

## **AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Don \_\_\_\_\_, Procurador de los Tribunales, en representación de cincuenta diputadas y diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, Doña \_\_\_\_\_, Don \_\_\_\_\_, mediante poder que se adjunta como documento 1, bajo la dirección letrada del Abogado Don \_\_\_\_\_, comparece ante este Tribunal para presentar, de conformidad con el art.162.1.a) CE y el art. 32.1.c) LOTC, recurso de inconstitucionalidad contra el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, publicado mediante Resolución de 27 de octubre de 2017 de la Presidencia del Senado (BOE de 27 de octubre de 2017), en su totalidad y, subsidiariamente, en relación con los apartados A (cese del Presidente y Gobierno de la Generalitat y facultad de disolución parlamentaria y convocatoria de elecciones), B (en la previsión por la que se autoriza a someter la actuación de la administración de la Generalitat a un régimen de comunicación o autorización previa), C.1 (en cuanto a la sustitución de la Policía de la Generalitat por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), D en su totalidad y las previsiones de los apartados E.2 y E.3, en base a los siguientes

### **FUNDAMENTOS**

#### **I. OBJETO DEL RECURSO**

*Primero. El Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 como objeto del recurso*

El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone contra un acto que carece del rango formal de Ley. Sin embargo, el art. 27 de la Ley Orgánica del

Tribunal Constitucional afirma que son susceptibles del recurso de inconstitucionalidad las “disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley”.

Entre tales actos el Tribunal ha venido a considerar “aquellas decisiones o actos parlamentarios que sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es, excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente” (ATC 7/2012, FJ 3 y STC 83/2016, FJ 9).

El Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre que se impugna en el presente recurso responde plenamente a esta configuración por cuanto:

- Es el Acuerdo del Senado el que determina las posibilidades de actuación en aplicación del art. 155 CE, lo que se desprende sin más de su carácter de “autorización” y en consecuencia de la imposibilidad de actuar a falta del mismo o en su contra. El acuerdo del Senado fija en consecuencia el marco jurídico de la intervención del Gobierno de la Nación y las posibilidades de actuación resultantes de las instituciones autonómicas.
- La autorización del Senado tiene como función precisamente posibilitar actuaciones que sin la misma resultarían contrarias al ordenamiento, pues la intervención vinculante de autoridades estatales en el ámbito de actuación de competencia autonómica constituye una vulneración del principio de autonomía y de los concretos preceptos del bloque de la constitucionalidad que atribuyen a la Comunidad de Cataluña las competencias sobre las que pretende intervenir el Estado.
- En este sentido, la autorización del Senado en virtud del art.155 CE comparte numerosas características con la autorización parlamentaria en el caso de los estados excepcionales (art. 55 CE) y especial con la autorización de la prórroga del estado de alarma, que dio lugar a los citados pronunciamientos del TC.

El alcance de dicha posibilidad de autorización por parte del Senado es precisamente el objeto de discusión que se plantea mediante este recurso, pues el Acuerdo impugnado asume una especial extensión e intensidad en las

posibilidades de alteración del marco ordinario de actuación del Estado y la Comunidad.

Es pues el propio Acuerdo impugnado el que, en virtud de su contenido y alcance, pretende desplegar efectos de modificación y alteración de las normas legales y constitucionales vigentes y, en consecuencia, el que fundamenta la necesidad de su inclusión en el ámbito de control del recurso de inconstitucionalidad.

*Segundo. La relación entre el Acuerdo impugnado y el previo Acuerdo del Consejo de Ministros de solicitud de autorización de las medidas, así como con los actos dictados en desarrollo de dichas medidas.*

El Acuerdo impugnado no sólo se refiere al previo acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre por el que se solicitó la autorización de las medidas correspondientes, sino que integra su contenido haciéndolo suyo e introduciendo en el mismo diversas modificaciones.

En consecuencia, la presente demanda ha considerado las afirmaciones realizadas en el citado Acuerdo del Consejo de Ministros, en las que se encierra una más extensa valoración y pretendida justificación de las medidas propuestas y, en su caso, autorizadas.

Adicionalmente, el artículo 155 de la Constitución prevé que la autorización del Senado se proyecta sobre un procedimiento previo desarrollado a iniciativa del Gobierno de la Nación y con participación del Gobierno de la Comunidad Autónoma. En este sentido las actuaciones previas de ambos gobiernos constituyen el presupuesto necesario de la actuación del Senado y configuran algunos límites y condiciones de la misma, por lo que el Acuerdo impugnado sólo puede valorarse en el contexto de dicho procedimiento y a la luz del requerimiento inicial del Gobierno de la Nación al Presidente de la Comunidad, su contestación y la formulación del Acuerdo de solicitud de autorización de medidas.

Finalmente, el Acuerdo del Senado no agota el procedimiento del art.155 CE, sino que es objeto de desarrollo y aplicación por actos posteriores del Gobierno. Aunque son estos actos los que, en la comprensión del Acuerdo

impugnado, efectivamente determinan las medidas aplicables y las ponen en vigor, la alteración del marco normativo correspondiente obedece al acuerdo de autorización del Senado. En consecuencia, el presente recurso se limita a tal acuerdo, pues los actos posteriores de desarrollo y aplicación del mismo, esencialmente mediante la adopción de reales decretos, dependen en su validez de la eventual nulidad del acuerdo de autorización, que es objeto de solicitud en su caso en relación con los diversos preceptos impugnados.

## **II. MARCO JURÍDICO DE LA ACTUACIÓN EN EJERCICIO DEL ART. 155 DE LA CONSTITUCIÓN**

*Tercero. Límites a los que se somete el ejercicio de las facultades previstas en el art. 155 CE*

La actuación del Senado en ejercicio de las facultades previstas en el art. 155 de la Constitución está sometida a limitaciones procedimentales y de contenido que se derivan del propio art. 155 y del resto de normas constitucionales que resultan de aplicación al objeto de cada una de las medidas adoptadas o autorizadas por el Senado. El Acuerdo del Pleno de 27 de octubre resulta contrario a este marco constitucional, en la medida en que:

- Se adoptó con vulneración del procedimiento constitucionalmente previsto, pues el requerimiento previo del Gobierno, la solicitud de autorización y el Acuerdo ahora impugnado no guardan la necesaria coherencia en la identificación del incumplimiento o atentado al interés general ni en la determinación de las medidas de restablecimiento, ni se han respetado las garantías de intervención de las autoridades de la Generalitat en el procedimiento ni, por último, se han considerado debidamente sus alegaciones, defraudando así los principios y valores constitucionales protegidos por dicho procedimiento. A la exposición de estas vulneraciones se dedican los fundamentos cuarto a duodécimo de esta demanda.

- Su contenido excede de las posibilidades que se derivan del artículo 155, pues afecta a instituciones que no pueden ser objeto del mismo, señaladamente al Parlamento de Cataluña, y somete a las instituciones de la Comunidad a un régimen jurídico incompatible con el principio y contenido constitucional de la autonomía. A la exposición de estas vulneraciones se dedican los fundamentos decimotercero a decimosexto de esta demanda, concretados en relación con cada medida en los fundamentos decimoséptimo a vigesimoquinto-.
- Las medidas autorizadas resultan inadecuadas o desproporcionadas para el alcance de los objetivos constitucionalmente protegidos por el art. 155 y, formalmente, perseguidos por el propio Acuerdo. A la exposición de estas vulneraciones se dedican el fundamento decimoséptimo de esta demanda, desarrollado y concretado en los fundamentos decimooctavo a vigésimoquinto de esta demanda.

De las infracciones constitucionales consideradas resulta la inconstitucionalidad y nulidad del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre, en su totalidad por la vulneración del procedimiento necesario para su adopción, y subsidiariamente en cada una de las medidas impugnadas en razón de su contenido, lo que afecta individualmente a todos los apartados del Acuerdo, tal y como se identifican a lo largo de los siguientes fundamentos y en la consiguiente solicitud de declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal en el petitum final, cuya consecuencias deben extenderse, en su caso, a las actuaciones del Gobierno dictadas en aplicación de la autorización del Senado.

### **III. EL PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN DEL ACUERDO**

#### *Cuarto. La inserción del Acuerdo del Senado en un procedimiento complejo*

La autorización del Senado prevista en el artículo 155 CE se somete a un procedimiento de adopción específico, regulado en el propio artículo 155 y en el art. 189 del Reglamento del Senado.

Se trata de un procedimiento complejo, en la medida que no sólo exige el cumplimiento de distintos trámites por parte del Senado sino también el desarrollo de actuaciones previas del Gobierno, que constituyen el fundamento de la intervención del Senado, y ello en un doble sentido:

- Materialmente, pues la autorización del Senado debe dirigirse al cumplimiento de obligaciones constitucionales y legales o a la defensa del interés general de España tal y como resultan de la previa identificación en el requerimiento inicial del Gobierno y en la solicitud de autorización.
- Y procedimentalmente, pues las actuaciones previas al acuerdo de autorización constituyen un *iter* vinculante para el Senado en el que se concreta la protección y garantía de principios protegidos constitucionalmente, y señaladamente del propio principio constitucional de autonomía. reconocido en el artículo segundo.

En consecuencia, el Acuerdo del Senado sólo resulta conforme a derecho si se han realizado las necesarias actuaciones anteriores (requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma que no resulte atendido y consiguiente solicitud de autorización coherente con dicho requerimiento y su contestación) y si el procedimiento previo ha respetado las garantías de publicidad, pluralismo y defensa de la autonomía de la Comunidad y de las actuaciones de las instituciones autonómicas afectadas.

En este sentido, las exigencias constitucionales para la adopción de un acuerdo de autorización de los previstos en el art. 155 se proyectan no sólo sobre las actuaciones del Senado sino también sobre las previas actuaciones gubernamentales que son su presupuesto y sobre la coherencia necesaria entre todas ellas.

El procedimiento seguido para la adopción del Acuerdo del Senado de 27 de octubre ha vulnerado las previsiones constitucionales en la medida en que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, que solicitó la autorización del Senado, (a) se adoptó sin la necesaria consideración de las alegaciones efectuadas por el Presidente de la Generalitat en respuesta al previo requerimiento del Gobierno de 11 de octubre, y (b) resulta incoherente con dicho requerimiento pues se refiere a distintos hechos y medidas de

reparación, vulneraciones todas ellas que asume la decisión del Senado, objeto de este recurso, al conceder la autorización correspondiente. Adicionalmente, el Acuerdo impugnado se adoptó en el Senado en un procedimiento que impidió la presentación de las alegaciones del Presidente de la Generalitat, lo que constituye una adicional vulneración de los elementos esenciales exigidos constitucionalmente.

La relevancia de estas cuestiones de procedimiento se proyecta sobre el conjunto del Acuerdo impugnado y conduce a solicitar del Tribunal Constitucional una decisión de declaración de inconstitucionalidad del mismo que alcance a su propia existencia y, en consecuencia, a todos sus extremos, sin perjuicio de los argumentos de fondo que, subsidiariamente, se plantearán en este recurso para cada una de las medidas de autorización impugnadas, a las que se refieren más adelante los fundamentos decimooctavo y vigesimoquinto.

## **1.- El requerimiento del Gobierno**

### *Quinto. Identificación del incumplimiento o atentado en el Requerimiento inicial del Gobierno*

El requerimiento del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma de 11 de octubre dio inicio al procedimiento de aplicación del artículo 155 de la Constitución. La inserción del requerimiento en dicho procedimiento se reconoce de modo expreso en el propio inicio del Acuerdo del Consejo de Ministros, que afirma: “I. El presente Acuerdo tiene por objeto formular al M.H. Sr. Presidente de la Generalidad de Cataluña, el requerimiento que precede a la aplicación del artículo 155 de la Constitución...” y concluye en el apartado III de su exposición de motivos: “En consecuencia, es deber del Gobierno de la Nación, en cumplimiento de las responsabilidades encomendadas al mismo por la propia Constitución, 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.”

En consecuencia, el citado requerimiento constituye el acto que da inicio a la aplicación del procedimiento del art. 155 y fija sus términos, en especial en cuanto a su contenido constitucionalmente necesario: la identificación del incumplimiento de obligaciones o el atentado contra el interés general de España y la determinación de las actuaciones requeridas para resolver esa situación.

