administración electoral independiente, de control judicial, de no respeto a los derechos de los ciudadanos por la utilización de sus datos personales al margen de cualquier garantía, etc. En fin, el noveno razonamiento justifica la concurrencia de circunstancias para la aplicación del artículo 155, advirtiendo que en caso de no ser atendido el requerimiento, se solicitará del Senado la aprobación de las medidas necesarias para la preservación del interés general de España, al amparo del citado precepto constitucional.

La parte dispositiva del Acuerdo contiene tres puntos: el primero formalmente con el requerimiento al Presidente de la Generalitat de Cataluña con dos partes, sobre *si alguna autoridad de la Generalidad*

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»; y que 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. El segundo, en el caso que 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 a fin de que se revoque u ordene la revocación de dicha declaración de independencia, a fin de restaurar el orden constitucional y estatutario, ordenando el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente ...con cumplimiento íntegro de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional, y otro tanto se comunique a la Sra. Presidenta y Mesa del Parlamento de Cataluña, requiriéndoles igualmente la restauración del orden constitucional y estatutario, y que se comunique de forma fehaciente al Gobierno de la Nación el cumplimiento íntegro de este requerimiento por el Gobierno de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña antes de las 10.00 horas del próximo 19 de octubre. Por último y en tercer lugar se comunica al Presidente de la Generalitat en su doble condición de más alto representante de la misma y de representante ordinario del Estado en la misma que en caso de no atenderse el presente requerimiento, el Gobierno de la Nación...propondrá al Senado la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento por parte de la CA de sus obligaciones constitucionales y para la protección del interés general, amparo de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución española para restaurar el orden constitucional y estatutario vulnerado.»

El segundo momento tuvo lugar en el Consejo de Ministros extraordinario de 21 de octubre de 2017, que se expresó con la forma jurídica de Orden PRA 1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de

la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M.H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general.

El Acuerdo, que figura como anexo a la Orden de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de P y AT, comprende una parte expositiva con cuatro largos apartados referidos respectivamente : A) el artículo 155 como garantía del cumplimiento de las obligaciones constitucionales por los entes territoriales de un Estado compuesto, principio que se nutre de la jurisprudencia constitucional sobre la materia, centrada en las Sentencias 215/2014, 4/1981, 25/1981, 49/1988 y 27/1987, de las que se infiere una doctrina que lo conceptúa como un precepto garantista, consecuencia del principio de unidad, garantía de los derechos fundamentales de todos los españoles y decisivo para la configuración de un orden democrático; medio de control excepcional de las CC.AA por parte del Estado y, en fin, último recurso del Estado ante situaciones de *incumplimiento, manifiesto y contumaz por una Comunidad Autónoma*. Asimismo, refiere similares mecanismos en Derecho Comparado en los Estados compuestos. B) Este apartado se refiere al cumplimiento de los presupuestos habilitantes para la aplicación del artículo 155 de la Constitución que se constata en tanto en cuanto hay incumplimiento manifiesto, contumaz y deliberado de las obligaciones constitucionales por la puesta en marcha de un proceso de secesión de la CC.AA *con desobediencia rebelde, sistemática y consciente* de los reiterados requerimientos del Tribunal Constitucional, *afectando de manera grave al interés general de España*, con contravención de los artículos 1.2 y 2 CE. Y la constatación igualmente de un importante deterioro de la convivencia social y del bienestar social y económico en la Comunidad Autónoma de Cataluña. C) La exposición se refiere en

este apartado al requerimiento previo desatendido al no responder ni afirmativa ni negativamente a lo expresamente solicitado, recogiendo las cartas del Presidente de la Generalitat de 16 y 19 de octubre obviando la contestación expresa solicitada en el requerimiento para señalar, no obstante, que *«el pueblo de Cataluña el día 1 de octubre, decidió la independencia en un referéndum con el aval de un elevado porcentaje de los electores»*, así como una declaración extra-parlamentaria de independencia. Como, se recoge, tampoco consta la transmisión del requerimiento a la Presidenta y Mesa del Parlamento de Cataluña. Y el último apartado D) relativo al objetivo y necesidad de las medidas del artículo 155, tras expresar la demostrada conculcación del orden constitucional, precisa que las medidas que se proponen *se plantean de forma garantista* y respondiendo a cuatro grandes objetivos: i) restaurar la legalidad constitucional y estatutaria, asegurando el respeto a la ley y su cumplimiento, incluyendo el autogobierno en el marco de la Constitución y el Estatuto; ii) asegurar la neutralidad institucional, que las instituciones de autogobierno actúen con neutralidad y normalidad atendiendo al conjunto de los ciudadanos; iii) mantener el bienestar social y el crecimiento económico, con medidas que garanticen el mantenimiento de los servicios públicos esenciales, y iv) asegurar los derechos y libertades de todos los catalanes, que las leyes les otorgan y las instituciones deben hacer efectivos.

