El Confidencial

INFORME SOBRE L'ACORD DEL CONSELL DE MINISTRES RELATIU A L'APLICACIÓ DE L'ART. 155 DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA

Antecedents

Amb data de 21 d'octubre de 2017, el Consell de Ministres va adoptar l'Acord pel qual, en aplicació del que disposa l'article 155 de la Constitució espanyola es té per no atès el requeriment plantejat al M.H. President de la Generalitat de Catalunya, per tal que la Generalitat de Catalunya procedeixi al compliment de les seves obligacions constitucionals i al cessament de les seves actuacions greument contràries a l'interès general i es proposa al Senat per a la seva aprovació les mesures necessàries per a garantir el compliment de les obligacions constitucionals i per a la protecció de l'esmentat interès general.

A la vista d'aquest Acord i previ al seu debat i eventual aprovació pel Senat, en els termes establerts a l'article 155 CE i a l'article 189 del Reglament del Senat, el secretari general del Parlament ha encarregat a uns lletrats de la Cambra l'elaboració d'un informe sobre les conseqüències en el funcionament de la institució parlamentària i les possibles mesures d'impugnació de l'acord i/o de les actuacions que se'n deriven.

Primer.- Conceptualització general: l'art. 155 CE com a mecanisme de coerció autonòmica.

L'article 155 CE constitueix un procediment que la doctrina constitucionalista acostuma a denominar d' «execució forçosa» o «coerció o compulsió federal». Es tracta d'una institució pròpia del dret federal, present en l'article 37 de la Llei Fonamental de Bonn (*Bundeszwang*), per bé que, en el cas espanyol, enfonsa les seves arrels en la Constitució de la Segona República. En els estats federats, aquest instrument és una inequívoca manifestació de supremacia constitucional de la federació i consisteix en una acció coactiva sobre els estats federats per obligar-los a complir la Constitució i les lleis federals.

Primer de tot, s'ha de dir que l'article 155 CE és un mecanisme de defensa de la Constitució de caràcter excepcional, no aplicable a qualsevol tipus de disputa o diferència de criteri entre les parts. El precepte disposa textualment que si una comunitat autònoma no compleix les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposin, o actua de manera que atempti greument contra l'interès general d'Espanya, el Govern, previ requeriment al president de la comunitat autònoma i, en el cas de no ser atès, amb l'aprovació per majoria absoluta del Senat, podrà

adoptar les mesures necessàries per obligar-la a complir forçosament aquestes obligacions o protegir l'esmentat interès general. I afegeix que, per fer-ho, el Govern de l'Estat podrà donar instruccions a totes les autoritats de les comunitats autònomes.

En segon lloc, s'ha de tenir present que durant els treballs d'elaboració de la Constitució, la regulació que finalment es va incloure en l'actual article 155 CE, va ser objecte d'esmenes i vots particulars que plantejaven un model que permetia la suspensió i la dissolució dels òrgans autonòmics.

Ja des de la mateixa elaboració de l'avantprojecte per la Ponència nomenada dins la Comissió Constitucional provisional creada el 27 de juliol de 1977, el Grup Parlamentari d'Alianza Popular va reservar un vot particular, per mitjà del qual es preveia la possibilitat de que el Govern de l'Estat, en casos greus, havia de poder intervenir en una *regió autònoma*, tot donant-ne compte immediatament a les Corts. Les mesures previstes eren la suspensió d'un o més òrgans i la designació d'un governador general amb poders extraordinaris. La intervenció s'havia d'acordar mitjançant un decret motivat, i implicava el debat immediat d'una qüestió de confiança en el Congrés. En tot cas, el decret havia d'especificar el termini d'intervenció, que s'havia de connectar amb una convocatòria electoral. Un darrer apartat del vot particular vinculava la intervenció amb els estats excepcionals, en indicar que si fos necessària la declaració, no es podrien convocar eleccions mentre no s'aixequés. Aquest vot particular no fou defensat en la Comissió, però si que es va mantenir per al Ple del Congrés, on fou rebutjat.