En cuanto a la primera de tales cuestiones, el requerimiento se concreta expresa y exclusivamente en la realización o no de una declaración de independencia de Cataluña. Es éste el único objeto de la parte dispositiva del Acuerdo, que no se refiere a otra actuación distinta de la misma, como pone de manifiesto su apartado A, en el que se requiere la confirmación de la declaración.

La Exposición de motivos del Acuerdo de 11 de octubre que adopta el requerimiento confirma esa identificación, pues los hechos a los que se refiere en sus apartados IV a VIII se vinculan todos ellos con la convocatoria de referendum del 1 de octubre y con su eventual consecuencia de una declaración de independencia de Cataluña. La identificación de la declaración como actuación que constituye el incumplimiento de deberes constitucionales al que se refiere el art. 155 de la Constitución se desprende inequívocamente de las reiteradas referencias a la autodeterminación, la secesión o el proceso constituyente; el resto de actuaciones de la Generalitat consideradas en dicha Exposición (la aprobación de las leyes 19 y 20 de 2017 del Parlamento de Cataluña, la convocatoria y organización del referéndum en contra de diversas resoluciones judiciales, la utilización de datos personales...) sólo resultan relevantes a efectos de la decisión del Gobierno de activar las previsiones del art. 155 CE en la medida en que se vinculan con la declaración de independencia, y son sólo antecedentes de la misma. Por ello, afirma la Exposición en su apartado IX que “Gobierno estima que, de confirmarse por el Presidente de la Generalidad de Cataluña la declaración de independencia de Cataluña .... concurrirían las circunstancias para la aplicación del artículo 155 de la Constitución”, de lo que *a contrario* se deduce que el mismo no procedería a falta de dicha declaración

El requerimiento, en consecuencia, no se dirige pues más que a dar respuesta al incumplimiento de obligaciones constitucionales que se derivaría de una declaración de independencia. Coherentemente, su primer objeto es confirmar la existencia de dicha declaración, de modo que si ésta no se hubiere realizado nada más se reclama (pues el apartado B es subsidiario para el caso de afirmarse la declaración de independencia) y no habrá lugar al desarrollo ulterior del procedimiento del art. 155 CE. Así lo afirma expresamente el apartado C de la parte dispositiva cuando al establecer que “en caso de no atenderse el presente requerimiento, el Gobierno de la Nación, en cumplimiento de sus funciones atribuidas por la Constitución, propondrá al Senado ...”.

Al margen ahora de la cuestión de si la declaración, en su caso, constituye un supuesto que permita aplicar el art. 155 CE, resulta relevante constatar que del Requerimiento del día 11 de octubre resulta que la existencia o no de dicha Declaración se sitúa como objeto esencial del procedimiento, al que en consecuencia deberán dirigirse la contestación al requerimiento y, en su caso, las correspondientes actuaciones posteriores.

#### *Sexto. Identificación de las actuaciones requeridas para restaurar el orden constitucional*

El acto del requerimiento, por su propia naturaleza y por imperativo constitucional expreso, se dirige a lograr la adopción de actuaciones concretas por parte de su destinatario (las actuaciones requeridas) que restauren el orden constitucional mediante la eliminación del incumplimiento que da nacimiento al proceso.

El acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017 asume esta exigencia, pues si se responde afirmando la declaración de independencia, el apartado B de su parte dispositiva contiene la identificación de la actuación requerida, consistente en revocar u ordenar la revocación de dicha declaración. De dicha revocación resultará además la orden del “cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente, tendente a la declaración y configuración de Cataluña

como estado independiente del resto de España, con cumplimiento íntegro de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional”.

Del tenor reproducido resultan las siguientes consecuencias:

- De no existir previa declaración de independencia, el Gobierno no requiere actuación ninguna más allá de la confirmación expresa de que no se ha adoptado la citada declaración.
- Las actuaciones de revocación, en su caso, comportan el cese de actuaciones futuras vinculadas al “denominado proceso constituyente”. Tal identificación, en el contexto del Acuerdo, no puede sino referirse a lo así definido por las leyes del referéndum y de transitoriedad, reiteradamente citadas a lo largo del Acuerdo y que utilizan la expresión “proceso constituyente” para caracterizar las actuaciones posteriores a la eventual declaración de independencia resultante de la celebración del referéndum de 1 de octubre.
- La referencia indeterminada a las resoluciones del Tribunal Constitucional debe entenderse realizada a aquéllas que se refieren al objeto del requerimiento, esto es, a las actuaciones de declaración de independencia o a las que resultan de la misma, en el marco del “proceso constituyente”, lo que se vincula con las resoluciones del Tribunal Constitucional referidas a tales aspectos en las citadas leyes del referendun y la transitoriedad.

En consecuencia, el requerimiento comporta la delimitación del objeto de los eventuales siguientes pasos de aplicación del art. 155 de la Constitución para restaurar el orden constitucional si se confirma su vulneración: la revocación de la declaración de independencia y, de este modo, el cese en las actuaciones del proceso constituyente.

## **2.- El acuerdo de solicitud de autorización al Senado**

*Séptimo. La negativa a atender el requerimiento como presupuesto para el acuerdo de solicitud de autorización al Senado*

Dispone el art. 155 de la Constitución que la autorización del Senado a solicitud del Gobierno se realizará “previo requerimiento (...) y, en el caso de no ser atendido...”.

El ejercicio de las facultades de Gobierno y Senado se condiciona así no sólo a la existencia de un requerimiento previo que determina, como se argumentará, su objeto y finalidad, sino específicamente a la negativa a atender tal requerimiento. El artículo 189 del Reglamento del Senado confirma esta necesidad al exigir del Gobierno la justificación no sólo de haber realizado el requerimiento sino también “de su incumplimiento por parte” de la Comunidad.

La exigencia de efectivo incumplimiento de las actuaciones requeridas refuerza la delimitación de tales actuaciones como el objeto fundamental del procedimiento. Y significa también la introducción de las autoridades autonómicas en el procedimiento, que se configura así como una garantía no sólo de “defensa” de la Comunidad autónoma sino del necesario desarrollo de un diálogo político entre ambos gobiernos. Sólo tras el fracaso de esta vía política de acuerdo, la Constitución abre la vía de la ejecución forzosa del 155.

En consecuencia, este procedimiento de requerimiento y contestación al mismo se proyecta necesariamente sobre dos aspectos distintos:

- El incumplimiento de las obligaciones constitucionales que se imputa en el requerimiento inicial y que la Comunidad puede negar o justificar en su contestación al mismo.
- Las medidas de restablecimiento requeridas, que la Comunidad puede discutir o cuya modificación o sustitución por otras alternativas puede plantear.

En el caso del requerimiento del 11 de octubre, ambas cuestiones fueron objeto de la contestación del Presidente de la Generalitat en sus cartas de los días 16 y 19 de octubre. En las mismas, se niega la existencia de una declaración de independencia por las instituciones catalanas que constituya un acto de incumplimiento de la Constitución, y se configura la situación resultante de la consulta de 1 de octubre como un mandato político, cuyos efectos en todo caso se han dejado públicamente en suspenso por el propio Presidente de la Generalitat. Se impugna de este modo la existencia del incumplimiento

planteado, tanto en sus términos propios (declaración de independencia) como en su consideración de acto de incumplimiento de obligaciones constitucionales (actuación con consecuencias jurídicas).

Y, en segundo lugar, se plantean medidas alternativas de resolución del conflicto político resultante, mediante la apertura de un diálogo político entre ambos gobiernos.

No se pretende del Tribunal Constitucional que decida si la propuesta del Presidente de la Generalitat es más o menos adecuada. La valoración política de las actuaciones de las instituciones autonómicas no corresponde al Tribunal, ni los recurrentes actuamos en defensa de las mismas. Son los ciudadanos quienes deben juzgar tales decisiones. Pero de las cartas del Presidente de la Generalitat se desprenden dos elementos de obligada consideración en el procedimiento de ejercicio de las facultades del 155: Se niega la existencia del incumplimiento objeto del requerimiento y se ofrecen medidas alternativas de resolución del conflicto entre ambos gobiernos.

Debe recordarse que el requerimiento del Gobierno planteaba como supuesto de incumplimiento una actuación de las instituciones de la Generalitat: la declaración de independencia; y que la actuación requerida era negar la existencia de la misma o revocarla, en su caso, cesando en sus consecuencias en el marco del llamado proceso constituyente. Ante la expresa negativa contenida en la carta del Presidente de la Generalitat respecto de la primera cuestión (“...el Parlament de Catalunya podrá proceder, si lo estima oportuno, a votar la declaración formal de la independencia que no votó el día 10 de octubre”) y ante la expresa negación de sus efectos (“Esta suspensión continúa vigente”) no puede considerarse rechazado un requerimiento que se basa en un incumplimiento consistente precisamente en una declaración de las instituciones autonómicas que estas niegan haber realizado.

El Gobierno de la Nación determina los elementos del requerimiento, pero no las condiciones de su contestación. De ésta debe desprenderse la posición del Gobierno de la Generalitat respecto de las cuestiones planteadas, que deberá también ser objeto de consideración por el Gobierno (y por el Senado) y que, en este caso, debía plantearse desde las expresas afirmaciones del Presidente de la Generalitat de inexistencia de una declaración de independencia,

exclusión en cualquier caso de vigentes efectos jurídicos resultantes de la consulta y propuesta alternativa de discusión política entre los gobiernos sobre la situación objeto de conflicto.

Estos extremos no son ni siquiera objeto de consideración en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre por el que se tiene por rechazado el requerimiento anterior y se solicita autorización al Senado para la adopción de medidas de aplicación del art. 155 CE. El Gobierno se ampara en su decisión según la cual “cualquier contestación distinta a la afirmación o a la negación se consideraría confirmación de la pregunta”, lo que, al margen ahora de la valoración política que merezca en cuanto a la disposición al diálogo y la resolución del conflicto, resulta obviamente irrelevante desde el punto de vista constitucional: el requerimiento plantea un incumplimiento y la forma de su resolución. La contestación niega tal incumplimiento y propone actuaciones alternativas. En consecuencia el Gobierno debe valorar tal contestación y, en su caso, expresar las razones que lo llevan a considerarla insuficiente o inadecuada a los efectos de restaurar el orden constitucional.

En consecuencia, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre resulta contrario a lo previsto en el propio artículo 155 de la Constitución, pues se produce sin que se haya desatendido el requerimiento previo. Por esta misma razón debía el Senado haber rechazado la solicitud, pues el propio art. 189 del Reglamento del Senado exige que se aporte la justificación de que el requerimiento inicial no ha sido atendido. Por esta razón, el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre resulta adoptado de modo contrario al procedimiento constitucionalmente obligado y debe ser objeto de declaración de inconstitucionalidad en su conjunto.

La vulneración procedimental que imputamos a los citados Acuerdos del Consejo de Ministros y del Senado no es baladí ni referida a un mero trámite. Implica en primer lugar transformar el procedimiento previo de diálogo entre gobiernos en un trámite cuasi inquisitorial de resultado predeterminado, desnaturalizando así todo el procedimiento. Y, en segundo lugar, convierte al propio objeto del requerimiento (y del completo proceso del 155), el incumplimiento constitucional, en una mera formalidad cuya concurrencia se decide libremente por el Gobierno. Ambas consecuencias son incompatibles

con cualquier comprensión de las previsiones del art. 155 CE en su marco constitucional y, en consecuencia, justifican por sí mismas la declaración de inconstitucionalidad del Acuerdo resultante.

*Octavo. Falta de coherencia con el requerimiento efectuado*

Como se ha afirmado repetidamente, el Acuerdo de solicitud de la autorización del Senado para la adopción de las medidas en aplicación del art. 155 CE forma parte de un procedimiento iniciado con el previo requerimiento a la Comunidad Autónoma, frente al cual la misma ha formulado su posición en la correspondiente contestación. El elemento central del procedimiento es el incumplimiento de obligaciones constitucionales o el atentado al interés general de España que se ha determinado en el inicial requerimiento y que ha sido el objeto de su contestación. Sin duda, la determinación inicial del objeto puede ser objeto de matización o adecuación en razón de la propia contestación o de hechos posteriores al requerimiento, pero siempre entorno a los hechos inicialmente determinados, que configura la identidad del procedimiento.