Las medidas propuestas se agrupan en: A) medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña y al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno, que son cesados y sustituidos por los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación; B) medidas dirigidas a la Administración de la Generalitat, que continuará funcionando como tal en los términos del artículo 71 del Estatuto de Autonomía, *bajo las directrices de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación en sustitución* del Consejo de Gobierno, a cuyo fin mantendrán la potestad reglamentaria para el ejercicio de las competencias asumidas, con sometimiento a un régimen de comunicación o autorización previa de sus actuaciones y pudiendo

ser constitutivo de responsabilidad disciplinaria el incumplimiento de disposiciones, actos y resoluciones, instrucciones u órdenes de servicio dictadas por órganos o autoridades designados por el Gobierno de la Nación; C) medidas singulares sobre determinados ámbitos de actividad administrativa, como son i) la seguridad y orden públicos, materia en que los órganos designados por el Gobierno de la Nación podrán dictar instrucciones directas y de obligado cumplimiento a los Mossos d'Esquadra; ii) el área de gestión económica, financiera, tributaria y presupuestaria, en la que se garantiza que todos los fondos que el Estado deba transferir a la Comunidad Autónoma y que los ingresos de la misma no se destinen a actividades o fines vinculados o relacionados con el proceso secesionista; iii) medidas en el ámbito de las telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales, en el que corresponderá a los órganos y autoridades designados por el Gobierno el ejercicio de las funciones de la Generalitat respecto de esta materia, en particular del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y del Centro de la Seguridad de la Información en Cataluña, garantizando una información objetiva, veraz, equilibrada y plural por parte del servicio público autonómico de comunicación audiovisual; D) las medidas respecto del Parlamento de Cataluña se refieren a limitaciones en punto a la investidura de un nuevo Presidente de la Generalitat, la improcedencia de las funciones de control e impulso político; la procedencia de la potestad legislativa y organizativa, si bien no podrán tramitarse *iniciativas contrarias a las presentes medidas, ni a su presupuesto, objeto y finalidad*.

Y por último el apartado E) se refiere a las medidas de carácter transversal, como la vigencia de las normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación; el ordinario funcionamiento jurisdiccional; la falta de validez o vigencia de aquellas publicaciones en los boletines oficiales contra lo acordado por los órganos o autoridades que designe el Gobierno; exclusión de la potestad auto-organizativa; los protocolos y disposiciones de actuación a cargo de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación; seguridad jurídica de los empleados públicos en Cataluña *sin perjuicio de la posibilidad de poner*

los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal a los efectos de la posible exigencia de responsabilidad penal. Y, finalmente, la previsión de que todas las medidas del Acuerdo se mantendrán vigentes hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat, resultante de la celebración de las correspondientes elecciones al Parlamento de Cataluña, si bien el Gobierno de la Nación podrá anticipar el cese de las medidas si cesasen las causas que las han motivado, dando cuenta de esta decisión al Senado, Cámara a la que asimismo informará del estado de aplicación y ejecución cada dos meses.

III. La fase parlamentaria: la autorización del Senado

La tramitación parlamentaria del procedimiento previsto en el artículo 155 de la Constitución se inicia con la remisión por el Gobierno al Senado del Acuerdo del Consejo de Ministros proponiendo la aprobación de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte de la Generalitat de Cataluña, y para la protección del interés general (en adelante, «requerimiento» –del Gobierno–). Acuerdo que se acompañaba de la documentación complementaria que se ha mencionado en el apartado anterior.

La Mesa del Senado, en su reunión del día 21 de octubre, admitía a trámite el requerimiento –con el voto en contra de la Secretaria Tercera–, al constatar que el mismo cumplía los requisitos establecidos en el artículo 189 del Reglamento del Senado, que exige que el escrito manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de éste.

Se acordaba la constitución, a los efectos de la tramitación del requerimiento y conforme a lo establecido en los artículos 189.2 y 58 del Reglamento del Senado, de una Comisión Conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional

(en adelante, Comisión Conjunta), integrada por 27 miembros con arreglo a la siguiente distribución: 15 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, 6 del Grupo Parlamentario Socialista, 2 del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, 1 del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, 1 del Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV), 1 del Grupo Parlamentario Nacionalista Partit Demòcrata (PDeCAT-CDC)-Agrupación Herreña Independiente-Coalición Canaria (AHÍ/CC-PNC) y 1 del Grupo Parlamentario Mixto.

