



Excmo Sr. Pio García-Escudero Márquez
Presidente del Senado de España
Plaza de la Marina Española, 8
28013 Madrid

Señor Presidente:

En relación al requerimiento formulado al Senado por el Gobierno de España al amparo del artículo 155 de la Constitución, le adjunto las alegaciones pertinentes y designo al Sr. Ferran Mascarell i Canalda, delegado del Gobierno de la Generalitat en Madrid para que asuma mi representación a los efectos requeridos. Y alternativamente, en el caso que no fuera posible, dicha representación sería asumida por los senadores Sr. Josep Lluís Cleries i Miquel-Àngel Estradé.

Cordialmente,

Carles Puigdemont i Casamajó

Barcelona, 26 de octubre de 2017



Alegaciones del Presidente de la Generalitat en relación al requerimiento formulado al Senado por el Gobierno de España al amparo del artículo 155 de la Constitución.

El art. 155.1 de la Constitución Española prevé, para el caso que no se atiende el requerimiento previo dirigido por el Gobierno del Estado al Presidente de una Comunidad Autónoma, que el Senado pueda aprobar, y que el Gobierno del Estado pueda adoptar “las medidas necesarias” para obligar en la Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le imponen o para la protección del interés general de España.

Pero el propio art. 155, en su apartado .2 reconduce la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, a que el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma, lo que resulta incompatible con destituir las, ocupar su lugar y sustituirlas en el ejercicio de todas las funciones que constitucionalmente les corresponden.

Por tanto, el propio art. 155 de la Constitución requiere para su aplicación la observancia de unas garantías formales y procedimentales, como es la formulación de un requerimiento previo y la aprobación por el Senado de las medidas a adoptar. Pero el entendimiento conjunto de sus dos apartados indica que el Senado al autorizar la adopción de las medidas, no puede dar un cheque en blanco al Gobierno del Estado, y que la ejecución de esas medidas sólo permite al Gobierno del Estado dar instrucciones a las autoridades autonómicas.

En ese sentido, está claro que el art. 155 de la Constitución es un precepto previsto para situaciones extraordinarias, pero no una cláusula de plenos poderes en manos del Gobierno del Estado. Ello responde a que ese artículo no se puede leer de forma aislada ni en perjuicio de los demás preceptos de la Constitución, a los que no puede vaciar de contenido, sino que ha de ser interpretado necesariamente de forma sistemática con los demás preceptos de la Constitución Española y salvaguardando en todo caso los principios de unidad y autonomía, y conforme a los valores superiores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político que informan el ordenamiento constitucional.

Por ello, el art. 155 CE se ha de interpretar en concordancia con su artículo 2, que inmediatamente a continuación de la unidad de España, “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”.

En concordancia también con su artículo 137 de la Constitución, que reconoce la autonomía de las Comunidades Autónomas para la gestión de sus respectivos intereses.

Y la aplicación del art. 155 no puede entrar en contradicción con el artículo 152 de la propia Constitución, que fija la organización institucional de las Comunidades Autónomas basada en una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal, con un Consejo de Gobierno y un Presidente, elegido por la



sufragio universal, con un Consejo de Gobierno y un Presidente, elegido por la Asamblea entre sus miembros, nombrado por el Rey y al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno.

Por tanto, en este caso, las medidas al amparo del art. 155 CE no pueden dejar sin efecto la organización institucional de la Generalitat de Cataluña, que se ha concretado en el Estatuto de Autonomía aprobado por el Parlamento de Cataluña, por las Cortes mediante Ley Orgánica, y aprobado también en referéndum por los ciudadanos de Cataluña, y que de acuerdo con el artículo 152.2 de la Constitución Española, sólo puede ser modificado mediante el procedimiento establecido en el propio Estatuto.

Veamos estas cuestiones con más detenimiento y en relación al caso concreto respecto del que se ha pedido al Senado la aprobación de medidas respecto de la Generalitat de Cataluña.

Para que puedan resultar acordes con dichos preceptos de la propia Constitución, las medidas que el art 155 permite adoptar al Estado, han de ser medidas concretas, de contenido y alcance precisos; medidas que tengan relación directa con la obligación incumplida o con la situación determinante de la intervención estatal; medidas que se dirijan al objetivo específico de restablecer el orden constitucional y estatutario; medidas que sean adecuadas, necesarias y proporcionadas a la situación que se pretende corregir, y que tengan carácter transitorio o provisional, con tan sólo la duración imprescindible hasta la reconducción de la situación a los parámetros ordinarios de funcionamiento de las instituciones en el marco de la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

En este caso, como consta en el apartado C del texto del Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros el día 27 de octubre, el Gobierno del Estado formuló un requerimiento previo al Presidente de la Generalitat el día 11 de octubre de 2017. En el requerimiento se exponían una serie de consideraciones respecto de las actuaciones llevadas a cabo en los últimos años por la Generalitat, dirigidas a la celebración bajo algún procedimiento legal, de una consulta popular o un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, y se requería al Presidente de la Generalitat para que, si alguna autoridad de la Generalitat había declarado la independencia de Cataluña, se revocara aquella declaración o se ordenara la revocación de la declaración de independencia con objeto de restaurar el orden constitucional y estatutario, y se ordenara el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, adelanto o culminación del llamado proceso constituyente, tendente a la declaración y configuración de Cataluña como Estado independiente del resto de España, con cumplimiento íntegro de las resoluciones del TC.