En consecuencia, tanto el Acuerdo de solicitud de autorización del Senado como el propio Acuerdo del Senado tienen como objeto el incumplimiento constitucional definido en el requerimiento inicial y las medidas de restauración exigidas en el mismo. Su alteración esencial o su sustitución por otros hechos o presuntos incumplimientos, o por medidas distintas y no planteadas previamente, supone una vulneración esencial del procedimiento previsto en el art. 155, pues implica que no se ha respetado la obligatoria intervención previa del Gobierno de la Comunidad. La coherencia entre requerimiento inicial y acuerdo de solicitud de autorización al Senado es pues un elemento fundamental del régimen constitucional de éste último y, en consecuencia, del régimen constitucional del resultante Acuerdo del Senado.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de solicitud de la autorización del Senado no respeta esta necesidad de coherencia, pues configura tanto el incumplimiento objeto del procedimiento como las medidas de restauración de modo muy distinto a lo hecho en el requerimiento de 11 de octubre.

### *Noveno. Incoherencia e indeterminación en la identificación del incumplimiento o atentado*

Mientras el requerimiento inicial se refería tan sólo a una eventual declaración de independencia, el Acuerdo de 21 de octubre se proyecta sobre un conjunto de hechos mucho más amplio y complejo, hasta el punto de que no sólo se refiere a un incumplimiento de obligaciones constitucionales sino que se configura también como un atentado al interés general: “se ha producido no sólo un incumplimiento de obligaciones constitucionales concretas sino que su actuación ha afectado gravemente al interés general de España...”, refiriéndose a “un serio deterioro del bienestar social y económico...”, a la “fractura de la convivencia” o a que “en los últimos tiempos se está evidenciando un profundo deterioro de las bases de la convivencia, del bienestar social y del crecimiento económico e la Comunidad Autónoma y se están poniendo en riesgo los fundamentos del progreso del conjunto de la sociedad catalana...”.

Ninguno de estos aspectos fue objeto de mención en el requerimiento inicial. Más aun, la existencia o no de la declaración de independencia y el cese de las actuaciones del “proceso constituyente” desaparecen prácticamente del Acuerdo para ser sustituidas por una general imputación de actuación al margen o en contra de la ley y sin garantías para los ciudadanos, que no se concreta y justifica ya en hechos concretos sino que se presenta como una realidad incontestada que exige la actuación de las posibilidades del art. 155 CE.

Naturalmente, ninguna de estas aseveraciones ha podido ser objeto de la contestación de la Generalitat al requerimiento previo. Se transforma así ilegítimamente el procedimiento constitucionalmente previsto, que además se configura ahora como un juicio general a la actuación autonómica, justificado por la pretendida respuesta negativa al previo requerimiento.

Los efectos de esta ilegítima alteración del objeto son de extraordinario alcance:

- Se desconoce la necesidad de diálogo intergubernamental previo, impuesta con carácter esencial por el propio art. 155 CE.
- Se oculta la previa aceptación del requerimiento en sus términos, negando la existencia de una declaración de independencia.
- Se elude la necesidad de fundamentar el carácter efectivamente lesivo y grave del incumplimiento, y, en especial, de una declaración de independencia cuya existencia se niega por parte de aquellos a quienes se imputa su realización, que además manifiestan expresamente la inexistencia de efectos vigentes de la consulta que está en el origen del conflicto.
- Se amplía extraordinariamente el alcance e intensidad de las medidas de pretendida restauración del orden constitucional: frente a un incumplimiento concreto y delimitado en una actuación única se pasa a un incumplimiento general y difuso con afectación transversal y de extraordinaria amplitud sobre el interés general de España.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre resulta en consecuencia contrario a las previsiones del propio artículo 155 de la Constitución por dos órdenes de razones distintas:

- El Acuerdo no respeta la obligada coherencia con el requerimiento previo, alterando la definición de los hechos que dan lugar al procedimiento.
- El Acuerdo no define los hechos o actuaciones concretas que constituyen el incumplimiento de obligaciones constitucionales y legales o atentan contra el interés general. Tal indeterminación impide cualquier valoración adecuada del mismo en el Senado y el necesario control jurisdiccional posterior por parte del Tribunal Constitucional. Además, dicha indeterminación provoca, como se verá de inmediato, la imposibilidad de valorar y controlar las medidas propuestas para la restauración del orden constitucional.

La inconstitucionalidad de la definición del presupuesto de hecho de las medidas solicitadas conlleva la del Acuerdo en su conjunto, por lo que se solicita del Tribunal Constitucional la declaración de su nulidad, en los términos

del petitum de esta demanda y, con ella, del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre (al que deben imputarse iguales vulneraciones).

*Décimo. Incoherencia e indeterminación en la identificación de las actuaciones necesarias*

La coherencia resulta exigible también respecto de las actuaciones de restablecimiento del orden constitucional para las que se solicita autorización. Ciertamente, el requerimiento inicial pretendía que tales actuaciones se realizaran voluntariamente por parte del Gobierno requerido, mientras que las medidas en aplicación del art. 155 CE son de naturaleza coercitiva e introducen al Gobierno de la Nación como institución de adopción de las mismas. En consecuencia es obviamente admisible, e incluso necesario, que las medidas propuestas en el requerimiento se modifiquen en lo necesario para su adopción por el Gobierno de la Nación.

Pero el objeto de las medidas debe ser el mismo planteado en el requerimiento: lo que se pretende es la restauración del orden constitucional ante la lesión derivada de los hechos objeto del requerimiento; y dicha restauración consiste en unas actuaciones, igualmente determinadas en el requerimiento, que ante la negativa del Gobierno autonómico, corresponde asegurar ahora al Gobierno de la Nación.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre ignora por completo estas exigencias: frente a unas medidas de reparación consistentes exclusivamente en la manifestación formal de inexistencia de una declaración de independencia, su revocación y el cese de eventuales actuaciones de desarrollo, se pasa ahora al cese de todo el Gobierno de la Generalitat, la asunción de sus facultades por el Gobierno de la Nación, la imposición de regímenes especiales a toda la administración con carácter general, la limitación de las facultades parlamentarias y la disolución del propio Parlamento de Cataluña.

Al margen de la inadecuación, desproporción y vulneraciones constitucionales diversas derivadas de cada una de esas medidas, a las que nos referimos más

adelante, su propia comparación con las instadas en el requerimiento inicial pone de manifiesto la completa incoherencia entre ambos Acuerdos.

El Gobierno de la Nación ha prescindido por completo del carácter integrado de los actos del procedimiento de aplicación del art. 155 CE. Adoptó un requerimiento inicial limitado y dirigido a actuaciones de fácil justificación y defensa, reduciendo así también las alegaciones y argumentaciones de la Comunidad. Y después, tras forzar la interpretación negativa de la contestación, ampara en la misma un Acuerdo que implica por el contrario un alcance tan general e intenso que se constituye en una auténtica suspensión de la autonomía.

De la incoherencia entre la actuación de inicio del procedimiento y su concreción final resulta necesariamente la vulneración de las finalidades y garantías establecidas por el propio art. 155 CE y, en consecuencia, solicitamos del Tribunal Constitucional, también por esta razón, la declaración de inconstitucionalidad del Acuerdo en su conjunto y su nulidad, en los términos del petitum de esta demanda y, con ella, del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre (al que deben imputarse iguales vulneraciones).

### **3.- El procedimiento de autorización del Senado**

*Undécimo. Tramitación en el Senado y asunción de lo realizado en el procedimiento previo*

Las vulneraciones del procedimiento alegadas en los fundamentos anteriores se constituyen también en vulneraciones por parte del Senado en la adopción del Acuerdo del Pleno de 27 de octubre, objeto de este recurso.

Lo son sin más en virtud del carácter integrado del procedimiento, pues la actuación del Senado se produce a partir de unas condiciones previas concretadas en el procedimiento desarrollado entre gobiernos. Pero debe destacarse que sus efectos sobre la actuación del Senado son especialmente intensos por dos motivos adicionales:

- Las infracciones en el procedimiento previo privan al Senado de elementos de consideración necesaria para su decisión e impiden la satisfacción de las finalidades previstas constitucionalmente: no sólo el Senado prescinde de los argumentos que podría haber aportado la Generalitat en su contestación al requerimiento, sino que la actuación de Gobierno y Senado se produce al margen de la exigencia de previo diálogo político y de intento leal de solución acordada que se encuentra en la base de la previsión del requerimiento inicial y su contestación.
- El Senado no es un árbitro que debe pronunciarse sobre la base de lo solicitado por el Gobierno de la Nación y tras las alegaciones de la Comunidad. Al Senado corresponde la función de control del Gobierno en este procedimiento y, en consecuencia, debe exigir que su actuación se haya adecuado a las previsiones constitucionales. Tal obligación se deduce además expresamente del ya citado art. 189 del Reglamento del Senado, que exige del Gobierno la “justificación” de la existencia del requerimiento y de su desatención por la Comunidad.

En consecuencia, las vulneraciones antes concretadas en relación con los actos del gobierno son también imputables a la actuación del Senado en la admisión y posterior tramitación de la solicitud de autorización, y de ellas resulta igualmente la inconstitucionalidad del Acuerdo del Pleno de 27 de octubre en su conjunto, en el que culmina el procedimiento inconstitucionalmente desarrollado, y de los actos dictados en su virtud.

*Duodécimo. Alegaciones del Presidente de la Generalitat ante el Senado.*

El art. 189 del Reglamento del Senado fija un elemento específico del procedimiento de tramitación de la solicitud de autorización del art. 155 CE: la presentación de alegaciones por parte del Presidente de la Comunidad Autónoma. Y el propio artículo prevé la posibilidad de que el Presidente “designa, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos.”

El Presidente de la Generalitat remitió al Senado las correspondientes alegaciones, publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del día 27

de octubre (BOCG – Senado – núm. 165). Igualmente, designó a los efectos de presentación y defensa de tales alegaciones en la Comisión correspondiente del Senado al Sr. Ferran Mascarell, Delegado del Gobierno de la Generalitat en Madrid, como consta en el documento reproducido en el BOCG.

La reunión de Mesa y Portavoces de la Comisión, previa a la sesión del día 26 de octubre, decidió rechazar la intervención del Sr. Mascarell en la sesión, como quedó expresado en el inicio de la misma (DS – Senado – núm. 183, pp. 2 y 3). La decisión, de la que no constan argumentos ni fundamentación, constituye una vulneración del art. 189 del Reglamento, y comporta una significativa limitación de las posibilidades de intervención en defensa de las alegaciones del Presidente de la Generalitat, por las siguientes razones:

- La defensa de las alegaciones del Presidente de la Comunidad Autónoma se atribuye por el Reglamento a la persona que éste designe, sin exigencia adicional alguna. Resulta ello coherente con la necesaria relación de confianza que debe existir entre el representante designado y el Presidente, pues su actuación se imputará a éste y constituye la expresión pública de las alegaciones por él presentadas. En este sentido, el Presidente de la Generalitat se vio obligado a designar subsidiariamente a dos senadores, reduciendo así su capacidad de designación y las posibilidades de confianza y capacidad resultantes y, con ello, la fuerza de la defensa de sus argumentos.
- Las alegaciones del Presidente de la Comunidad lo son en ejercicio de su posición institucional de máximo representante de sus instituciones y, en consecuencia, incorporan la posición institucional de la Comunidad, más allá de la posición política de cada uno de los partidos representados en sus instituciones. Esta posición institucional del Presidente, adecuadamente expresada mediante un representante personal o institucional, se oculta cuando la defensa corresponde a senadores encuadrados en un grupo parlamentario y que, en consecuencia, difícilmente pueden dar expresión al carácter institucional de las alegaciones y, con ellas, de la afectación resultante de las medidas cuya autorización se solicita. Se confunde así un conflicto institucional que altera el funcionamiento ordinario del sistema

constitucional con un simple debate político entre fuerzas parlamentarias de uno u otro signo, hurtando a la consideración pública el carácter extraordinario y la grave alteración de nuestro modelo que supone en cualquier caso el ejercicio de las facultades del art. 155 CE.

En consecuencia, solicitamos del Tribunal Constitucional que declare la inconstitucionalidad de la negativa a permitir la intervención del representante del Presidente de la Generalitat en la sesión de la Comisión conjunta de 26 de octubre y, en consecuencia, la nulidad de la autorización resultante de la misma.