Així mateix, amb relació a l'avantprojecte publicat, el diputat Ortí Bordás (UCD) plantejava afegir un tercer paràgraf en el que es preveia que el Rei, a proposta del president del Govern, després de deliberació del Consell de Ministres i amb la consulta prèvia amb els presidents del Congrés i Senat, podia decretar la dissolució de l'Assemblea regional per la comissió d'actes contraris a la Constitució, per violar greument la llei o per raons de seguretat de l'Estat. (esmena núm. 736). Aquesta esmena va ser rebutjada sense que constin més arguments en l'informe publicat al BOC 82, del 17 d'abril de 1978.

En el tràmit al Senat, el senador Alberto Ballarín Marcial (UCD), va plantejar una altra esmena (núm. 957) que afegia un tercer paràgraf per mitjà del qual es pretenia establir que els òrgans *regionals* havien de poder ser dissolts si les mesures adoptades no es complien o també per raó de seguretat nacional. La dissolució havia de requerir l'acord favorable del Senat en el primer cas i el de les dues Cambres en el segon. Així mateix s'havia de nomenar una comissió gestora integrada per persones elegibles per a l'Assemblea de la Comunitat Autònoma, la qual Comissió havia de convocar eleccions en el termini de tres mesos i de

El Confidencial

despatxar mentrestant els assumptes urgents a reserva de ratificació pels nous òrgans de la Comunitat. Si la dissolució tenia per causa raons de seguretat nacional, la Comissió gestora havia d'actuar durant el temps i amb les facultats que assenyalés el Govern de l'Estat, amb l'acord favorable previ de les cambres. En cessar la Comissió gestora s'havia de procedir a noves eleccions per als òrgans regionals. Aquesta esmena, que tampoc no va prosperar, es justificava en l'adopció del model italià, força més intervencionista.

En tot cas, dels treballs parlamentaris d'elaboració de la Constitució espanyola del 1978 queda clar que la possibilitat d'intervenció pel poder central en les comunitats autònomes definida pel constituent no incloïa la possibilitat de cessar càrrecs, ni suspendre o dissoldre òrgans de les comunitats autònomes.

Per tant, l'excepcionalitat d'aquesta mesura comporta, doncs, l'existència d'un pressupòsit de fet difícil de precisar: l'actuació de la comunitat autònoma ha d'atemptar greument contra l' «interès general d'Espanya». Per altra part, es fa necessari esgotar el sistema de controls ordinaris (jurídics, però sobretot polítics), i interpretar restrictivament aquest mecanisme que seria la *ultima ratio.*

En tot cas, el que sembla indubtable és que les mesures coercitives s'han d'ajustar als principis de necessitat, proporcionalitat, adequació al cas concret i lesió menor dels drets autonòmics, ja que, en cas contrari, podrien ser declarades inconstitucionals, com es dirà, a més que els actes que executi el Govern es poden recórrer davant el contenciós administratiu.

Així doncs, la coerció federal sembla complir en tots els sistemes una funció tant més preventiva que reactiva, com demostra el fet que no s'ha aplicat mai.

Segon.- L'abast de les mesures de l'article 155: el poder de donar instruccions a les autoritats autonòmiques

Com s'ha dit, l'article 155 CE no precisa l'abast de les mesures, i tan sols es refereix a una tècnica -el poder de donar instruccions a les autoritats autonòmiques-. En cap cas es refereix a la suspensió de l'autonomia, malgrat que, a diferència del cas alemany, en el que es basa l'art. 155 CE, altres sistemes federals legitimen la suspensió o la dissolució dels òrgans territorials (Àustria, Itàlia o Argentina).