Asimismo, la Mesa aprobaba una serie de acuerdos complementarios recogidos en un Anexo I en los que: 1) declaraba como admisibles únicamente los votos particulares presentados a la propuesta de la Comisión Conjunta que efectivamente alterasen la misma; 2) delegaba en el Presidente del Senado la calificación de los votos particulares; y 3) modificaba el horario del Registro General de la Cámara para la tramitación del requerimiento. El Anexo incorporaba también el siguiente calendario de tramitación de la iniciativa:

«Entrada y publicación: sábado, 21 de octubre de 2017.

Plazo de designación de los miembros de la Comisión conjunta: hasta las 11 horas del lunes, 23 de octubre de 2017.

Constitución de la Comisión conjunta: martes, 24 de octubre de 2017, a las 13:00 horas.

Reunión de la Ponencia para la formulación de la propuesta sobre el requerimiento del Gobierno: jueves, 26 de octubre de 2017, a las 12:00 horas.

Reunión de la Comisión para el debate y votación de la propuesta sobre el requerimiento del Gobierno: jueves, 26 de octubre de 2017, a las 17:00 horas.

Plazo de presentación de votos particulares: hasta las 9:30 horas del viernes, 27 de octubre de 2017.

Tramitación en el Pleno: sesión plenaria del viernes, 27 de octubre de 2017, a las 10:00 horas

Del Acuerdo y su Anexo se dio traslado al Gobierno, a la Generalitat de Cataluña y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios,

ordenándose su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales» (Boletín nº 162, de 21 de octubre de 2017).

En los días siguientes y dentro del plazo establecido al efecto por la Mesa, los Grupos Parlamentarios comunicaron los Senadores integrantes de la Comisión Conjunta y procedieron a designar a los Portavoces ante la misma.

El 23 de octubre se presentaron sendas solicitudes de reconsideración del Acuerdo de la Mesa de 21 de octubre por los Grupos Parlamentarios Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, de Esquerra Republicana y Nacionalista Partit Demòcrata (PDeCAT-CDC)-Agrupación Herreña Independiente-Coalición Canaria (AHÍ/CC-PNC), y por el Senador Iñarritu García (GPMX). Los argumentos esgrimidos por los Grupos citados en sus respectivos escritos, pueden resumirse del siguiente modo:

Los tres Grupos recurrentes consideraban omitido el trámite consistente en la convocatoria de la Junta de Portavoces con carácter previo a la reunión de la Mesa, al entender aplicable lo dispuesto en el artículo 44.c) del Reglamento del Senado, conforme al cual *«La Junta de Portavoces será oída para fijar: (...) c) Los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas del Senado.»*

Los Grupos Parlamentarios de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (GPPOD) y de Esquerra Republicana (GPER) mostraron su desacuerdo con la opción de una Comisión conjunta de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y Constitucional, reclamando, respectivamente, la creación de una Comisión conjunta de otras Comisiones (GPPOD), o directamente la convocatoria de la propia Comisión General (GPER).

Ambos Grupos consideraban aplicable a la Comisión conjunta creada algunos de los preceptos que el Reglamento del Senado prevé específicamente para la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, el GPPOD estimaba contrario a Reglamento limitar la admisibilidad de los votos particulares a aquellos que implicasen

modificaciones o condicionamientos de la propuesta que hubiese de formular la Comisión conjunta, así como la delegación de la función de calificación de los votos particulares en el Presidente del Senado.

La Mesa, en su reunión del día 24 de octubre, acordó por mayoría desestimar íntegramente las solicitudes de reconsideración formuladas por los Grupos Parlamentarios antedichos, ratificando en sus términos el Acuerdo de 21 de octubre. El órgano rector de la Cámara fundamentó su decisión en la apreciación de que había actuado plenamente conforme a Reglamento, tanto en lo concerniente a su función de calificación de escritos parlamentarios, función exclusiva de la Mesa que le faculta asimismo para decidir su tramitación, como en lo relativo a la opción, *legal y legítima*, de crear una Comisión conjunta como órgano competente para la tramitación del requerimiento. Tal posibilidad contaba con expreso acomodo en las previsiones del artículo 189.2 del Reglamento, *precepto taxativo y de aplicación preferente* al tratarse de un procedimiento especial, por lo que no se requería ningún trámite de audiencia previa de la Junta de Portavoces. En cuanto a la pretendida aplicación de los preceptos específicos previstos en el Reglamento para la Comisión General de las Comunidades—*o una suerte de selección de los mismos*— la Mesa resolvió que no resultaba pertinente, habida cuenta de que la constitución de una Comisión conjunta supone la creación de un órgano distinto de aquélla, que se rige por las reglas comunes al conjunto de las Comisiones del Senado. Respecto de la alegación atinente a los votos particulares, la Mesa reiteró que únicamente podrían admitirse los que efectivamente entrañasen una modificación o condicionamiento de la propuesta de la Comisión (de acuerdo con la interpretación del artículo 189.4 del Reglamento), ya que el rechazo global de la misma debía manifestarse *a través de los cauces expresamente previstos en el artículo 189.5, que son el debate... y la votación, a través del voto negativo a la propuesta de la Comisión*. Por último, nada impedía que la calificación de los votos particulares se delegase en el Presidente de la Cámara, por cuanto constituía una facultad meramente instrumental. En suma, la Mesa del Senado