### **III. EL CONTENIDO DEL ACUERDO: LAS MEDIDAS AUTORIZADAS**

#### **1.- Marco constitucional de las medidas autorizadas en aplicación del art. 155 CE**

##### *Decimotercero. Limitación constitucional de las medidas a adoptar*

El Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre, objeto del presente recurso, contiene las medidas para cuya aplicación se autoriza al Gobierno de acuerdo con las previsiones del art. 155 CE. La exigencia de autorización especial pone de manifiesto que tales medidas, por su naturaleza, se encuentran fuera de la disposición del Gobierno y, sin previa autorización, serían contrarias al ordenamiento.

En consecuencia, el art. 155 de la Constitución se configura como una cláusula que habilita al Gobierno, en razón de la excepcionalidad de la situación y con la autorización del Senado, a adoptar decisiones contrarias a su marco ordinario de actuación.

Tal habilitación, sin embargo, no puede entenderse como una facultad que permita adoptar cualquier medida sin más marco que el libremente definido por el Senado en su acto de autorización. Como toda previsión constitucional, el art. 155 CE no puede interpretarse ni aplicarse al margen del resto del ordenamiento y especialmente, debe asumir su aplicación en el marco de las

otras previsiones constitucionales. El art. 155 CE permite excepcionar el régimen jurídico ordinario de actuación del Gobierno de la Nación y de las autoridades autonómicas afectadas. Pero ello no significa desconocer la plena vigencia de otros preceptos constitucionales, la obligatoria aplicación de un marco legal que regula las materias que son objeto de afectación por las medidas que se autoricen y los límites derivados del propio art. 155 CE.

Resulta manifiesto que a partir del art. 155 CE no pueden legitimarse actuaciones que la propia Constitución prohíbe o somete a requisitos propios, como por ejemplo la imitación de derechos fundamentales (que puede darse en el caso de los estados excepcionales). Un precepto que pretende restablecer el orden constitucional frente al incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales no puede realizarse precisamente en vulneración de ese mismo marco constitucional y legal.

En consecuencia, el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre se somete a un régimen jurídico que no solo se refiere a su procedimiento de adopción (ya examinado) sino que alcanza también a su contenido. Resulta pues necesario determinar con carácter general cuáles son las posibilidades de actuación que se derivan del art. 155 para someter después a examen las concretas medidas adoptadas por el Acuerdo de 27 de octubre. Ese mismo examen general, que se realiza en los siguientes fundamentos decimocuarto a decimséptimo de esta demanda, permitirá después remitirse a cada una de las argumentaciones así expuestas cuando se aborde el examen de las concretas medidas autorizadas (fundamentos decimoctavo a vigésimoquinto de la presente demanda).

*Decimocuarto: El alcance expresamente previsto de las medidas: las instrucciones a las autoridades autonómicas*

El apartado segundo del artículo 155 de la Constitución establece que “Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”. Esta concreción del contenido de los poderes derivados del art. 155 CE resulta coherente con lo expuesto en el fundamento anterior: la propia Constitución

prevé una doble facultad exorbitante de las instituciones estatales, que se legitima en razón de la excepcionalidad del supuesto:

- La fijación de medidas de obligatorio cumplimiento de la Comunidad, establecidas por el Gobierno y autorizadas por el Senado. Se limita así la autonomía de las instituciones autonómicas puesto que se las somete obligatoriamente al cumplimiento de una serie de decisiones vinculadas con el restablecimiento del orden constitucional que, sin embargo, se contienen y limitan a la aplicación de lo dispuesto en las medidas autorizadas por el Senado. Pero ni el contenido de las medidas ni su régimen de aplicación (más allá de su carácter vinculante) alteran el régimen constitucional y legal general, pues la propia Constitución excepciona tan sólo la imposibilidad de someter a las instituciones autonómicas a limitaciones estatales en su ámbito de competencia reconocido estatutariamente. Ni, sobre todo, las medidas son indeterminadas y futuras, sino que se agotan en la propia autorización del Senado.
- La posibilidad de que el Gobierno de la Nación dirija instrucciones a las autoridades autonómicas para el cumplimiento de las medidas adoptadas. Se trata de nuevo de una ruptura del modelo constitucional general de autonomía, que excluye el sometimiento jerárquico de las instituciones autonómicas a las estatales y, en consecuencia, la posibilidad de impartir instrucciones. De este modo se configura un régimen excepcional de existencia de instrucciones de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades autonómicas, pero se define la amplitud y alcance de tal régimen mediante su limitación por un lado a las medidas adoptadas y por otro mediante su exclusiva consecuencia: la impartición de instrucciones vinculantes (y, en su caso, la aplicación de los sistemas ordinarios de garantía del respeto de tal carácter vinculante).

Esta comprensión del art. 155 CE delimita de modo taxativo las posibilidades de actuación estatal, que consistirían en la adopción de medidas por el Gobierno y autorizadas por el Senado que resultan en sí mismas vinculantes para las autoridades autonómicas, pudiendo además el Gobierno impartir

instrucciones obligatorias al efecto del cumplimiento. Tales medidas, además, no podrían desconocer en su contenido los preceptos constitucionales y estatutarios ni el marco legal de actuación correspondiente.

Tal comprensión resulta coherente con el carácter excepcional del precepto y sus efectos de limitación de un principio constitucional de la relevancia del de autonomía. En favor de esta concepción del artículo 155 en sus propios términos confluyen muy diversos argumentos:

- En primer lugar la propia redacción del art. 155, y su asunción por el art. 189 del Reglamento del Senado. En ellos no se distingue entre una autorización del Senado y una posterior adopción por el Gobierno, sino que se hace referencia a una adopción que, en sí misma, requiere la autorización del Senado. A esa actuación se limita el alcance del artículo 155, que permite sólo una ampliación para que el Gobierno adopte instrucciones vinculantes para su cumplimiento.
- Sólo de este modo resultan coherentes ambos apartados del art. 155 pues, en caso contrario, resulta absurdo que el apartado segundo permita expresamente dictar instrucciones a las autoridades autonómicas cuando el apartado primero sería suficiente no sólo para ello sino para cualquier medida imaginable de mucho mayor intensidad.
- Adicionalmente, esta interpretación resulta la más respetuosa no sólo con el tenor literal del art. 155 CE sino con su carácter excepcional, pues limita la ruptura del modelo constitucional ordinario al mínimo necesario para su restauración. Y ese mínimo se encuentra expresamente contemplado en la Constitución. Otra interpretación implicaría que la Constitución permite alterar su propio régimen sin prever de modo expreso límites ni obligaciones de las actuaciones correspondientes, lo que resulta cuando menos incoherente con lo que la propia Constitución ha hecho en preceptos con similar contenido, como los referidos a los estados excepcionales (art. 155 CE).
- En el mismo sentido apuntan los debates de elaboración del texto constitucional, que descartaron expresamente las enmiendas que proponían otras y más intensas facultades en el art. 155. Sin perjuicio de hacer referencia a las mismas al tratar cada una de las medidas

incluidas en el Acuerdo de 27 de octubre, tales antecedentes con carácter general refuerzan la interpretación aquí sostenida.

- La referencia del apartado segundo del art. 155 a las instrucciones del Gobierno significa que la Constitución ha decidido contemplar expresamente esta actuación, cuyos efectos de reducción de la autonomía y alteración del régimen ordinario de actuación son considerablemente limitados. Ciertamente, la adopción de instrucciones por el Gobierno resulta incompatible con el régimen ordinario de autonomía, pero su vinculación a las medidas aprobadas por el Senado y su carácter no sustitutorio de las autoridades autonómicas constituyen garantías relevantes para su delimitación. En cualquier caso, carece de sentido que el constituyente decida contemplar expresamente esta actuación y en cambio ignore otras mucho más intensas y más fáciles de prever que, en cambio, resultarían implícitamente habilitadas por el art. 155 CE.

La interpretación que limita las posibilidades de actuación a las expresamente previstas en el art. 155 CE resulta además plenamente suficiente y coherente con la garantía del mantenimiento del orden constitucional, pues abarca aquellas actuaciones de las Comunidades con eficacia jurídica que podrían dar lugar temporalmente a esa situación, en la medida en que:

- Las vulneraciones derivadas de la legislación autonómica encuentran su limitación ordinaria en el control del Tribunal Constitucional, y especialmente en la medida de suspensión de las mismas y su carácter automático (art. 161.2 CE).
- La vulneración mediante actuaciones realizadas por los gobiernos y administraciones autonómicas encuentran una limitación igualmente efectiva e inmediata mediante el control judicial ordinario y la posibilidad de presentación de conflictos ante el Tribunal Constitucional, sometidos a un régimen de suspensión que puede igualmente ser automática.
- La aplicación, en su caso, por las autoridades y tribunales correspondientes, de las medidas de sanción y de la exigencia de la correspondiente responsabilidad por el incumplimiento realizado.

De este modo, sólo resulta necesario prever un régimen excepcional para el caso de exigirse actuaciones ejecutivas autonómicas que no se estén produciendo, esto es, para obligaciones de actuar. Con ellas es plenamente coherente la previsión de la fijación de tales obligaciones con carácter formalmente vinculante mediante la propuesta y autorización del Senado y, en su caso, la facultad gubernamental de determinar mediante instrucciones los extremos necesarios para alcanzar su cumplimiento.

En conclusión, de la propia redacción del artículo 155 de la Constitución se desprende que las actuaciones adoptadas a su amparo son, exclusivamente, las siguientes:

- Las medidas propuestas por el Gobierno que, tras ser autorizadas por el Senado, resultan adoptadas y de obligado cumplimiento por parte de las autoridades autonómicas. No se autoriza al Gobierno a adoptar medidas futuras, sino que se autorizan las concretas medidas propuestas.
- Las eventuales instrucciones del Gobierno para su aplicación, vinculantes para todas las autoridades autonómicas.

Y ni unas ni otras pueden alterar los preceptos constitucionales y estatutarios o el marco legal aplicable, más allá de la alteración que significa su adopción y carácter vinculante.

En cambio, el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre no fija en su propio texto medidas concretas de restauración del orden constitucional, sino que habilita al Gobierno adoptar medidas en el futuro, delimitando su ámbito posible y sometiéndolo a algunas condiciones. En consecuencia, solicitamos del Tribunal constitucional la declaración de inconstitucionalidad del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre por no adecuarse en su contenido a lo previsto por el art. 155, pues no prevé medida alguna que entre en vigor con su aprobación.

*Decimoquinto: La posibilidad de medidas distintas a las expresamente previstas: carácter restrictivo*

Frente a la interpretación que se ha defendido en el fundamento anterior, el Gobierno y el Senado en el Acuerdo objeto de este recurso, han optado por

una comprensión del precepto que consiste en un acto de autorización del Senado y su eventual concreción en posteriores medidas adoptadas por el Gobierno. Y el contenido de estas medidas alcanzaría hasta donde fuera necesario para restablecer el orden constitucional, sin que se encontraran limitadas a imponer obligaciones al ejecutivo autonómico.

Tal concepción resulta a nuestro juicio inconstitucional, como se acaba de defender. Sin embargo, con carácter subsidiario, la valoración de la misma exige concretar el marco constitucional que le resulta de aplicación.

Si se opta por esta interpretación del artículo 155 de la Constitución, su régimen debe derivarse por vía interpretativa, pues el art. 155 CE no expresa más límite que el del carácter necesario de las medidas.

A estos efectos, el marco jurídico de la aplicación del art. 155 resultará en primer lugar de su relación con el resto de normas que resulten aplicables en razón de las concretas medidas autorizadas y del régimen general de autonomía, aspecto al que se dedica el próximo fundamento de este recurso. Y en segundo lugar de la valoración de dicho carácter “necesario”, lo que comporta la aplicación de un control de proporcionalidad en los términos que se exponen en el siguiente fundamento.

Antes de abordar este examen, cualquiera de las interpretaciones debe someterse a un criterio restrictivo de su ámbito, como corresponde no sólo a unan previsión de carácter extraordinario sino a una previsión que incide negativamente en el régimen constitucional de autonomía garantizado constitucionalmente.

La necesidad de optar por una interpretación restrictiva en relación con el art. 155 resulta también de la previa decisión, a nuestro juicio inadecuada, de prescindir de las referencias expresas del texto del art. 155 a unas medidas delimitadas y considerar que implícitamente el mismo artículo permite otras medidas indeterminadas. Tal argumento exige que la concreción de dichas medidas se realice de modo especialmente fundamentado y a partir de un principio de interpretación restrictiva.