Per altra part, l'article 37 de la Llei fonamental de Bonn (sota la rúbrica «Via coactiva federal»), que inspirà l'article 155 CE diu així: «1. Si un land no complís els deures federals que la Llei Fonamental o altra llei federal li imposin, el govern federal, amb l'aprovació del Bundesrat, podrà adoptar les mesures necessàries per obligar el land al compliment d'aquests deures per via coactiva federal. 2. Per a l'execució de

El Confidencial

les mesures federals coactives, el govern federal o el seu representant té el dret d'impartir instruccions a tots els *länder* i a les autoritats dels mateixos».

En efecte, com ja s'ha explicat en el primer apartat en relació als antecedents del debat constituent, la literalitat de l'art. 155 CE és similar al de la Carta alemanya, per bé que el marc polític i institucional és plenament diferent. En el cas d'Alemanya, tanmateix, l'esmentat article 37 adquireix tot el sentit en la mesura que les administracions dels *lands* (estats federats), desenvolupen la major part de les seves competències per delegació del govern federal, en el marc d'un federalisme denominat cooperatiu o executiu («administració única»), distint dels models de federalisme competitiu i del sistema de repartiment o distribució competencial característic del bloc constitucional espanyol. En aquesta lògica es comprèn que a Alemanya, la Federació (a través del govern federal) pugui exercir la coerció per fer complir les obligacions que deriven de la legislació federal, però no a Espanya, en què les Comunitats autònomes disposen de competències exclusives i compartides que faculten a aquestes a legislar o desenvolupar la legislació estatal, segons el cas, a banda de les competències que són pròpiament executives.

Per altra banda, i sense necessitat d'estendre'ns en ulteriors consideracions, cal que afegim que el Bundesrat (Senat alemany) exerceix plenament les funcions de cambra territorial, i que els seus membres són designats pels governs de cada land i renovats cada vegada que hi ha eleccions en un estat federat. A diferència del Senat espanyol, que té disminuïdes les seves facultats de cambra territorial en el marc d'un sistema bicameral imperfecte i en què, la majoria dels seus membres, són elegits directament i no representen les Comunitats autònomes. A més, examinat l'article 155, en relació amb altres articles de la Constitució i senyaladament l'art. 2, es desprèn amb claredat que aquell mecanisme de coerció autonòmica no autoritza la suspensió de l'autonomia de la Generalitat, ni de fet ni de dret. Així s'ha vingut acceptant tradicionalment en l'àmbit doctrinal i institucional. No en va, el mateix President del Govern de l'Estat ha afirmat, en presentar l'Acord del Consell de Ministres, que «no se suspèn l'autonomia ni l'autogovern a Catalunya».

A títol il·lustratiu, cal que fem referència a l'antecedent històric més immediat pel que fa a l'aplicació de mètodes coercitius a la Generalitat de Catalunya. En concret, després dels «fets del 6 d'octubre del 1934», arran de l'aprovació pel Govern de la Segona República de la Llei de 2 de gener de 1935, el Tribunal de Cassació de Catalunya elaborà un Informe, de 15 de juliol de 1935, que donava cobertura a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat plantejat per diversos jutges municipals destituïts per decret del Governador General de Catalunya. En aquest Informe es remarcava que la citada Llei implicava una modificació de les facultats reconegudes estatutàriament a la Generalitat i que constituïa una modificació

El Confidencial

espúria de la mateixa, doncs suspenia les facultats legislatives del Parlament; creava el càrrec de Governador General nomenat pel Govern de la República, que assumia les funcions del president de la Generalitat i del Consell Executiu; i concedia al Govern de la República facultats exclusives del Parlament en relació al nomenament del president de la Generalitat.