concluyó que la tramitación del requerimiento acordada en su reunión de 21 de octubre, así como las medidas facilitadas a los distintos sujetos en el procedimiento, cumplían escrupulosamente con la letra del artículo 189 del Reglamento y resultaban plenamente garantistas respecto de sus derechos.

Por su parte, el Senador Iñárritu (GPMX, EH Bildu) argumentaba en su escrito de reconsideración que i) el requerimiento remitido por el Gobierno no había seguido el procedimiento establecido en el artículo 155 CE, por cuanto no precisaba en qué consistía el incumplimiento por el Presidente de la Generalitat de ninguna obligación constitucional, ni tampoco especificaba la forma en que se había atentado contra el interés general de España, y ii) que existía incongruencia entre lo requerido inicialmente al Presidente de la Generalitat por el Gobierno y el contenido de las medidas cuya aprobación solicitaba del Senado. Al respecto, la Mesa resolvió que, en tanto en cuanto su función de calificación se limita a un examen formal de los requisitos exigidos respecto de las iniciativas sometidas a su consideración, del artículo 189.1 del Reglamento del Senado tan solo se desprenden dos requisitos formales cuya concurrencia había sido constatada: que el escrito del Gobierno manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas y que justifique la realización del correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma en cuestión. Todo lo demás, esto es, pronunciarse sobre consideraciones ajenas a la verificación de los requisitos formales de la iniciativa, supondría realizar un juicio de fondo que excedería *de un modo evidente* de las funciones de calificación de la Mesa ex art. 36.1.c) del Reglamento del Senado. En consecuencia, la solicitud sería desestimada por mayoría de los miembros del órgano rector, ratificando en sus términos el Acuerdo de 21 de octubre.

También solicitaron reconsideración del Acuerdo de la Mesa de 21 de octubre los Senadores Mulet García y Navarrete Pla (GPMX, Compromís) alegando que: i) el requerimiento remitido por el Gobierno al Presidente de la Generalitat no había seguido el procedimiento

establecido en el artículo 155 CE en tanto en cuanto obedecía a *un interés político* del Gobierno más que al de restablecer el orden constitucional; ii) el presupuesto que el Gobierno esgrimía para la aplicación del artículo 155, la supuesta independencia de hecho de Cataluña, no concurría, habida cuenta de que el propio Gobierno negaba la celebración del referéndum que la legitimaría y que el Tribunal Constitucional había suspendido la vigencia de la Ley 19/2017, de referéndum de Cataluña; y iii) la falta de congruencia entre lo requerido por el Gobierno y las medidas propuestas, que además resultarían *desproporcionadas*. La solicitud se examinó en la reunión de la Mesa del Senado del día 31 de octubre, resultando desestimada –por mayoría– en términos idénticos a la presentada por el Senador Iñarritu.

El día 24 de octubre, a las trece horas, tuvo lugar la sesión constitutiva de la Comisión conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional. Tras procederse a la elección de su Mesa, cuya presidencia recayó en el Presidente del Senado, el Sr. García-Escudero Márquez, se aprobó por asentimiento la propuesta de modificación del orden del día consistente en la introducción de dos nuevos asuntos: 1) la fijación del plazo para que el Presidente de la Generalitat remitiese cuantos antecedentes, datos y alegaciones considerase pertinentes y para que designare a la persona que hubiere de asumir la representación a estos efectos (artículo 189.3 del Reglamento), acordándose, por 22 votos a favor y 5 en contra, que dicho plazo terminaría a las 10.00 horas del jueves 26 de octubre; y 2) se procedió a la designación de la Ponencia encargada de formular la propuesta sobre el requerimiento del Gobierno al Senado, integrada, conforme a la práctica habitual de la Cámara, por 3 miembros del GPP, 2 del GPS y 1 miembro de cada uno de los restantes Grupos Parlamentarios.