A pesar de las respuestas dirigidas por el Presidente de la Generalitat al del Estado los días 16 y 19 de octubre de 2017, en las que se reiteraba la voluntad



de establecer un diálogo que permita dar solución política a la situación actual, en el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros del día 27, ignorando este ofrecimiento de diálogo, ha considerado que no se ha atendido su requerimiento previo y ha solicitado al Senado la adopción de un amplio conjunto de medidas respecto la Generalitat de Cataluña.

En todo caso, en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, las medidas que el Gobierno del Estado podría haber propuesto y que el Senado podría adoptar al amparo del art. 155 CE, tendrían que ser sólo las estrictamente congruentes con el objeto específico del requerimiento previo formulado por el Presidente del Gobierno del Estado, que se dirigía sólo a que cesaran las actuaciones de la Generalitat relacionadas con el proceso para la independencia de Cataluña.

Pero este límite ha sido ampliamente sobrepasado, y sin justificación en cuanto a su adecuada proporcionalidad y gradualidad, por las medidas propuestas por el Gobierno del Estado, puesto que se trata de un conjunto de medidas que no se dirigen sólo a que la Generalitat de Cataluña revoque la declaración de independencia y los otros actos dirigidos a este mismo objetivo, sino que despojan prácticamente a las instituciones de la Generalitat de sus principales atribuciones al prever, entre otras, la asunción por parte del Presidente del Gobierno del Estado de la potestad de disolver el Parlamento y convocar elecciones en Cataluña; el cese del Presidente de la Generalitat y de su Gobierno; comportan una limitación muy sustancial de las potestades que corresponden al Parlamento de Cataluña y la asunción por parte del Estado de la dirección política de la Administración de la Generalitat en su conjunto, con capacidad para reestructurar íntegramente la Administración de la Generalitat y someter a autorización toda su actividad ordinaria.

En consecuencia, en el supuesto de que el Senado autorice la adopción de esas medidas, estaría imponiéndolas sin una ponderada causa justificante, e incurriendo en un exceso notorio respecto el objeto del requerimiento previo, con una clara falta de congruencia respecto del mismo y con manifiesta desproporción entre la finalidad perseguida y las alteraciones impuestas al sistema institucional de la Generalitat de Cataluña, en patente vulneración del procedimiento previsto al art. 155 CE.

Además, respecto cada una de las concretas medidas para las cuales el Gobierno del Estado ha solicitado la autorización al Senado, se pueden formular las siguientes objeciones de constitucionalidad:

- En cuanto a la facultad de disolver el Parlamento de Cataluña y convocar elecciones catalanas cuando el Presidente del Gobierno del Estado estime oportuno dentro del plazo máximo de 6 meses, es una medida que contradice frontalmente el principio de autonomía política reconocido en los arts. 2 y 136 de la Constitución española a las nacionalidades y a las



Comunidades Autónomas, que desfigura el sistema institucional de la Generalitat, que cuenta con la garantía de su definición en el art. 152 de la propia Constitución, y modifica el art. 75 del Estatuto de Autonomía de Cataluña por un procedimiento ajeno a lo previsto en el mismo y en contra de lo prescrito en el art. 152.2 de la Constitución. Además, la medida resultaría una verdadera aberración desde el punto de vista del principio de la necesaria legitimidad democrática de las instituciones, ya que se conferiría así, a un órgano ejecutivo externo al sistema institucional de la Generalitat la capacidad de disolver a un órgano estatutario de elección directa y que es el representante de la ciudadanía de Cataluña.