Verificada la presentació del recurs, la Llei de 2 de gener de 1935 fou declarada inconstitucional per sentència del 8 de març de 1936 del Tribunal de Garanties Constitucionals. Entre altres arguments, l'alt tribunal afirmà que «la suspensió del règim autonòmic, establerta en la llei, podria convertir-se en mitjà de derogar pràcticament l'Estatut. I si, d'altra banda, s'atribueix a la iniciativa del Govern el restabliment gradual de l'autonomia que se suspèn, és evident que al poder discrecional que li confereix en matèria de tan especial significació s'afegeix aquesta anomalia: el règim autonòmic deixa de significar l'estructura de nuclis integrants de l'Estat espanyol, [...] per diluir-se en una sèrie de competències fraccionades i revocables, la substitució queda subordinada a estimacions subjectives , tant pel que fa a la matèria de les mateixes competències com pel que fa al ritme amb què han de ser reintegrades, com pel que fa a l'oportunitat de restabliment».

Com s'ha exposat abans, amb la Constitució de 1978 no hi cap la possibilitat de suspendre o alterar el règim d'autogovern de la Generalitat, que deriva del mencionat dret a l'autonomia, previst a l'Estatut. Doncs, en efecte, deixant de banda consideracions d'oportunitat o conveniència política, en cas que es constatés que es dona el pressupòsit habilitant de l'art. 155 CE, això només permetria adoptar, si escau, les mesures necessàries per a «obligar al compliment forçós de les dites obligacions [sic] o per a la protecció de l'esmentat interès general» (per exemple, donar instruccions directes i d'obligat compliment per a fer efectives determinades resolucions judicials o impartir determinades directrius a diferents òrgans de l'Administració de la Generalitat).

Tercer.- Sobre les mesures previstes a l'Acord del Consell de Ministres, de 21 d'octubre, pel qual es té per no atès el requeriment plantejat al M.H. President de la Generalitat de Catalunya i es proposa al Senat la seva aprovació.

1. La destitució del President i del Govern de la Generalitat planteja seriosos dubtes sobre la seva adequació a l'ordre constitucional i estatutari vigent. En coherència amb el que s'ha exposat en l'apartat precedent, la facultat de donar instruccions a totes les autoritats d'una comunitat autònoma, com preveu l'apartat 2 de l'article 155, no pot implicar la seva destitució o cessament, doncs correspon al president,

El Confidencial

i només a aquest, segons l'article 152.1 CE, la suprema representació de la Generalitat i l'ordinària de l'Estat.

Per al cas que es tractés d'una mesura per assegurar el compliment de les instruccions donades al President de la Generalitat i a la resta de membres del Govern, cal tenir present que l'ordenament jurídic ja preveu els mecanismes d'exigència de responsabilitats polítiques i, si s'escau, penals, atribuïts a òrgans distints del President del Govern espanyol, com ara el Parlament de Catalunya i el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya [articles 67 i 70 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC)].

En aquest sentit, no s'oblidi, una de les competències essencials de tota comunitat autònoma és l'elecció i eventual cessament del seu president per part del Parlament (articles 152.1 CE i 67 EAC). Per això, la destitució del President i del Govern de la Generalitat constitueix un supòsit de suspensió *de facto* de l'autonomia reconeguda al Parlament de Catalunya i de les potestats reconegudes al mateix President respecte dels consellers que nomena.

2. Per les mateixes raons, no es pot suspendre la configuració de l'autogovern en aplicació de l'art. 155 CE. En el cas de Catalunya aquesta es fonamenta en el que disposa l'art. 152 CE i l'Estatut. En concret, l'art. 66 EAC preveu la possibilitat que el President de la Generalitat procedeixi a la dissolució anticipada del Parlament.

En aquest sentit, les instruccions del Govern no poden alterar el que disposa la norma institucional bàsica de Catalunya, en la qual es concreta el contingut essencial del dret a l'autonomia. En altres paraules, no es pot transmutar una facultat estatutària del President de la Generalitat en un deure imposat extramurs de l'Estatut. El contrari seria tant com operar una modificació de l'Estatut al marge dels mecanismes previstos per a la seva reforma, per la via d'una mera instrucció. A banda de l'atac contra l'Estat de dret que suposaria vulnerar el principi de legalitat i de jerarquia normativa que comportaria admetre que un Reial decret te prevalença sobre una norma com l'Estatut, integrant del bloc constitucional.