Mediante escrito fechado el 26 de octubre (publicado en el BOCG nº 165 de 27 de octubre) formulaba alegaciones el Presidente de la Generalitat al amparo de lo dispuesto en el artículo 189.3 del Reglamento del Senado, encomendando su representación al Sr. Ferran Mascarell i Canalda, delegado del Gobierno de la Generalitat en

Madrid y, subsidiariamente, a los Senadores Cleries i Gonzàlez (GPN) y Estradé Palau (ERC). Los argumentos consignados en su escrito por el Presidente de la Generalitat pueden resumirse sintéticamente en:

a) que la lectura conjunta de los apartados 1 y 2 del artículo 155 de la Constitución permite afirmar que las medidas a adoptar –y autorizar por el Senado– sobre la base de dicho precepto se limitan únicamente a la facultad del Gobierno del Estado de dar instrucciones a las autoridades autonómicas; b) en ningún caso las medidas que se acuerden pueden alterar o dejar sin efecto la organización institucional que el artículo 152 de la Constitución establece respecto de las Comunidades Autónomas; c) toda medida propuesta debe ser congruente con el requerimiento efectuado por el Gobierno y respetar los principios de necesidad y proporcionalidad; d) dada la excepcionalidad del procedimiento, las medidas que en su caso se acuerden deben tener estrictamente carácter transitorio o provisional. Concluía el escrito afirmando que, en el supuesto de que el Senado autorizase la adopción de las medidas propuestas por el Gobierno en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, *estaría imponiéndolas sin una ponderada causa justificante, e incurriendo en un exceso notorio respecto del objeto del requerimiento previo, con una clara falta de congruencia respecto del mismo y con manifiesta desproporción entre la finalidad perseguida y las alteraciones impuestas al sistema institucional de la Generalitat*. En definitiva, el alcance de las medidas propuestas por el Gobierno iría, a juicio del Presidente de la Generalitat, *más allá del concepto de «medidas necesarias»* a que se refiere el artículo 155, en tanto en cuanto tendrían *como directa e inmediata consecuencia desposeer al pueblo de Cataluña de sus instituciones*, lo que a la postre supondría *arrebatar a Cataluña su autonomía política*.

El jueves 26 de octubre se reunía (12.00 horas) la Ponencia de la Comisión conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional para formular Propuesta respecto del requerimiento del Gobierno. Tras constatar, en su punto primero, *la extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones*

constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña, así como la realización del preceptivo requerimiento por parte del Gobierno al Presidente de la Generalitat y su ulterior desatención por parte de éste, en su punto segundo declaraba procedente la aprobación de las medidas propuestas por el Gobierno en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, introduciendo una serie de condicionamientos y modificaciones –recogidos en tres apartados (a, b y c)– respecto de concretas medidas contempladas en el apartado E. de dicho Acuerdo. Asimismo, se añadía –apartado d)– que el control y seguimiento de las medidas contenidas en el Acuerdo se atribuirían a la Comisión conjunta, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 66.2 de la Constitución. El Informe contó con el voto favorable de los Ponentes del Grupo Popular, del Grupo Mixto (UPN) y del Grupo Socialista, si bien estos últimos dejaron constancia de la posibilidad de proponer modificaciones adicionales en el debate del Informe ante la Comisión; votaron en contra los Ponentes del Grupo Vasco, Nacionalista en el Senado, Esquerra Republicana y de Unidos Podemos.

A las diecisiete horas del jueves 26 se reunía la Comisión conjunta para debatir y votar la Propuesta elevada por la Ponencia, presentada por la Sra. San Damián Hernández (GPP). El debate subsiguiente comenzó con la intervención, en nombre del Gobierno, de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, al que siguieron sendos turnos a favor (GPS y GPP), en contra (GPN, GPV, GPER y GPPOD) y de Portavoces. Acto seguido se suspendió momentáneamente la sesión a los efectos de que la Ponencia se reuniese para analizar las modificaciones derivadas del debate, y formular, en su caso, nueva Propuesta; reunión en la que asimismo se examinaron los escritos presentados, respectivamente, por el Grupo Parlamentario Unidos Podemos proponiendo la suspensión de la tramitación de las medidas propuestas por el Gobierno al Senado y la apertura de un diálogo entre el Gobierno de España y la Generalitat de Cataluña, y por el Grupo Parlamentario Nacionalista de «devolución

del Informe de la Ponencia». El nuevo texto elevado por la Ponencia añadiría, respecto del anterior, un nuevo apartado e) que, en relación con las medidas recogidas en el apartado E.9. del Acuerdo del Consejo de Ministros sobre «Duración y revisión de las medidas», preveía que el Gobierno, *atendiendo a la evolución de los acontecimientos y de la gravedad de la situación, llevará a cabo una utilización proporcionada y responsable de las medidas aprobadas por el Senado, modulando su aplicación si se produjeran cambios en la situación u otras circunstancias así lo aconsejen*. La propuesta se sometía a votación por llamamiento nominal público, resultando aprobada por 22 votos a favor y 5 votos en contra.

