

Las medidas administrativas en aplicación del art. 155 de la Constitución española

M.^a Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Salamanca

mgbustos@usal.es

El art. 155 CE contempla el control del Gobierno sobre las Comunidades Autónomas¹, siendo, tal y como dice el TC «una consecuencia del principio de unidad y supremacía del interés de la Nación» (STC 4/1987), y constituyendo lo que el TC ha denominado derecho de supervisión, señalando que la supervisión constituye «un procedimiento de verificación o fiscalización que puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles constitucionales establecidos en relación con las Comunidades Autónomas pero no a sustituirlos, convirtiendo a ... (la supervisión) en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control» (STC 32/83, de 28 de abril, y 42/83, de 20 de mayo); y operando «como medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento, manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, que no ha adoptado, primero, por propia iniciativa, y luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación en la que ha incurrido» (STC 215/2014).

El art. 155 señala que «si una Comunidad Autónoma no cumpliera con las obligaciones que la Constitución y otras leyes les impongan, o actuare de forma que atente gravemente el interés general de España, el Gobierno de la Nación, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Para la ejecución de las medidas previstas en el párrafo anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas».

1. Con anterioridad ha sido activado una vez en 1989 por incumplimiento de las obligaciones fiscales, siendo atendido el requerimiento inicial sin necesidad de activar la segunda parte del mismo.

Este artículo prevé dos remedios, uno declarativo y otro ejecutivo²:

1. Declarativo consiste en el requerimiento formal del Gobierno al presidente de la Comunidad Autónoma.

Es un instrumento normal y ordinario de la supervisión, y no excepcional. El requerimiento para que se rectifique una actuación o una omisión contraria a la legislación estatal que la CA está ejecutando, por tanto, pretende la autocorrección. Es una invitación no a una instrucción, aunque sea intimidatoria, ya que implícitamente contiene la advertencia de las consecuencias onerosas de no ser cumplida.

El requerimiento puede ser impugnado por la Comunidad Autónoma por la vía del conflicto de competencia ante el TC (art. 63 LOTC), vía que debe agotarse antes de emprender otras acciones, por lo que se puede resolver el conflicto sin exceder de la fase declarativa.

2. El remedio ejecutivo o fase ejecutiva se da en los casos que el requerimiento anterior no sea atendido. En cuyo caso, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, se procede a la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones incumplidas.

Las medidas no son precisadas por nuestra Constitución, pero el Gobierno adquiere para su ejecución un poder de mando. Estas medidas pueden consistir en instrucciones concretas, el envío de comisionados para comprobar su observancia y, en su caso, medidas de sustitución de las autoridades autonómicas. En cualquier caso, las medidas de ejecución deben presidirse por el principio de proporcionalidad y cesar cuando el fin de la ejecución esté cumplido, o cuando las autoridades autonómicas se muestren dispuesta a la autocorrección.

De dicho precepto se extraen dos consecuencias inmediatas: la primera es la relativa a las obligaciones que la Constitución y las leyes imponen a las Comunidades Autónomas para cumplir lo en ellas establecido; y la segunda el poder de vigilancia que se encomienda al Gobierno para saber si las obligaciones han sido cumplidas y, en caso contrario, adoptar las medidas necesarias para su ejecución³.

Este poder de vigilancia supone una competencia estatal de cautela, pero no un control que implique una dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto del Estado⁴. En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA afirmaba que

2. Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo* I. Civitas..., 317-319.

3. Vid. sobre este derecho de supervisión (o *bundesaufsicht*): TRIEPEL, H. 1917: *Die Reichsufsicht. Untersuchung zum Staatsrecht des deutschen*. Berlin. La obra de este autor es analizada por GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 1983: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid: Civitas.

4. Vid. JIMÉNEZ BLANCO, A. 1985: *Las relaciones entre el poder central y los entes territoriales*. Madrid: IEAL, 215-216.

la supervisión estatal no es, pues, una técnica de abstracta protección de la legalidad, sino de sostenimiento del equilibrio global del sistema, el cual resultaría comprometido si la autonomía no respetase el límite que le imponen los artículos 139.1 y 149.1.1 de la Constitución, y más cuando en la técnica de gestión en que estamos la reserva de la legislación en favor del Estado ha pretendido precisamente evitar la ruptura del espacio natural en regulaciones y situaciones jurídicas particularistas. No se trata, pues, de una tutela sobre el ámbito autonómico [...], o de una superposición oficiosa del poder estatal sobre el poder autonómico, sino de una competencia del Estado dirigida a lo que de éste es propio, el mantenimiento y la integración del sistema político compuesto⁵.