Quart.- Sobre les mesures que es proposa que el Senat autoritzi imposar al Parlament de Catalunya.

L'Acord del Consell de Ministres, afirma en l'apartat A de la seva part expositiva que l'article 155 CE permet a l'Estat adoptar mesures per a restablir l'ordre constitucional, o per a prevenir un dany greu a l'interès general, amb respecte en tot moment de l'existència de la Comunitat Autònoma, les seves institucions i el seu Estatut.

El Confidencial

L'article 152.1 CE estableix, amb caràcter de requisit, l'organització institucional bàsica de l'autogovern de les comunitats autònomes que es constitueixen pel procediment establert per l'article 151 CE, com és el cas de Catalunya. D'acord amb això, aquesta organització s'ha de basar en una assemblea legislativa elegida per sufragi universal, un consell de govern amb funcions executives i administratives i un president, elegit per l'assemblea entre els seus membres, al qual correspon la direcció del consell de govern, a més de la suprema representació de la comunitat autònoma i l'ordinària de l'Estat dins d'aquella. El mateix precepte també estableix que el president i els membres del consell de govern són responsables políticament davant l'assemblea. Aquesta organització institucional definida constitucionalment implica que les comunitats autònomes a què es refereix l'article 151 CE necessàriament tenen com a forma de govern el que en la teoria constitucional es designa com a sistema parlamentari, és a dir que la creació i el manteniment del govern depèn de la confiança del Parlament, manifestada en l'elecció parlamentària del cap del govern i en la possibilitat que el Parlament faci cessar el Govern mitjançant els mecanismes d'exigència de responsabilitat política, de manera que la legitimitat del Govern –des del punt de vista democràtic, però també des del punt de vista estrictament jurídic– respon al suport polític que rep de la majoria parlamentària.

Les mesures que l'Acord del Consell de Ministres inclou als apartats D1 i D2 de la part resolutiva justament eliminen els trets característics del sistema parlamentari de manera totalment irreconciliable amb la Constitució i l'Estatut, perquè són frontalment contràries a l'article 152 CE i als article 55, 67 i 74 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, norma que, cal recordar, forma part integrant de l'ordenament jurídic estatal i que l'Estat té l'obligació de reconèixer i emparar de conformitat amb l'article 147 CE, i que només pot ser modificat pel procediment que el mateix Estatut estableix i amb referèndum dels ciutadans de Catalunya (art. 152.2 CE i 222 i 223 EAC). La suspensió de determinats articles del Reglament del Parlament, a més afecta amb caràcter general tot el capítol I del Títol II de l'Estatut.

La primera de les mesures (D1) pretén que el Parlament no pugui investir cap president de la Generalitat durant el termini màxim de sis mesos a què es refereixen les mesures establertes a l'apartat A de l'Acord del Consell de Ministres. La segona (D2) pretén impedir que el Parlament creï comissions d'investigació o que fixi compareixences amb relació a les «autoritats designades per al desenvolupament i l'execució de las mesures aprovades pel Senat», ni tampoc que n'exigeixi la responsabilitat política, ni tenir-hi debats generals sobre l'acció política, ni plantejar-los interpel·lacions ni preguntes, ni debatre'n els plans o comunicats ni tenir-hi sessions informatives. En resum doncs, aquestes dues mesures impliquen que allò que defineix el sistema parlamentari, resta suspès i anul·lat de manera aberrant, perquè, en el parlamentarisme, un Parlament sense capacitat de crear, mantenir,

El Confidencial

controlar i cessar el Govern és una mesura de tot punt exorbitant que no té cap sentit en termes jurídics. Afirmar, com fa l'Acord del Consell de Ministres, que s'està mantenint la funció representativa del Parlament, quan se li impedeix que, en virtut d'aquesta funció, pugui legitimar el caràcter democràtic del Govern implica, a més, la suspensió per als diputats al Parlament i per als ciutadans de Catalunya del dret de participació política de l'article 23 CE.