En su reunión del mismo día 26, la Mesa del Senado, previa audiencia de la Junta de Portavoces y sobre la base de la solicitud formulada por los Grupos Parlamentarios Popular en el Senado y Socialista, acordaba modificar parcialmente el acuerdo adoptado en su reunión del día 21 de octubre de 2017, en relación con el calendario de tramitación del requerimiento del Gobierno, ampliando el plazo de presentación de los votos particulares a la Propuesta formulada por la Comisión conjunta (inicialmente fijado a las 09:30 del viernes 27) hasta el momento anterior a su votación por el Pleno de la Cámara.

El viernes 27 de octubre, con carácter previo al inicio de la sesión plenaria, la Presidencia del Senado, en ejercicio de la delegación conferida por la Mesa de la Cámara en su reunión de 21 de octubre de 2017, procedió a la calificación de los votos particulares presentados a la Propuesta de la Comisión conjunta, admitiendo a trámite los presentados por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, así como los presentados por los Grupos Nacionalista Partit Demòcrata (PDeCAT-CDC)-Agrupación Herreña Independiente-Coalición Canaria (AHI/CC-PNC) con nºs de registro 65433 y 65462, de Esquerra Republicana con nºs de registro 65461 y 65468 y de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, con nºs de registro 65463, 65465 y 65466. El resto de votos particulares de los Grupos Parlamentarios Nacionalista, de Esquerra Republicana y Unidos Podemos, así como los presentados por los Senadores Iñarritu García (GPMX, EH Bildu) y por los Senadores

Mulet García y Navarrete Pla (GPMX, Compromís), fueron inadmitidos en la medida en que excedían las previsiones contenidas en los acuerdos complementarios de la Mesa del Senado del 21 de octubre, ya que no implicaban modificaciones o condicionamientos de la Propuesta sino que entrañaban una oposición global a aquélla.

El Grupo Parlamentario Unidos Podemos solicitaba la reconsideración del Acuerdo de la Presidencia de inadmisión a trámite de su voto particular nº 65438, argumentando i) que la inadmisión vulneraba el derecho de participación pública previsto en el artículo 23 CE al carecer de la más mínima motivación, ii) que los distintos apartados del voto particular implicaban una modificación parcial y concreta del resultado total de la Ponencia aprobada por la Comisión conjunta, iii) que el acuerdo de inadmisión venía a cercenar la posibilidad de que el Senado pudiera debatir la posición planteada por el Grupo Parlamentario a los efectos de poder modular o limitar el alcance de las medidas acordadas, y iv) en fin, la inadmisión suponía una aplicación contraria al artículo 23 CE del Acuerdo adoptado por la Mesa el 21 de octubre, en la medida en que la presentación de enmiendas que cumplen con los requisitos exigidos por los acuerdos de la Mesa integra el «*ius in officium*» o núcleo de la función representativa de los Senadores. En suma, consideraba el Grupo Parlamentario que la Mesa habría realizado, una *interpretación extensiva de lo que significa manifestar el rechazo global, inadmitiendo cualquier voto particular de sustitución o supresión*, lo que supondría una *interpretación contraria al Acuerdo de la Mesa de 21 de octubre*.

La solicitud fue desestimada –por mayoría– al estimar el órgano rector que el acuerdo de inadmisión se limitó a examinar si el voto particular de referencia cumplía los requisitos establecidos en el Acuerdo de la Mesa de 21 de octubre y reiterados en el acuerdo de la Mesa de 24 de octubre, siendo así que del examen puramente formal del voto particular se infería con claridad un rechazo absoluto a la totalidad de la Propuesta formulada por la Comisión conjunta, excediendo manifiestamente la mera alteración que pudiera entrañar

una modificación concreta y parcial y, en consecuencia, contraviniendo con ello lo acordado por la Mesa el 21 de octubre. Por lo demás, no resultaba aceptable la afirmación de que se cercenara la posibilidad de que el Senado pudiera debatir la posición planteada por el Grupo Parlamentario en cuestión, habida cuenta de que éste pudo expresar su rechazo y oposición a la Propuesta en el curso de la sesión plenaria a través del turno en contra y con el debate y votación de sus tres votos particulares que, por contener modificaciones parciales, sí fueron admitidos a trámite.