- En cuanto al cese del Presidente de la Generalitat, comportaría su desapoderamiento y que el Gobierno del Estado se arrogue la más alta representación de la Generalitat de Cataluña, en contra de las expresas disposiciones contenidas al art. 152 de la Constitución Española y por una causa de cese distinta de las tasadas en el art. 67.7 del Estatuto de Autonomía, alterando así el sistema de instituciones de la Generalitat. Teniendo en cuenta que el Presidente es el depositario de la confianza del Parlamento de Cataluña, y que ha sido investido para representar al conjunto del pueblo y las instituciones de Cataluña, no puede corresponder al Gobierno del Estado ni al Senado acordar el cese al Presidente de la Generalitat.
- En cuanto al cese del Presidente de la Generalitat, al Vicepresidente y los miembros de su Gobierno, comporta igualmente una injerencia no prevista en el Estatuto de Autonomía y una modificación de sus disposiciones, así como la ruptura de la relación de confianza política entre los representantes electos del pueblo de Cataluña y su Gobierno, cuando esta relación de confianza es la esencia del sistema democrático de gobierno, puesto que es la fuente de legitimidad democrática de las instituciones. Además, se privaría al Presidente, Vicepresidente y Consejeros, del ejercicio de su derecho fundamental al ejercicio del cargo (art. 23 CE) para el cual han sido investido y designados, en contra también de la organización institucional fijada en el art. 152 de la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía, y vulnerando su derecho fundamental (art. 23 CE) a permanecer en su cargo y a no ser cesados por causas que no estén previstas en esas disposiciones y en la legislación catalana que las ha desarrollado.
- En cuanto a la facultad de los órganos y autoridades creadas o designadas por el Estado de ejercer la dirección política y dar instrucciones en cualquier materia y para cualquier finalidad a toda la Administración de la Generalitat, se trata de una medida genérica y de alcance indeterminado, que comporta la instauración de un Gobierno del



Estado español en Cataluña que no tiene cabida en el art. 155 de la Constitución, que sólo habilitaría para la adopción de medidas concretas y la formulación de instrucciones concretas a determinadas autoridades. La extensión de esta facultad a todos los servicios públicos, las unidades y sectores de la Administración de la Generalitat, no es compatible con el carácter concreto y específico de las medidas que podrían tener cobijo en el arte 155 de la Constitución. Además, la desproporción se hace patente, por ejemplo, al someter a un régimen de comunicación o autorización previa todas las actuaciones de la Administración de la Generalitat de Cataluña, ya que además de generar una acumulación de trámites de gestión imposible, prácticamente fuerzan el bloqueo o la paralización de todos los servicios públicos que presta en la actualidad. Además, las medidas cuya autorización ha solicitado el Gobierno, exceden en mucho el objeto del requerimiento previo formulado, llegando a prever la sustitución y nombramiento de cualesquiera autoridades, cargos públicos y personal de la Administración de la Generalitat. De forma específica, respecto del Cuerpo de Policía de la Generalitat, *Cos de Mossos d'Esquadra*, se prevé la sustitución de sus miembros por efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en manifiesta contradicción con lo previsto en el art. 164 del Estatuto de Autonomía y alterando la cadena de mando del Cuerpo, de forma manifiestamente contradictoria con la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional (SSTC 184/2016 y 155/2013). Igualmente, respecto del servicio público de comunicación audiovisual, resulta insólita e impropia de un Estado que reconoce y garantiza la libertad de difundir información (art. 20 CE) la previsión de ejercer funciones de control sobre las emisoras de radio y televisión pública de la Generalitat, máxime cuando se trata de unos medios de comunicación social reconocidos en Europa en cuanto a la veracidad, objetividad y respeto al pluralismo político, social y cultural, tanto en sus programas informativos como en el conjunto de su programación, y que ya se encuentran sometidos a rigurosos controles en ese sentido por parte de una autoridad independiente como es el Consejo Audiovisual de Cataluña.

- En cuanto a la supresión y limitación de las facultades del Parlamento de Cataluña, las medidas propuestas desnaturalizan el carácter representativo de la Cámara y vulneran el derecho fundamental al ejercicio de sus cargos parlamentarios de los diputados y diputadas del Parlamento de Cataluña, reconocido al art. 23 CE.
 - Respecto que la Presidenta del Parlamento no podrá proponer candidato a la Presidencia de la Generalitat ni convocar el debate de investidura de un nuevo Presidente, caso que el Senado autorizase esta medida, produciría una limitación de las funciones de la Presidencia del Parlamento de Cataluña, desnaturalizaría el carácter



de sistema parlamentario del Gobierno que garantiza el art. 152 de la Constitución española, y que fue una de las condiciones básicas del pacto constituyente hacia Cataluña y, en el mismo sentido, vulnera igualmente las previsiones correspondientes de la EAC (art. 55 EAC).