Ninguna otra consecuencia resulta compatible con la consideración del art. 155 CE como ultima ratio, reconocida en los acuerdos del Consejo de Ministros y

expresada desde los inicios de la vigencia de la Constitución por el Profesor Cruz Villalón, quien fuera Presidente del Tribunal Constitucional, como una cláusula cuyo éxito está en no aplicarla y cuya aplicación, supone, en consecuencia un fracaso.

#### *Decimosexto. Límites constitucionales materiales*

La concreción del ámbito de actuación derivado del art. 155 CE en esta interpretación debe realizarse a partir de la determinación de qué elementos de necesaria observancia resultan afectados por la aplicación del art. 155 CE y, en consecuencia, pueden ser objeto de la actuación de Gobierno y Senado.

Resulta necesario por el propio contenido y finalidad del art. 155 que del mismo se deriva la posibilidad de actuaciones por parte de las instituciones estatales en ámbitos de competencia autonómica. De este modo, puede asumirse que el contenido del art. 155 CE está en habilitar al Estado a adoptar actuaciones que ordinariamente corresponden a la competencia de la Comunidad Autónoma, de modo que tal reparto competencial, garantizado constitucional y estatutariamente, podría verse afectado (en las condiciones que se examinarán en el próximo fundamento de este recurso) en ejercicio de las facultades previstas en el art. 155.

Esta posibilidad de alteración, que cubriría exclusivamente el ejercicio de facultades autonómicas de acuerdo con el marco constitucional y estatuario de las mismas y, en su caso, el desplazamiento de las correspondientes autoridades autonómicas, configura el instrumento del 155 como un poder de sustitución, calificación que ha sido habitual en la doctrina española.

La sustitución, sin embargo, implica un régimen de aplicación caracterizado por los siguientes aspectos:

- La sustitución supone tan sólo un cambio en la autoridad que adopta una decisión, pero en ningún caso una alteración de dicho marco: quien asume las decisiones de la institución autonómica correspondiente debe hacerlo de acuerdo con las normas (constitucionales, estatutarias y legales) aplicables a la misma, lo que impide alterar las exigencias de contenido o los controles que resultan de aplicación.

- La sustitución sólo puede predicarse respecto de aquellas decisiones que suponen la aplicación de un marco jurídico de derechos y obligaciones previamente definido, pues su finalidad es exclusivamente la restauración del orden constitucional y del incumplimiento de derechos y obligaciones que da origen al procedimiento del 155.
- En consecuencia, objeto de sustitución pueden serlo tan sólo las decisiones de carácter ejecutivo. Las decisiones que, en cambio, bien configuran el marco normativo bien son completamente libres en ese marco, no pueden ser objeto de sustitución. Se descarta así la sustitución de actuaciones parlamentarias o de actuaciones gubernamentales de libre decisión, aspectos ambos a los que se volverá más adelante con especial atención.
- La sustitución es una medida de carácter temporal. Su vigencia se limita al tiempo necesario para restablecer el orden constitucional, sin que pueda alterar, más allá de esa necesidad, el régimen propio de designación y ejercicio del cargo afectado.
- Y, por último, la sustitución no se proyecta necesariamente sobre el conjunto o la totalidad de las facultades del cargo, sino sobre aquellas que resulten necesarias para la actuación pretendida. A estos efectos resulta de aplicación al caso presente lo que el propio Tribunal Constitucional afirmó respecto de las facultades de sustitución introducidas en su Ley orgánica precisamente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones resultantes de sus decisiones: afirmaba el Tribunal en su Sentencia: “Eso implica que [la suspensión] deberá contraerse al ejercicio de aquellas atribuciones cuya suspensión resulte imprescindible para asegurar la ejecución de la resolución dictada” (STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 14)

Más allá de esta sustitución, de carácter individualizado respecto de las funciones afectadas y temporal, parece difícil justificar alteraciones adicionales del marco jurídico aplicable. En especial, resulta necesario destacar que debe descartarse que el Senado pueda autorizar la adopción de medidas contrarias a la propia Constitución: no existen en nuestro sistema poderes desvinculados de la Constitución, ni preceptos de la misma que dejen a la decisión de los

poderes constituidos la decisión de qué aspectos constitucionales son obligatorios y cuáles en cambio permiten su inaplicación, afirmación que debe trasladarse en sus mismos términos respecto de los preceptos estatutarios que constituyen el bloque de constitucionalidad.

El propio Senado ha sido consciente de esa situación al negar su autorización a dos de las medidas propuestas por el Gobierno, afirmando con rotundidad en el apartado II c del Acuerdo de 27 de octubre, objeto de este recurso que se decide “suprimir los párrafos segundo y tercero del subapartado D.4, ambos relativos a la remisión a una autoridad gubernativa estatal de actos del Parlamento de Cataluña, por ser contrarios a la Constitución”.

Respecto del marco normativo infraconstitucional de aplicación, tampoco se justifica la necesidad de su alteración, pues el mismo está sometido a un control de constitucionalidad que garantiza de modo inmediato la posibilidad de suspender aquellos preceptos que resulten inconstitucionales. Respecto del resto, no puede imputarse ni a ellos ni al marco resultante ninguna vulneración de obligaciones y facultades

En consecuencia, incluso con una interpretación que no limite las facultades del art. 155 CE a la aprobación de medidas de carácter ejecutivo por parte del Senado y en su caso a la adopción de instrucciones gubernamentales para su ejecución, resulta necesario excluir la constitucionalidad de la adopción de medidas que vayan más allá de la alteración limitada y temporal del sistema competencial para posibilitar la sustitución, igualmente limitada y temporal, de autoridades autonómicas por otras estatales a fin de adoptar las decisiones y medidas necesarias para restaurar el orden constitucional. En cambio, el art. 155 CE no permite alterar ningún otro aspecto del marco constitucional, estatutario o legal de la actuación autonómica, que regirá también la actuación sustitutoria que, en su caso, pueda tener lugar.

El respeto de estas exigencias por parte del Acuerdo objeto de esta impugnación exige una valoración individualizada de sus medidas, que se realiza más adelante, en los fundamentos decimoctavo a vigesimoquinto de esta demanda.

*Decimoséptimo. La exigencia de proporcionalidad de las medidas adoptadas: adecuación y necesidad a la finalidad pretendida.*

En cualquier caso, el artículo 155 de la Constitución permite la autorización y adopción tan sólo de las “medidas que resulten necesarias” para el cumplimiento de las obligaciones o la protección del interés general.

Resulta en consecuencia necesario que las medidas autorizadas resulten adecuadas y necesarias para la finalidad pretendida. En consecuencia, cada una de las medidas debe someterse a un examen que permita constatar su efectiva orientación a las finalidades de restauración del orden constitucional y la imposibilidad de alcanzar tal fin con medidas menos restrictivas de la autonomía, sin que por ahora sea necesario plantear si deben someterse también a un examen de proporcionalidad estricta.

En el caso objeto de este recurso, el examen de adecuación y necesidad resulta especialmente complejo en razón de la indeterminación de la finalidad de las actuaciones. Como se ha señalado antes, la inequívoca identificación del incumplimiento y la forma de restablecimiento contenidas en el requerimiento inicial del Gobierno se han visto sustituidas después por una descripción difusa y genérica del incumplimiento y de las medidas que vienen a restaurar el orden constitucional, y en consecuencia, también de las infracciones constitucionales apuntadas.

En este sentido, debe recordarse que la determinación del incumplimiento constitucional se produjo en el requerimiento inicial, y se cifró en la existencia de una declaración de independencia y el desarrollo de actuaciones vinculadas con un consiguiente proceso constituyente. En torno a esta noción central, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre y su autorización por el Senado de 27 de octubre suman distintas imputaciones de ilegalidad a actuaciones parlamentarias y gubernamentales ya realizadas y agotadas o que han sido objeto de impugnación (y en su caso resolución) judicial; y asume una serie de afirmaciones sobre la situación social y económica en Cataluña que caracteriza, sin más valoración ni examen de su origen, como atentado al interés general.

Tal construcción no puede comportar que el art. 155 CE se convierta en cobertura de actuaciones que persiguen no el restablecimiento del orden constitucional sino la imposición de una concreta opción política. Las medidas del Acuerdo deben valorarse en relación con una lesión del ordenamiento o del interés general suficientemente definida y susceptible de restauración; y de entre las planteadas por el Gobierno, tan sólo la original mención a la declaración de independencia resulta suficiente con este fin, pues debe recordarse que el art. 155 CE no es un instrumento sancionador de actuaciones contrarias a la legalidad, sino un instrumento de restauración del ordenamiento.

Además, la extraordinaria indeterminación y amplitud de alguna de las situaciones descritas como supuestos de vulneración del interés general (en especial las menciones a la evolución económica o a la pretendida fractura social) no pueden considerarse adecuadas sin su vinculación con algún elemento que concrete su causa o el modo de restaurarlos, pues de lo contrario se constituyen en finalidades generales que amparan cualquier actuación política posterior. Las características antes denunciadas de indeterminación e incoherencia en el Acuerdo del consejo de Ministros de 21 de octubre y su traslación al Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre, junto con la limitación de las facultades de defensa de la Comunidad y la práctica eliminación del necesario debate político previo entre gobiernos, refuerzan la necesidad de evitar que en la práctica la intervención estatal en ejercicio del art. 155 CE pueda convertirse en este caso en un expediente de imposición de opciones políticas del Gobierno de la Nación y el partido que le sustenta para resolver un debate político al margen del diálogo y utilizando las eventuales vulneraciones constitucionales como mera pantalla pública para deslegitimar posiciones políticas que le resultan incómodas y excluirlas de las instituciones autonómicas pese a ocuparlas legítimamente.

En consecuencia, cada una de las medidas autorizadas deberá resultar adecuada y necesaria para evitar o en su caso restaurar los efectos de una eventual declaración de independencia y el posterior desarrollo del proceso constituyente, sin perjuicio de la consideración de finalidades adicionales de carácter secundario o instrumental en algún caso. Y resultarán

inconstitucionales aquéllas que busquen otra finalidad, especialmente cuando no persiguen sino sustituir las decisiones políticas de las instituciones autónomas, o cuyos efectos pudieran alcanzarse con intervenciones de menor intensidad.

A continuación, pues, y para el caso de que el Tribunal rechace los motivos de inconstitucionalidad general contenidos en los fundamentos anteriores, se procede a analizar individualmente las medidas autorizadas por el Acuerdo de 27 de octubre impugnado, poniendo de manifiesto los casos en que se vulneran los límites generales que acaban de exponerse: bien su carácter contrario al régimen jurídico aplicable (y especialmente al marco constitucional) bien su carácter inadecuado o innecesario para el restablecimiento del orden constitucional.

## **2.- Las medidas referidas al Gobierno y la Administración de la Generalitat**

*Decimoctavo. El cese del Presidente de la Generalitat y los miembros de su Gobierno y los límites generales del art. 155: vulneración de los arts. 2, 147 y 152 de la Constitución y de los arts. 67 y 68 del Estatuto de Autonomía de Cataluña*

La primera de las medidas autorizadas por el Senado es el cese de los miembros del Gobierno de la Generalitat y su sustitución por los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación (Apartado A del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre que el Senado asume sin modificación en el Acuerdo de 27 de octubre).

En primer lugar, la medida vulnera los arts. 2 y 147 y 152 de la Constitución, en cuanto contraria al reconocimiento de la autonomía de Cataluña, concretada en cuanto a la posición del Presidente en los arts. 67 y 68 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La decisión de cesar a los miembros del Gobierno autonómico no sólo excede de las posibilidades previstas por el art. 155 de la Constitución. Implica en sí

misma una doble vulneración de la autonomía de la Comunidad y de su modelo democrático y parlamentario de gobierno, ambos garantizados por la Constitución y el Estatuto.

Desaparece por completo la autonomía cuando la composición y orientación de las decisiones de las instituciones autonómicas, en este caso del Gobierno, no se derivan de la decisión política de sus ciudadanos mediante las correspondientes elecciones sino que obedecen a legitimidades políticas distintas y ajenas a la voluntad de los ciudadanos de la Comunidad. Por ello, el Estatuto de Autonomía de Cataluña determina un listado de causas tasadas de cese del Presidente y el Gobierno de la Comunidad, que se reconducen en todo caso a la voluntad del Parlamento autonómico o a circunstancias estrictamente personales (art. 67.7 EAC). Lo mismo puede decirse, pero con mayor intensidad si cabe, de la designación del Presidente y los miembros del Gobierno tras el cese de los anteriores titulares.