A las 10 horas y 5 minutos del día 27 de octubre daba comienzo la Sesión nº 24 del Pleno del Senado de la XII Legislatura, cuyo único punto del orden del día versaba sobre la tramitación de la Propuesta de la Comisión conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional en relación con el requerimiento del Gobierno al Senado de aprobación de las medidas a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución. El debate de totalidad se ajustó al formato establecido en el artículo 189.5 del Reglamento, comenzando con la presentación que de la Propuesta de la Comisión hizo la Sra. Dan Damián Hernández (GPP), a la que siguió la intervención del Presidente del Gobierno. Hicieron uso del turno a favor los Sres. Barreiro Fernández (GPP), Gil García (GPS) y Alegre Buxeda (GPMX, Ciudadanos) y del turno en contra el Sr. Guardingo Martínez (GPPOD), la Sra. Cortès Gès (GPER) y los Sres. Bildarratz Sorron (GPV), Cleries i González (GPN), Mulet García e Iñarritu García (GPMX). Seguidamente tuvo lugar el turno de defensa de los votos particulares, incluidos los presentados en el curso de la sesión plenaria –tras su pertinente calificación y admisión a trámite–, haciendo uso la representante del Grupo Popular del turno en contra. Concluida su defensa se procedió a la votación, resultando aprobado el primer apartado del voto particular nº 65433, presentado por la Sra. Julios Reyes y el Sr. Rodríguez Cejas, del Grupo Parlamentario Nacionalista (GPN, AHÍ/CC-PNC), con arreglo a la votación separada solicitada con anterioridad, y los nºs 65449, del Grupo Parlamentario Socialista y 65471, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, rechazándose

el resto. Acto seguido se sometió a votación la Propuesta formulada por la Comisión conjunta con la incorporación de los votos particulares aprobados, que fue aprobada por la requerida mayoría absoluta de los artículos 155.1 de la Constitución y 189.5 del Reglamento del Senado, con el siguiente resultado: 214 votos a favor, 47 en contra y 1 abstención. A las 18 horas y 15 minutos se levantaba la sesión.

Del Acuerdo del Pleno del Senado se daría traslado al Gobierno, al Congreso de los Diputados y a la Generalitat de Cataluña, publicándose en el BOCG nº 166, de 28 de octubre de 2017.

Concluía así la tramitación parlamentaria del requerimiento del Gobierno solicitando la autorización del Senado que, como se indicaba al inicio de este comentario y se desprende de los hechos y Derecho mencionados, se trató de un procedimiento «rápido» pero escrupulosamente garantista. A la vez, se ha de destacar que, si bien la aplicación de las medidas autorizadas por el Senado al Gobierno recaen en este último, conforme al propio Acuerdo de la Cámara Alta, su control y seguimiento corresponde a la Comisión conjunta de las Comisión General de las Comunidades Autónomas y Constitucional, de lo que se infiere que estas medidas excepcionales por las circunstancias determinantes de su aplicación, no por ello son ajenas al control parlamentario que corresponde al Senado en cuanto Cámara de representación territorial.

IV. La fase post-parlamentaria

El BOE nº 160, de 27 de octubre de 2017 publicaba la Resolución de la misma fecha de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución. Esta Resolución tras constatar, en su punto I, a) *la extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general, por parte de las Instituciones de la Generalitat de*

*Cataluña», y b) que el Presidente del Gobierno requirió al Presidente de la Generalitat para que procediera al cumplimiento de las obligaciones constitucionales y a la cesación de actuaciones gravemente atentatorias al interés general y tal requerimiento *no ha sido atendido*, expresa, en su punto II, que *el Senado considera que procede la aprobación de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección el interés general... incluidas en el Acuerdo ...del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, con los siguientes condicionamientos y modificaciones...**

Tales modificaciones, fruto del debate acaecido en el Senado en las fases de Ponencia, Comisión y en Pleno, con la aprobación de varios de los votos particulares presentados, afectan:

En cuanto al apartado A, referido a las medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña y al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno, en el párrafo 3º se incluye la mención del «Gobierno de la Nación» como primer titular de las funciones, además de los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación.

En el apartado C.3, sobre medidas en el área de las telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales, se excluyen de la aprobación del Senado las previsiones del último párrafo respecto del ejercicio de las facultades de la Generalitat en el ámbito del servicio público autonómico de comunicación audiovisual.