La mesura continguda en l'apartat D3 segueix en certa mesura la tònica de les fixades en els apartats D1 i D2, en la mesura que estableix que el Parlament no es pot adreçar a les suposades «autoritats» abans citades mitjançant propostes de resolució per a l'impuls de l'acció política i de govern, ni tampoc per mitjà de declaracions institucionals. Això no obstant la mesura D3 es vincula amb la D4 relativa al manteniment de la potestat legislativa i d'autoorganització. En ambdós casos, però, l'Acord del Consell de Ministres en condiciona l'ús a un control previ exercit per una «autoritat» designada directament pel Govern de l'Estat, que en judiqui el seu contingut, en termes que només es poden interpretar com a control polític d'oportunitat, ja que n'ha de donar la conformitat, la qual es vincula a que no siguin contràries ni a les mesures, ni al seu pressupòsit, objecte o finalitat. De fet amb això, la proposta del Consell de Ministres completa la suspensió de l'autonomia de Catalunya, ja que cessa el Govern, situa l'Administració sota la seva dependència i, si bé manté formalment el Parlament, el situa en una posició de subordinació quasi jeràrquica amb relació al Govern de l'Estat. I no només això, sinó que per a fer-ho s'atribueix funcions que la Constitució espanyola reserva en exclusiva als tribunals ordinaris i també al Tribunal Constitucional, d'acord amb l'article 153 CE amb relació als articles 117 i 161 CE.

Cinquè.- Les possibles mesures d'impugnació o activitat reaccional possible

Pel que fa als possibles recursos contra les decisions que es materialitzin amb l'aplicació de l'art. 155 CE, cal tenir present que, d'acord amb aquest precepte constitucional, el Govern de l'Estat ha de proposar al Senat l'adopció de les mesures «necessàries» per al restabliment de l'ordre constitucional, i que la Cambra alta només pot aprovar-les o no, després de jutjar la seva idoneïtat.

a) Certament, alguns sectors doctrinals s'inclinen perquè els tribunals no poden controlar la resolució del Senat, en tant que constitueixen directives sense efectes jurídics. En aquest sentit, no semblaria clara la possibilitat d'interposar recurs d'inconstitucionalitat pels subjectes legitimats constitucionalment, doncs no es tracta d'una llei formal sinó d'un acord que requereix una votació favorable per majoria absoluta. No obstant, altres

El Confidencial

sectors doctrinals han sostingut des de fa anys que l'acord del Senat adopta el caràcter de llei formal i que seria recurrible d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional. En aquest sentit, es pot establir una analogia amb el que declara la recent STC 83/2016, de 28 de abril (BOE núm. 131, de 31 de maig), sobre el *genus* de les autoritzacions del Congrés dels Diputats sobre els estats d'alarma, excepció i setge (art. 116 CE).

En efecte, la STC esmentada es remet a la ITC 7/2012 en què, a l'analitzar la naturalesa d'aquest tipus singular de decisions del Parlament, distints de la llei parlamentària, constata l'existència d'altres fonts equiparades a la llei en la mateixa Constitució, així com alguns actes, decisions o resolucions no identificats com a tals ni en la Constitució ni en la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, però que si gaudirien de "valor" o "rang" de llei:

> «es manifiesto que son de subsumir también en la misma aquellas decisiones o actos parlamentarios que sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la propia Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es, excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente. Si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, no es de dudar que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten ese genérico 'rango' o 'valor de ley'» (ITC 7/2012, FJ 3).