La propia Constitución impone una forma de Gobierno parlamentario en las Comunidades Autónomas (art. 152 CE) mediante el establecimiento de la elección del Presidente por parte de la Cámara, su potestad de dirección del Gobierno (y por tanto nombramiento y cese de sus miembros) y la responsabilidad política frente al Parlamento. El art. 67 del Estatuto de Autonomía de Cataluña contiene el desarrollo de este régimen en cuanto al Presidente y el art. 68 en referencia al Gobierno, de acuerdo con su función constitucional, establecida en el art. 147 CE.

La modificación o alteración de este régimen se encuentra, en consecuencia, fuera del ámbito de disposición incluso de la Ley, por lo que debe negarse con mayor énfasis aún que el art. 155 CE permita implícitamente la adopción de tal medida por parte del Senado, de acuerdo con lo argumentado en el fundamento decimosexto de esta demanda: ni el Senado ni el Gobierno pueden disponer el cese de un gobierno autonómico, y mucho menos asumir sus funciones, ignorando así la necesaria relación de confianza entre Parlamento y Gobierno y rompiendo con la vinculación de la institución a la libre decisión de los ciudadanos en las correspondientes elecciones

A la misma conclusión debe llegarse si se observan los debates de elaboración de la Constitución en los que en dos ocasiones se rechazó expresamente la

inclusión en el art. 155 de la previsión expresa de la disolución o sustitución general del Gobierno de la Comunidad: así en el voto particular defendido por el grupo de Alianza Popular en el Congreso en relación con el anteproyecto de Constitución y en la enmienda 957, presentada por el Sr. Ballarín, del grupo de la Unión de Centro Democrático, al proyecto de Constitución. Ambas enmiendas fueron rechazadas por el Congreso.

Y a la misma conclusión llegan también los autores que se han ocupado del estudio del art. 155 CE desde su misma aprobación que en ningún caso han defendido la posibilidad de un cese del Gobierno autonómico.

En consecuencia, la medida de cese del Presidente del Gobierno de la Generalitat y de los miembros de su gobierno y de asunción de sus funciones por el Gobierno es inconstitucional y solicitamos del Tribunal Constitucional la declaración de su nulidad, en los términos del petitum de la presente demanda.

*Decimonoveno. El cese del Presidente de la Generalitat y los miembros de su Gobierno y los límites generales del art. 155: vulneración de las exigencias de adecuación y necesidad.*

Adicionalmente a lo que acaba de sostenerse, la medida de cese de los miembros del gobierno de la Generalitat no puede considerarse adecuada ni necesaria para la finalidad de impedir una declaración de dependencia, revocarla o impedir el desarrollo de un proceso constituyente.

En primer y esencial lugar porque ni el Acuerdo del Consejo de Ministros ni el Acuerdo del Senado contienen justificación alguna al respecto. En efecto, el Acuerdo del Consejo de Ministros, tras señalar cuatro objetivos genéricos que constituyen ante todo un memorial de críticas a la actuación del Gobierno de la Generalitat, se limita afirmar apodóticamente que “La magnitud del incumplimiento determina que, en este caso, no baste con la impartición de instrucciones a las autoridades autonómicas (las mismas que han quebrado el orden constitucional) ni tan siquiera con la asunción puntual de competencias en alguno de los actos que ordinariamente debe realizar o alguna de sus funciones.” Mas aún, el Acuerdo afirma sin esfuerzo de argumentación ni pudor que “Las medidas que recoge este acuerdo son las absolutamente necesarias

y proporcionadas al fin para el que se adoptan y tendrán la duración temporal que se entiende necesaria...”.

La negativa a justificar la adecuación y necesidad de las medidas se comprende mejor ante la dificultad de plantear un juicio de proporcionalidad entre medidas de tan general y absoluto alcance (es ciertamente difícil imaginar otra de mayor alcance sobre el gobierno autonómico) e indeterminadas finalidades que no se vinculan a incumplimiento concreto alguno. En este contexto, el cese aparece más bien como una sanción a los imputados incumplimientos, pues a ello conduce el énfasis de la motivación de los acuerdos en el carácter ilegal o inconstitucional de las actuaciones realizadas por el Gobierno de la Generalitat. Asumir la naturaleza sancionadora de la medida de cese implica sin más su inconstitucionalidad, pues no es el art. 155 CE un instrumento sancionador, ni corresponde a las instituciones que lo aplican (Gobierno y Senado) la facultad de juzgar ni de sancionar las actuaciones de instituciones públicas autonómicas.

Pero incluso al margen de su consideración como sanción, el cese del Gobierno y la asunción global de sus facultades por otras autoridades, no puede asumirse como una medida adecuada y necesaria ante la total ausencia de explicación alguna de las medidas de restauración que se pretenden y, menos aún, de las razones por las que tales medidas exigen el cese del Gobierno autonómico. A falta de esa justificación, debe tenerse en cuenta que ninguna de las actuaciones reseñadas en la exposición de motivos del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre como causantes de la vulneración se encuentra en vigor: todas ellas han sido anuladas, suspendidas o dejadas sin efecto por parte de los tribunales o de las propias instituciones autonómicas. En este contexto, resulta difícil concretar qué medidas pretende adoptar el Gobierno en sustitución de las autoridades de la Generalitat:

- Respecto de las actuaciones realizadas no cabe actuación de revocación o paralización alguna, pues todas ellas han agotado sus efectos o carecen de vigencia, sea cautelarmente o de modo definitivo.
- Respecto de la posible finalidad de evitar futuras actuaciones de incumplimiento, debe tenerse en cuenta que el art. 155 CE se configura como un instrumento de reacción ante incumplimientos y no como una

actuación preventiva: los futuros y por tanto eventuales incumplimientos no pueden dar lugar a su actuación.

- En cualquier caso, la pretensión de evitar futuros incumplimientos exige precisar mínimamente el contenido posible de los mismos y vincularlos con los incumplimientos ya producidos, no sólo para poder valorar la adecuación de las medidas adoptadas sino muy especialmente para evitar un uso del art. 155 basado en meras presunciones de reducida base real.

De este modo resulta necesario justificar a la luz de los términos del requerimiento inicial, acto que delimita el objeto del procedimiento y único en el que se plantea de modo determinado un incumplimiento y unas medidas de reparación. La referencia a la eventual declaración de independencia y el desarrollo del proceso constituyente pone de manifiesto la inadecuación y desproporción de la medida de cese del gobierno de la Generalitat, pues:

- El carácter general de la decisión de cese y su aplicación a todo el Gobierno excede por su propia naturaleza de la adopción de medidas referidas a una declaración de independencia. La disparidad entre el carácter determinado de esta última cuestión y la amplitud ilimitada del cese general del Gobierno hace patente esta inadecuación, sin que el Acuerdo impugnado obre el más mínimo esfuerzo para precisar qué actuaciones del Gobierno de la Generalitat deben evitarse para alcanzar la pretendida restauración del orden constitucional.
- Si lo que realmente se pretende es evitar la adopción o efectos de eventuales actuaciones del Gobierno de la Generalitat, existen otras medidas de mucho menor impacto sobre la autonomía, que el propio Acuerdo del Consejo de Ministros menciona sólo para descartarlas sin ningún argumento: se trata de las instrucciones al Gobierno de la Generalitat o incluso de la suspensión de algunas de sus facultades y, en su caso, la asunción de las mismas por una autoridad del Estado. El Acuerdo, como se ha reproducido, se limita a afirmar la insuficiencia de estas actuaciones. Sin embargo, la insuficiencia es difícil de predicar de un régimen de instrucciones vinculantes, cuyo cumplimiento controlan los tribunales, incluso mediante medidas cautelares, y más aun de un

régimen de suspensión y sustitución temporal de las facultades de algunos órganos o cargos de la Generalitat de especial relevancia.

- Igualmente, el propio Acuerdo prevé en otros ámbitos la posibilidad de establecer un régimen de comunicación previa e incluso de autorización previa, que muestra otra fórmula de considerable intensidad pero mucho menor afectación de la autonomía.

Por último, el Acuerdo parece fundamentar en ocasiones las medidas de intervención del Gobierno y la administración de la Generalitat como instrumentos necesarios para el desarrollo y aplicación de otra de las medidas adoptadas, que aparecería así como la medida principal del Acuerdo: la convocatoria de elecciones autonómicas.

Al margen ahora de la legitimidad de esta medida en sí misma, a lo que se volverá más adelante, lo cierto es que el cese del Gobierno nada añade a la misma ni resulta necesario para su efectiva aplicación: suspendida y ejercida por sustitución la facultad de disolución anticipada y convocatoria de elecciones por parte del Presidente de la Generalitat, nada impide que el Gobierno de la Nación adoptara instrucciones vinculantes para su celebración o, incluso, asumiera la gestión de las facultades y órganos necesarios para asegurar dicha celebración en las condiciones necesarias. Al margen de esas decisiones, nada obsta a la continuidad del Gobierno autonómico en el despacho del resto de asuntos de su competencia, en nada relacionadas con la convocatoria electoral.

No cabe pues sino manifestar que la medida de cese del Gobierno de la Comunidad no obedece a una finalidad de restauración del orden constitucional, sino a la ilegítima restricción de la autonomía de las instituciones catalanas.

En conclusión, de la total falta de justificación por el Gobierno o el Senado de las medidas propuestas, de su inadecuación para las finalidades concretas asumidas en los acuerdos de ambas instituciones, y de la existencia de diversas medidas alternativas menos gravosas se deduce la vulneración de las exigencias de contenido derivadas del art. 155 CE y, en consecuencia, se solicita del Tribunal Constitucional la nulidad de la autorización de la medida de cese del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña y, de los actos dictados en su virtud.

*Vigésimo. El cese del Presidente de la Generalitat y los miembros de su Gobierno: vulneración de los derechos contenidos en los art. 23 y 24 de la Constitución y de las previsiones del art. 70.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre fuero especial de los miembros del Gobierno*

La decisión de cese del Gobierno de la Comunidad Autónoma comporta adicionalmente la vulneración de los derechos fundamentales del Presidente de la Comunidad y el resto de miembros del Gobierno.

En efecto, el art. 23.2 de la Constitución, en constante y reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, protege el derecho a continuar en el cargo público excepto por las causas de cese en el mismo contenidas en la Ley (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ2, entre otras). Como se ha expuesto anteriormente, la Constitución (art. 152 CE) y el Estatuto de Autonomía de Cataluña (arts. 67 y 68 EAC) no sólo no prevén el cese por decisión de una autoridad estatal del ejercicio de las facultades del art. 155 CE sino que lo excluyen expresamente, al exigir en todo caso una relación de confianza entre Parlamento y Gobierno.

En consecuencia, Gobierno y Senado pueden imponer una concreta actuación del Gobierno autonómico, lo que resulta expresamente de las previsiones del art. 155, o incluso suspender alguna de las facultades propias de tal cargo y asumir la responsabilidad de las mismas, si el art.155 CE se configura como un poder de sustitución. Pero entre la suspensión de facultades o incluso la misma suspensión general del ejercicio del cargo y el cese existe una diferencia cualitativa innegable que arroja esta última medida de lleno a la vulneración de los derechos del art. 23.2 CE, pues ni tan siquiera mediante ley podría introducirse una previsión de cese por razones no previstas en el marco constitucional y estatutario.

De ello resulta que la decisión de cese implica la vulneración de los derechos fundamentales de acceso y permanencia en el cargo, recogidos en el art. 23.2 CE, del Presidente de la Comunidad Autónoma y los miembros de su Gobierno.

Por otra parte, el cese ilegítimo de los miembros del Gobierno de la Comunidad Autónoma comporta también la vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, pues como consecuencia exclusivamente derivada de la decisión de cese en el cargo de Presidente o Consejero, sus titulares pierden la condición de aforado (establecida en el art. 70.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) y, en consecuencia, se altera indebidamente la competencia para conocer de las denuncias sobre posibles delitos derivados de sus actuaciones.