En el apartado D, medidas respecto del Parlamento de Cataluña, se suprimen los párrafos 2º y 3º del subapartado D.4 relativos a la remisión a una autoridad gubernativa estatal de los actos del Parlamento de Cataluña, por ser contrarios a la Constitución.

En el apartado E, sobre normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación, se efectúa una corrección de estilo suprimiéndose el primer párrafo, por repetición, y se redacta el segundo párrafo incorporando, con más depurada técnica jurídica la previsión de que *la revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados por sustitución en las funciones o competencias de los órganos de la Administración de la Generalitat de Cataluña se sujetará a las*

previsiones de la legislación procesal. La revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados en aplicación de las medidas previstas en este Acuerdo corresponderá a los Juzgados y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en atención al rango de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación.

En el apartado E.4 relativo a la organización administrativa de la Generalitat de Cataluña, se incorpora también una primera referencia al Gobierno de la Nación, antes de la relativa a *los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación, en sustitución de aquéllos.*

En el apartado E.8, referente a la potestad disciplinaria con respecto a funcionarios y personal del Parlamento y administración de la Generalitat de Cataluña, se añade la expresión in fine en el párrafo 1: *sin necesidad de recurrir a informes previos sobre los expedientes disciplinarios.* Asimismo, se contempla que el seguimiento y control de las medidas se efectúe por la Comisión conjunta del Senado.

Por último, respecto del apartado E.9 se añade que *El Gobierno, atendiendo a la evolución de los acontecimientos y de la gravedad de la situación, llevará a cabo una utilización proporcionada y responsable de las medidas aprobadas por el Senado, modulando su aplicación si se produjeran cambios en la situación u otras circunstancias que así lo aconsejen.*

El Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, ponía en marcha la ejecución de las medidas de intervención autonómica designando los órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las mismas, siendo tales: el Presidente del Gobierno, que asume las funciones del Presidente de la Generalidad previstas en el Estatuto de Autonomía, en la Ley catalana 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, y demás disposiciones aplicables; la Vicepresidenta del Gobierno, que asume las propias del Vicepresidente de la Generalitat de Cataluña, en los mismos términos; el Consejo de Ministros que asume las funciones y competencias del Consejo de Gobierno de la Generalitat; y los Ministros como

titulares de sus respectivos Departamentos, que quedan habilitados para el ejercicio de las funciones y para la adopción de los acuerdos, resoluciones y disposiciones que correspondan a los Consejeros, conforme a la legislación autonómica de aplicación, en la esfera específica de su actuación. En el Anexo que acompaña al Real Decreto se recogen pormenorizadamente los órganos encargados de cada una de las funciones administrativas autonómicas.

El Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, disolvía el Parlamento de Cataluña elegido el 27 de septiembre de 2015 y convocaba elecciones autonómicas el 21 de diciembre de 2017.

En paralelo a la aplicación de las medidas propuestas, se ponía en marcha su respectivo control por parte de la Comisión conjunta del Senado, competente para este extremo conforme al propio acuerdo de autorización de la Cámara Alta. Así, en la sesión de 4 de diciembre de 2017, comparecía en Comisión el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, «para informar acerca del desarrollo y ejecución de las medidas aprobadas por el Senado al amparo del artículo 155 de la Constitución»; y en la sesión de 18 de diciembre de 2017, tenía lugar la comparecencia, con idéntico objeto, de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales. Control que se complementa con el ejercicio de las iniciativas previstas a tal efecto en el Reglamento del Senado –preguntas escritas y orales (en la Comisión conjunta y en Pleno), interpelaciones y mociones–.

V. Bibliografía

- Gil Robles y Gil-Delgado, J.M., Gil-Robles Casanueva, L.: «El control extraordinario de las Comunidades Autónomas», en VV. AA., *Comentarios a la Constitución de 1978*. Madrid, Ed. Cortes Generales, 1996-1999.
- Gómez Orfanel, G.: *La prehistoria española del artículo 155 de la Constitución de 1978*. València, Tirant lo Blanc, 2013.

Gómez Orfanel. G.: «Alcance del artículo 155 de la Constitución», *Diario La Ley*, núm. 9049, 2017.

Portal de la Constitución en www.congreso.es: Sinopsis del artículo 155 CE elaborada por Mariano Bacigalupo –diciembre 2003– y actualizada por José María Codes –febrero 2018–.

Ripollés Serrano, M. R.: «Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional», en *La Constitución española 1978-2018*. Madrid, Ed Lefebre/El Derecho, 2018.

Virgala Foruria, E.: «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 73, 2005.

Boletín Oficial del Estado.

Boletín Oficial Cortes Generales-Senado.

Diario de Sesiones. Senado.