- Respecto de la privación en el Parlamento de Cataluña de las funciones de control sobre el Gobierno y la Administración de la Generalitat, así como el otorgamiento al Senado de las funciones de control sobre las autoridades estatales designadas para sustituir al Gobierno de la Generalitat, privarían al Parlamento de Cataluña de una de sus funciones esenciales y que legitima democráticamente al Gobierno y a su dirección política de la Administración de la Generalitat.
- Respecto de la limitación de las funciones de impulso parlamentario de la acción del Gobierno, y la introducción de un periodo de 30 días para la tramitación de iniciativas parlamentarias con la facultad de veto dentro de este mes por parte del Presidente del Gobierno del Estado, se trata de medidas que desnaturalizarían igualmente la función parlamentaria de la cámara catalana. Hay que recordar que ya en los debates constituyentes en 1978 se rechazó la posibilidad de introducir a la Constitución española esta facultad de veto estatal a las leyes autonómicas. Por tanto, reintroducirla por esta vía sería contrario al espíritu mismo de la Constitución española.

De hecho, en el debate constituyente, el Grupo Parlamentario de Alianza Popular presentó, en fecha 1 de julio de 1978, un voto particular al Anteproyecto de Constitución para su defensa en el Pleno.

Dicho voto contemplaba, en relación al Título VIII ("De la organización territorial del Estado"), Capítulo tercero ("De las regiones autónomas"), el Artículo 12, con el siguiente texto:

«1. En casos graves, el Gobierno podrá acordar la intervención de una región autónoma, dando cuenta inmediata a las Cortes.

2. Las medidas de intervención pueden comprender:

a) La suspensión de uno o más órganos de la región.

b) La designación de un Gobernador general con poderes extraordinarios.

3. La intervención deberá acordarse por Decreto motivado, y da lugar automáticamente a un debate sobre la cuestión de confianza en el Congreso.

4. El Decreto ha de especificar el plazo de la intervención, conectándolo con una convocatoria electoral.



5. Si fuere necesaria la declaración de alguno de los estados de excepción previstos en el Título XI, no podrán celebrarse elecciones antes de su levantamiento»

Dicho voto particular, que distaba del dictamen de proyecto de Constitución (que contemplaba el actual Artículo 155 ya con un redactado casi idéntico al vigente) fue defendido en el Pleno del Congreso celebrado el martes 18 de julio de 1978 por el portavoz del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, Manuel Fraga, siendo ampliamente rechazado: "Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, 303; en contra, 284; a favor, 17; abstenciones, dos".

Fraga argumentaba que "(...) el Gobierno de la nación puede acordar la intervención en una región autónoma, dando cuenta inmediata a las Cortes, pero asumiendo en ese caso, según las circunstancias, todos los poderes".

Los representantes de todos los grupos parlamentarios rechazaron la propuesta en sus intervenciones. El representante del GP Socialista del Congreso, Benegas, afirmó en sede parlamentaria: "No se le oculta a nadie que, en el fondo, el voto particular de Alianza Popular no está referido puntualmente a los artículos concretos del título VIII de Autonomías, sino que tiene su base fundamentalmente en la no aceptación de la existencia en España de la definición de que España está compuesta de nacionalidades y regiones con derecho a su autogobierno".

Y el representante del GP Minoría Catalana, Miquel Roca Junyent, aún fue más rotundo: "Pero todavía es más grave que se hable ya de que con el veto suspensivo no hay suficiente y se llegue a la intervención, intervención que quiere decir, por si Sus Señorías no han leído el voto particular, la suspensión de uno o más órganos de la región; puede suponer la designación de un Gobernador general con poderes extraordinarios; quiere decir, en definitiva, que las comunidades autónomas -o regiones autónomas en la formulación de Alianza Popular- están a precario, están a merced de lo que el Poder central quiera decidir sobre la validez de sus propios actos".

En definitiva, se puede concluir que estas medidas respecto del Parlamento de Cataluña le privarían de todas las funciones esenciales que lo definen como cámara parlamentaria; tanto la función electiva del Presidente, como la de control e impulso del Gobierno e incluso la función legislativa.

Por todo ello, la aplicación del art. 155 CE pretende resolver un conflicto político con un conjunto de medidas de amplísimo espectro y de vigencia indeterminada,



cuya ejecución comporta inaplicar la propia Constitución Española y, en particular, su art. 152.

En definitiva, el alcance de las medidas propuestas por el Gobierno del Estado va más allá del concepto de “medidas necesarias”, puesto que tiene como directa e inmediata consecuencia desposeer al pueblo de Cataluña de sus instituciones –Parlamento y Gobierno–, permitiendo desarticular la estructura de su Administración y todo ello, por un plazo de tiempo incierto, defiriendo su aplicación a la discrecional percepción del grado de cumplimiento que tengan las autoridades estatales designadas por el Gobierno del Estado en sustitución de los legales representantes del pueblo de Cataluña.

En conclusión, para resolver lo que el Gobierno del Estado ha calificado de grave situación extraordinaria, se va a crear una todavía más grave situación extraordinaria, al arrebatarse a Cataluña su autonomía política.

Barcelona, 26 de octubre de 2017