En el caso objeto de este recuso, esta vulneración resulta de especial gravedad y despliega consecuencias lesivas no sólo para el derecho a la tutela judicial efectiva de los afectados, sino con carácter general para la exigencia de imparcialidad (y su apariencia) de los tribunales y para la prohibición de determinación *ad hoc* de la competencia judicial. A ello conduce el hecho obvio de que las causas que se aducen para activar el art. 155 CE son en buena parte constitutivas de delito, por lo que la decisión de cese lleva necesariamente aparejada la alteración de la competencia judicial vinculada con los hechos que dan lugar a esa misma decisión.

Esta consecuencia no resulta, además, en absoluto necesaria para la adopción de las medidas pretendidas, pues la mera suspensión del cargo (o de algunas de sus facultades) hubiera obtenido los mismos efectos sin afectar al derecho a la tutela judicial de Presidente y Consejeros y sin despertar cuestiones vinculadas con la alteración consciente de la competencia judicial.

De ello resulta que la decisión de cese implica la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE en su vertiente de derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, del Presidente de la Comunidad Autónoma y los miembros de su Gobierno, así como las previsiones contenidas en el art. 70.2 EAC que fijan dicho fuero.

En conclusión, de las argumentadas vulneraciones de los derechos contenidos en los arts. 23 y 24 de la Constitución se desprende la inconstitucionalidad de la previsión del cese del Gobierno incluida en el Acuerdo impugnado, por lo que solicitamos que el Tribunal Constitucional así lo declare y en consecuencia anule la autorización de esta medida y los actos dictados en su virtud.

*Vigesimoprimer. La previsión de regímenes extraordinarios de carácter general: vulneración de los límites de contenido del art. 155 por establecimiento de un marco jurídico especial*

El Acuerdo comporta la autorización de tres medidas que introducen un régimen jurídico especial para las actuaciones de la Generalitat, distinto del vigente de acuerdo con las normas generales del ordenamiento. Se trata de las siguientes previsiones:

- La posibilidad de introducir un régimen de comunicación o autorización previa para la adopción de las diversas actuaciones que el Gobierno considere conveniente someter a tal régimen (contenida en el apartado B del Acuerdo).
- La previsión de una sanción específica de nulidad de pleno derecho para los actos que contravengan lo dispuesto en el propio Acuerdo (contenida en el apartado E.2 del Acuerdo).
- La denegación de efectos jurídicos para las disposiciones y actos publicados en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña que contravengan lo dispuesto en el propio Acuerdo (contenida en el apartado E.3 del Acuerdo).

Las tres previsiones tienen en común su finalidad de alterar el marco jurídico aplicable a las decisiones de las instituciones autonómicas, más allá del sometimiento a las instrucciones estatales e incluso de la suspensión de las facultades de decisión autonómicas y su sustitución por el Estado.

La introducción de un nuevo régimen referido al contenido y efectos de las decisiones autonómicas resulta ajeno a la finalidad y condiciones del art. 155 CE. El mismo pretende la adopción de las actuaciones debidas, y por tanto conformes al marco jurídico general de aplicación, para evitar incumplimientos o restaurar el orden vulnerado. A tal efecto permite alterar la competencia para la adopción de dichos actos, tanto en lo que se refiere al sometimiento a previas instrucciones como incluso a través de una sustitución de la autoridad

competente. Pero en ningún caso del art. 155 puede desprenderse que se posibilite la modificación del marco jurídico de tales actuaciones por un procedimiento no sólo desarrollado por quien carece de competencia sino absolutamente inadecuado para la introducción de modificaciones normativas generales, especialmente de rango legal.

En efecto, el procedimiento del art. 155 CE no incluye ningún extremo que le permita asimilarse a un procedimiento legislativo. Por el contrario, su excepcionalidad, la celeridad de su tramitación, el protagonismo del Gobierno, la exclusión del Congreso de los Diputados y su expresa y necesaria orientación a la restauración del orden constitucional lo alejan por completo de la función legislativa general.

Precisamente su función de garantía del cumplimiento del ordenamiento se opone a que su contenido se concrete en la modificación del mismo. Toda modificación normativa es resultado de una opción política libre (en el marco constitucional); y por lo tanto resulta ajena a un procedimiento como el del art. 155 CE que no pretende ni puede pretender sustituir la opción política derivada de las elecciones autonómicas por otra distinta, sino que sólo puede orientarse a reconducir al derecho las actuaciones de las instituciones autonómicas. Las tres previsiones impugnadas, en consecuencia, no pueden ampararse en el art. 155 CE y por lo tanto resultan inconstitucionales por exceder su ámbito. Los actos y disposiciones autonómicos deberán adoptarse tras la aplicación del art. 155 CE siguiendo el procedimiento que se desprenda del marco jurídico previo, sin más alteración que la eventual y limitada sustitución de las autoridades afectadas. Y los efectos de dichas actuaciones se regirán igualmente por las previsiones generales vigentes.

Adicionalmente, las medidas referidas a la nulidad de pleno derecho de los actos adoptados en contravención del Acuerdo y de la carencia de efectos de las disposiciones y actos contrarios al Acuerdo que sean publicadas en el Diario Oficial de la Generalitat resultan incompatibles con el principio de seguridad jurídica reconocido en la Constitución.

En cuanto a la previsión de la nulidad de pleno derecho, no corresponde al Acuerdo determinar el alcance de sus consecuencias ni, en especial, el régimen de los actos contrarios al mismo. Son la Constitución y las normas

generales de disciplina de la nulidad en el ámbito administrativo (y, en especial, el art. 47 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas) las que asumen esta función. La aplicación de la figura de la nulidad de pleno derecho implica importantes consecuencias frente a terceros y de la misma resulta una menor protección de quienes ha actuado bajo la confianza de la legitimidad de la decisión o norma que resulta posteriormente anulada. En consecuencia, sólo el carácter extraordinariamente grave e irreparable de los efectos de tales actos o la manifiesta irregularidad de su adopción permiten aplicar la sanción de nulidad de pleno derecho, tal como resulta del listado previsto en el citado art. 47 de la Ley 39/2015, que sólo mediante ley permite ampliar tal elenco.

Más intenso, si cabe, es el perjuicio a la seguridad jurídica derivado de la previsión que excluye efectos jurídicos de la publicación oficial de actuaciones que resulten contrarias al Acuerdo. Se trata de una modificación esencial del régimen de eficacia de los actos jurídicos, que contraviene lo dispuesto en las normas fundamentales del ordenamiento autonómico y estatal en esta materia y que pretende además desplegar efectos frente los ciudadanos. Su absoluta indeterminación, sin embargo, impide estas consecuencias, pues:

- no puede arrojarse sobre cada operador jurídico y cada ciudadano el juicio sobre la compatibilidad entre los correspondientes actos y el Acuerdo objeto de esta impugnación;
- como tampoco puede negarse que los actos así publicados puedan surtir efectos para ciudadanos e instituciones, derivados precisamente de su formal vigencia a partir de dicha publicación;
- ni, finalmente, puede comprenderse el fundamento de este régimen extraordinariamente estricto y protegido para el acuerdo, que significa una protección formal superior a la de cualquier otra norma del ordenamiento, incluida la propia Constitución.

En conclusión, las citadas previsiones del Acuerdo impugnado referidas a la posibilidad de introducir un régimen de comunicación o autorización previa para la adopción de las diversas actuaciones que el Gobierno considere conveniente

someter a tal régimen (contenida en el apartado B del Acuerdo), la sanción específica de nulidad de pleno derecho para los actos que contravengan lo dispuesto en el propio Acuerdo (contenida en el apartado E.2 del Acuerdo) y la denegación de efectos jurídicos para las disposiciones y actos publicados en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña que contravengan lo dispuesto en el propio Acuerdo (contenida en el apartado E.3 del Acuerdo) resultan contrarias a lo previsto en el propio art. 155 CE en la medida que alteran el contenido y efectos del marco jurídico aplicable a las decisiones autonómicas y vulneran además el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 de la Constitución.

*Vigésimosegundo. La previsión de medidas en ámbitos singulares: la sustitución de la policía autonómica por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*

El apartado C.1 del Acuerdo impugnado autoriza medidas en relación con la seguridad y orden públicos. Entre las mismas se encuentra la sustitución, en caso de necesidad, de los miembros del Cuerpo de Policía de la Generalitat por efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Se trata de una previsión que contiene un régimen especial de sustitución aplicable no a las autoridades políticas o administrativas de la Generalitat sino directamente a la Administración de la Generalitat en el ámbito de la seguridad pública. El art. 155 CE puede llegar a permitir la sustitución de autoridades en casos en que la necesidad de tal sustitución se fundamente especialmente (vid. supra lo expuesto en los fundamentos decimosexto y decimoséptimo de esta demanda), pero la sustitución de una administración por otra es un supuesto muy distinto y de mayor intensidad: no se altera simplemente y de modo puntual la atribución de competencias, sino que se modifica el propio régimen, legal o estatutario, de determinación de la entidad competente. El art. 155 CE no permite alterar la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, que se encuentra fuera de su ámbito de disposición; permite tan sólo sustituir autoridades autonómicas determinadas en el ejercicio de sus funciones autonómicas.

Tal alteración es, como se argumentado repetidamente, ajena a las previsiones del art. 155 CE, que pretende en cambio garantizar el ejercicio de las funciones públicas de acuerdo con las obligaciones y régimen general vigentes. Las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en sus normas de desarrollo son las que determinan el régimen de intervención de las policías autonómicas y estatal (en especial arts. 37 a 39 y 45 a 50), sin que el Acuerdo pueda alterarlo para crear un régimen *ad casum*.

Adicionalmente, el Acuerdo prescinde como en otros extremos de cualquier fundamentación específica de las razones de esta medida, por lo que la misma tampoco puede considerarse adecuada ni necesaria para el pretendido restablecimiento del orden constitucional.

En consecuencia, solicitamos del Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la previsión de esta medida de posible sustitución de cuerpos de policía, establecida en el apartado C.1 del acuerdo, por ser contraria al régimen de distribución de competencias en materia de seguridad pública, tal como resulta de la LOFCSE, y por ser inadecuada e innecesaria para las finalidades derivadas del art. 155 CE.

### **3.- Las medidas referidas al Parlamento de Cataluña**

#### *Vigésimotercero. Inconstitucionalidad de la afectación a la posición del Parlamento*

El Acuerdo del Senado objeto de este recurso contiene diversas medidas dirigidas al Parlamento de la Comunidad: la más destacada sin duda es la posibilidad de acordar su disolución y convocar elecciones en la Comunidad, facultad que el apartado A del Acuerdo atribuye al Presidente del Gobierno de la Nación, que deberá ejercerla en un plazo máximo de seis meses. A esta decisión central se suman otras recogidas en el apartado D del Acuerdo que limitan o excluyen las facultades parlamentarias de investidura y de control e impulso del gobierno. Debe destacarse que el propio Senado denegó la autorización respecto de otras medidas propuestas por el Gobierno de la

Nación que restringían las facultades legislativas del Parlamento mediante la introducción de un derecho de veto reconocido a las autoridades estatales sustitutorias del Gobierno de la Comunidad para las iniciativas contrarias al contenido del propio Acuerdo del Senado.

La redacción del art. 155 CE y sus posibles interpretaciones, tal como se han expuesto en los fundamentos duodécimo a decimoséptimo de este recurso no permiten tal afectación a la institución parlamentaria.

En primer lugar, porque la actuación del Parlamento se caracteriza por su sometimiento inmediato a la Constitución (y al Estatuto de Autonomía y, en su caso, al Reglamento parlamentario) sin que pueda existir intervención interpuesta alguna. La inconstitucionalidad de toda intervención que lesione esta inmediatez constitucional de la actividad parlamentaria se deriva de dos argumentaciones distintas y complementarias:

- El ejercicio de la actividad parlamentaria y las condiciones a las que la misma se somete constituyen el contenido protegido del art, 23 CE, y no sólo en su segundo apartado referido a los derechos de los miembros de la Cámara, sino también en relación a su primer apartado, pues la limitación ilegítima de las facultades de actuación de los parlamentarios implica la vulneración de los derechos de participación política y de sufragio de los ciudadanos a quienes representan. En consecuencia, sólo la Ley Orgánica puede establecer limitaciones a este respecto, y siempre bajo el necesario respeto al contenido esencial del derecho y a los elementos regulados por el bloque de la constitucionalidad, entre los que se encuentran tanto las causas de finalización del mandato como las facultades de investidura y control del Gobierno.
- El ejercicio de la actividad parlamentaria, en el marco definido exhaustiva y exclusivamente por la Constitución, el Estatuto y el Reglamento, es libre, producto de una opción política del parlamentario que responde sólo ante su electores. La actuación del Parlamento como tal (de sus órganos de decisión: Pleno y Comisiones) es por definición política y no se somete a obligación jurídica alguna fuera del respeto a la Constitución, Estatuto y Reglamento. En consecuencia resulta imposible predicar respecto del Parlamento la posibilidad de establecer

obligaciones adicionales en medidas específicas o instrucciones concretas. Más imposible aún resulta suspender la capacidad de ejercer facultades que se derivan (e imponen) directamente desde el bloque de la constitucionalidad o de sustituir al Parlamento en tal función, pues insustituible es su carácter representativo y su capacidad de determinar y expresar la voluntad política de los ciudadanos.