> «[...] al poseer rango y valor de ley, pese a revestir la forma de decreto, sólo cabe impugnarlos, de acuerdo con el modelo de jurisdicción de nuestro ordenamiento jurídico, ante este Tribunal Constitucional a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley [arts. 161 y 163 CE, 27.2 b) LOTC]. Sin perjuicio, como es evidente, de que los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente (art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981) y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contra los actos, decisiones o resoluciones con valor de ley de los que son aplicación, cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución» (ITC 7/2012, FJ 3 i STC 83/2016, FJ 11)

El Confidencial

S'ha de tenir present que la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat requereix preceptivament la sol·licitud d'un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries d'acord amb l'article 76.3 EAC, segons el qual "el Consell de Garanties Estatutàries ha de dictaminar abans de la interposició del recurs d'inconstitucionalitat pel Parlament o pel Govern, abans de la interposició del conflicte de competència pel Govern i abans de la interposició de conflicte en defensa de la autonomia local davant del Tribunal Constitucional". En el mateix sentit, es pronuncien i regulen el procediment i els terminis de sol·licitud i emissió del dictamen els articles 2, 16.2 a), 30 i 31 de la Llei 2/2009, del Consell de Garanties Estatutàries.

També s'ha plantejat, en ocasions, la possibilitat d'interposar conflicte positiu de competències. No obstant, la legitimació (art. 60 LOTC i art. 175RPC) correspon en exclusiva al Govern de la Generalitat. El Parlament de Catalunya només pot instar o demanar a l'Executiu que es personi.

b) El que sí és clar és que els òrgans jurisdiccionals poden entendre de les impugnacions objecte dels actes governamentals d'execució de la resolució senatorial. Així, en cas que el Senat adoptés una Resolució en els termes que li ha sol·licitat el Govern, les seves instruccions adoptarien forma de Reial Decret, no serien en cap cas «actes polítics» dictats en el marc de la discrecionalitat de l'Executiu sinó actes d'execució susceptibles de control jurisdiccional d'acord amb el que disposa l'art. 106 CE.

c) Per altra banda, és possible el recurs d'empara per vulneració de l'art. 23.2 CE (*ius in officium*), en la mesura que, d'acord amb tot l'anterior, es derivi una impossibilitat d'exercir les funcions representatives dels diputats i les diputades, doncs sembla obvi que en resultaria alterada la formació de la voluntat de l'òrgan (Parlament), facultat que confereix l'art. 42 LOTC («Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes»).

És doctrina constitucional consolidada que el *ius in officium* o dret de participació política dels representants parlamentaris en defensa de l'exercici de les seves funcions ex art. 23.2 CE és un dret de configuració legal, configuració que –cal no oblidar-ho– comprèn els reglaments parlamentaris,

El Confidencial

als quals correspon de fixar i ordenar els drets i atribucions dels parlamentaris. A més, com és sabut, no tot acte que infringeix la legalitat del *ius in officium* lesiona el dret fonamental, ja que només tenen relleu constitucional a aquests efectes els drets o facultats que pertanyen al nucli de la seva funció representativa parlamentària, com són l'exercici de la funció legislativa o de control al govern. L'art. 23.2 CE només es vulnera, doncs, si són els mateixos òrgans de les cambres, per exemple la Mesa, els que n'impedeixen o coarten la pràctica o adopten decisions contràries a la naturalesa de la representació o la igualtat dels representants, amb vista a la constitució de grups parlamentaris, a la presentació d'iniciatives o d'esmenes, o la formulació de preguntes, per exemple (per totes, STC 208/2003 i STC 64/2002).

Per tant, seria factible que, per mitjà dels seus representants legals, els diputats i diputades que ho considerin adient instessin recursos d'emparament davant el Tribunal Constitucional en defensa del dret a exercir amb plenitud els seus càrrecs públics com a representants del poble de Catalunya.

Palau del Parlament, 25 d'octubre de 2017

Esther Andreu i Fornos

Francesc Pau i Vall

Joan Ridao i Martín

Pere Sol i Ordis

(coordinadora: Imma Folchi i Bonafonte)

El Confidencial

El Confidencial
El Confidencial
El Confidencial