Por último, debe recordarse que sobre la actuación parlamentaria pesan dos elementos definitorios que imposibilitan que de la misma se derive un incumplimiento de obligaciones constitucionales y, en consecuencia, convierten e inadecuada cualquier previsión limitadora de sus capacidades:

- Las consecuencias jurídicas susceptibles de significar una vulneración del orden constitucional se limitan fundamentalmente a la actividad legislativa, pero se han extendido también a actividades deliberativas carentes en principio de efectos vinculantes (vid. por todas la STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 2). Todas ellas sin embargo son susceptibles de control constitucional inmediato a su adopción y, en su caso, de igualmente inmediata suspensión de su vigencia (art. 161.2 CE). En consecuencia, de las actuaciones parlamentarias no puede derivarse vulneración constitucional que exija la intervención del art. 155 CE, existiendo siempre medidas alternativas igualmente eficaces y menos onerosas.
- De las actuaciones sin eficacia jurídica generadora de derechos u obligaciones (como por ejemplo las de control del gobierno) no puede derivarse vulneración de obligaciones constitucionales, pues las mismas se limitan al desarrollo de un debate público y plural sin generar obligaciones más allá de atender a tal debate.

En conclusión, las previsiones del Acuerdo referidas al régimen y actuación del Parlamento de Cataluña, y señaladamente las contempladas en sus apartados A (disolución del Parlamento) y D (limitación de las facultades de investidura control e impulso del Gobierno) resultan inconstitucionales por exceder del ámbito de posible afectación del art. 155 CE, limitado en todo caso a las actuaciones ejecutivas. La incidencia sobre la actuación parlamentaria en cambio vulnera tanto los derechos de participación política de los diputados

como los de sus representantes, resulta incompatible con el carácter democrático y representativo de la forma de gobierno de la Comunidad (art. 152 CE) y, finalmente, es necesariamente contraria a las exigencias de adecuación y necesidad propias de las medidas adoptadas en aplicación del art. 155 CE. En consecuencia, solicitamos del Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de las previsiones contenidas en los citados apartados A y D del Acuerdo, y en su caso la correspondiente nulidad en los términos que se consignan en el petitum de esta demanda.

*Vigesimocuarto. Inconstitucionalidad específica de la asunción de la facultad de disolución y convocatoria de elecciones*

El apartado A del Acuerdo autoriza al Presidente del Gobierno a asumir la facultad de disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de las correspondientes elecciones al mismo. Sobre esta facultad concurren razones de inconstitucionalidad adicionales a las expuestas en el fundamento anterior.

Debe reseñarse en primer lugar que una interpretación del art. 155 CE que permita en su virtud proceder a la disolución del Parlamento de la Comunidad resulta expresamente vetada por los trabajos de elaboración de la Constitución. En el fundamento decimoctavo de la presente demanda se ha hecho ya referencia a dos enmiendas que pretendían introducir en el texto constitucional la previsión de posible suspensión o disolución de las instituciones autonómicas. A ellas debe añadirse una tercera que se proyectaba específicamente sobre la disolución del Parlamento de la Comunidad (enmienda num. 736 al texto del anteproyecto de Constitución, presentada por el Sr. Ortí Bordas, del grupo de Unión de Centro Democrático) y que fue igualmente rechazada.

La posibilidad de disolución de una cámara territorial ha encontrado acogida en algunos ordenamientos federales o regionales (así los art. 100 de la Constitución austriaca, 126 de la Constitución italiana o 236 de la Constitución portuguesa), pero siempre mediante previsión constitucional expresa que le ofrezca cobertura, al menos en los sistemas que, como el español, se fundamentan en un texto constitucional escrito. Resulta especialmente

incoherente asumir que el texto constitucional pueda prestar atención expresa a una medida de reducida intensidad, como es la posibilidad de impartir instrucciones a las autoridades autonómicas (art. 155.2 CE) y se permita en cambio guardar silencio y permitir implícitamente una medida tan gravosa y extraordinaria como la disolución del Parlamento.

Si alguna decisión institucional resulta completamente configurada como decisión política sin más límite ni fundamento que la voluntad de su titular (y, en razón de su particular legitimidad política) es la decisión de disolución parlamentaria. Sustituir tal voluntad política es imposible, pues su atribución responde en exclusiva a la posición del Presidente de la Comunidad derivada de su designación parlamentaria y del vínculo de confianza con la Cámara. En consecuencia, no pueden Gobierno y Senado autorizar una sustitución de la que se deriva la ruptura de los elementos fundamentales que dan razón al ejercicio de esa facultad. Podrán sustituirse las decisiones que constituyen obligaciones legales o constitucionales, pero no aquéllas que se concentran en la pura valoración y voluntad política de su titular.

La atribución al Presidente del Gobierno de la facultad de disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de nuevas elecciones resulta además contraria a expresas previsiones constitucionales que, como se ha expuesto reiteradamente, vinculan a los poderes ejercidos bajo la cobertura del art. 155 CE:

- En primer lugar la disolución por parte del Presidente del Gobierno comporta una vulneración de extraordinaria intensidad del principio de autonomía reconocido por el art.2 CE y desarrollado por el art. 152 CE.
- En segundo lugar, la disolución es directamente contraria a las previsiones del art. 23 CE, en su doble vertiente de derecho de participación de los ciudadanos mediante representantes electos y de derecho de acceso y ejercicio del cargo por tales representantes.
- Y, en tercer lugar, la disolución por persona distinta a la constitucional y estatutariamente prevista vulnera el propio principio democrático, traducido en la forma parlamentaria de gobierno de las comunidades autónomas.

Finalmente, la autorización de la disolución parlamentaria por el Presidente del Gobierno constituye un supuesto especialmente manifiesto de medida inadecuada e innecesaria, incompatible en consecuencia con las propias previsiones del art. 155 CE:

- Se trata de una medida inadecuada, porque la disolución no permite reparar orden constitucional alguno, sino que simplemente significa la posibilidad de sustituir una mayoría política por otra alternativa. Abrir tal posibilidad de cambio de mayorías, obviamente, no constituye una medida de reparación sino una opción política por completo ajena al cumplimiento de obligaciones constitucionales, que lo son tanto para una mayoría política concreta como para la opuesta.
- Y se trata también de una medida innecesaria, pues nada impide que el Presidente de la Comunidad mantuviera esta capacidad de decisión mientras otras de sus facultades se sometían a la obligación de respetar las medidas de reparación autorizadas por el Senado o incluso se veían sustituidas a estos efectos.

La falta de adecuación de la medida a las finalidades constitucionalmente obligadas pone de manifiesto que el Gobierno y la mayoría del Senado han utilizado el procedimiento del art. 155 CE con una finalidad alternativa y ajena al mismo, la única que resulta perseguida por la disolución y convocatoria de elecciones: el silenciamiento de la legítima representación ciudadana que resulta incómoda para el Gobierno, y el intento de su sustitución como alternativa a enfrentar políticamente un conflicto que es tal.

En conclusión, solicitamos del Tribunal que declare la inconstitucionalidad de la autorización contenida en el apartado A del Acuerdo del Senado objeto de este recurso que atribuye al Presidente del Gobierno el ejercicio de la facultad de disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de las correspondientes elecciones, estableciendo así de modo manifiesto la imposibilidad de adoptar tal decisión en aplicación del art. 155 CE.

*Vigesimoquinto. Inconstitucionalidad de la limitación de funciones y actuaciones parlamentarias*

El apartado D del Acuerdo impugnado incorpora medidas de limitación de las potestades propias del Parlamento de Cataluña, suspendiendo sus facultades de investidura del Presidente de la Comunidad (D.1), sus facultades de control del Gobierno (D.2) e introduciendo extensas limitaciones a las facultades de impulso del gobierno y deliberación (D.3).

Debe destacarse que el Senado rechazó autorizar las medidas contenidas en el apartado D.4 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, que sometían la actuación legislativa del Parlamento de Cataluña a limitaciones adicionales, aduciendo sin más su carácter inconstitucional, lo que, como se ha afirmado, pone de manifiesto la existencia de límites constitucionales a la actuación en ejercicio del art. 155 CE, sin que se precise en ningún momento la razón por la que las previsiones del apartado D.4 resultan contrarias a los mismos pero no, en cambio, las del resto del apartado D.

Adicionalmente a las razones de inconstitucionalidad expuestas en el fundamento vigesimotercero de esta demanda, las medidas contenidas en el apartado D del acuerdo en la redacción aprobada por el Senado resultan inconstitucionales también por las siguientes razones:

La limitación de la facultad de investidura debe seguir idéntica suerte que la previsión de cese del Presidente de la Generalitat, cuya inconstitucionalidad se argumentaba en los fundamentos decimotercero a vigésimoprimeros de esta demanda. Tales razones son aplicables del mismo modo a la limitación de la facultad parlamentaria de investidura y conducen igualmente a solicitar la nulidad de esta previsión.

La limitación de las facultades de control e impulso parlamentario, contenidas en los números 2 y 3 del apartado D no sólo resultan contrarias a los preceptos y principios señalados en el fundamento vigesimotercero. El resultado de tales previsiones es la configuración de un ejecutivo que no se somete en su actividad a control político alguno, confundiendo los ámbitos nítidamente separados del control ordinario y del control extraordinario. El primero pretende el desarrollo de un debate público y plural sobre la acción gubernamental, que es requisito de su propia legitimidad, y en absoluto implica una limitación jurídica de la misma ni precisa de la existencia de una elación de confianza parlamentaria, a diferencia de lo que sucede con el control extraordinario

(moción de censura y cuestión de confianza), que ciertamente carecen de sentido ante la ruptura de la relación de confianza que se deriva de las medidas del Acuerdo.

A esta ilegítima desaparición de las funciones de control e impulso ordinario del Gobierno reañade la indeterminación absoluta en la configuración de un control alternativo por parte del Senado, contenida en el apartado D.2 del Acuerdo impugnado.

Resultado de ello es la previsión de un Ejecutivo falto por completo de control político, lo que se constituye así en auténtica finalidad de los acuerdos del Consejo de Ministros y del Senado y debe considerarse inconstitucional por vulnerar nuevamente el modelo de gobierno parlamentario garantizado en el art. 152 CE.

Y, en razón de los fundamentos expuestos, del Tribunal Constitucional

SOLICITA

Que tenga por interpuesto el presente recurso de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo previsto en los arts. 31 a 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En su virtud, que declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 por resultar contrario a las previsiones del art. 155 CE en cuanto a su procedimiento de adopción y a las medidas que constituyen su contenido.

Y, para el caso que la anterior petición no resulte estimada, que declare la inconstitucionalidad de la previsión contenida en el apartado A del citado Acuerdo referida a la asunción de la facultad de disolución parlamentaria y la

inconstitucionalidad y nulidad de las siguientes previsiones: las contenidas en los apartados A en materia de cese del Presidente y Gobierno de la Generalitat, la previsión del apartado B por la que se autoriza a someter la actuación de la administración de la Generalitat a un régimen e comunicación o autorización previa, las previsiones contenidas en el apartado C.1 relativas a la sustitución de la Policía de la Generalitat por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las medidas contenidas en el apartado D dirigidas al Parlamento de Cataluña y las previsiones de los apartados E.2 y E.3, de acuerdo con lo expuesto en los fundamentos decimoctavo a vigesimoquinto de la presente demanda.

Madrid 4 de noviembre de 2017

Don  
Abogado

Don  
Procurador de los tribunales