En virtud de esta cautela que se encomienda al Gobierno en la vigilancia del Estado de Derecho se ha aprobado el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, publicado por Orden 1034/2017, de 27 de octubre.

Una vez realizado el requerimiento previo al presidente de la Generalitat de Cataluña, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017, para que cumpliera sus obligaciones constitucionales y cesaran las actuaciones gravemente contrarias al interés general. Se hace necesario activar la fase ejecutiva ya que el requerimiento ha sido desatendido y, por ende, no se ha producido la autocorrección de las ilegalidades cometidas afectando gravemente a la vida política, económica y social de Cataluña.

Esta activación parte de la necesaria aprobación del Senado⁶, por mayoría absoluta, de las medidas propuestas por el Consejo de Ministros para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general, previo justificante de haber requerido al presidente autonómico con la certificación de su incumplimiento.

Las medidas propuestas responden a cuatro objetivos fundamentales:

- restaurar la legalidad constitucional y estatutaria,
- asegurar la neutralidad institucional,
- mantener el bienestar y el crecimiento económico, y
- asegurar los derechos y libertades de todos los catalanes.

Es necesario destacar que en ningún caso la adopción de las diferentes medidas que expondremos a continuación suponen una suspensión de la autonomía; que las mismas tienen un carácter temporal hasta que se restaure el orden constitucional y estatutario vulnerado, y que son congruentes y proporcionales con las actuaciones llevadas a cabo por la Generalitat. Dichas medidas se aplicarán de forma gradual dependiendo de las necesidades que en cada momento requiera el establecimiento del

5. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 1985: *Estudios sobre autonomía territoriales*. Madrid: Civitas, 338.

6. El procedimiento para ejercitar el art. 155 de la CE por parte del Senado se encuentra regulado en el art. 189 del Reglamento del Senado.

orden constitucional entrando en vigor en el momento de la publicación del Acuerdo en el *BOE*, es decir, el 27 de octubre de 2017.

Para la aplicación de las medidas, el Consejo de Ministros se reúne de forma paralela a la reunión ordinaria del mismo para ir adoptando y desarrollando las actuaciones que estime oportunas.

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS APROBADAS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES Y CONSTITUCIONALES, Y PARA LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS GENERAL POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES DE LA CA DE CATALUÑA

El RD 944/2017, de 27 de octubre, (*BOE* 28/10/2017, n.º 261), por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por el Acuerdo del Plano del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del art. 155 de la Constitución. Tiene por objeto dar cumplimiento a la habilitación al Gobierno de la Nación y determinar los órganos encargados de dar cumplimiento a las medidas autorizadas por el Senado; así contempla como órganos habilitados para la efectiva aplicación de las medidas aprobadas concretamente a: el Presidente del Gobierno, la Vicepresidenta, el Consejo de Ministros y los Ministros titulares de sus Departamentos. Teniendo en cuenta que el Presidente y en función del art. 20 de la Ley 50/1997, del Gobierno, podrá delegar sus funciones en la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra para las Administraciones Territoriales. Dicho RD establece un anexo donde se contemplan las diferentes funciones a realizar por cada Ministerio.

1. Medidas generales

1.1. Medidas dirigidas al Presidente, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña

Se produce el cese de dichos cargos correspondiendo sus funciones al Gobierno de la Nación o los órganos o autoridades que cree o designe el Gobierno de la Nación (RD 944/2017).

Y asumiendo el Presidente del Gobierno de la Nación la disolución anticipada del Parlamento de Cataluña, y la convocatoria de elecciones autonómicas que como se saben ya están convocadas para el 21 de diciembre.

El Consejo de Ministros de 31 de octubre ha aprobado en este sentido el RD relativo a diversas medidas en relación a la organización de la Generalitat como es la supresión de la Secretaría para el desarrollo del autogobierno, la oficina para la mejora de las instituciones de autogobierno y la Comisión Interdepartamental para el desarrollo del autogobierno; y el cese de distintos altos cargos como el secretario general del Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda de la Generalitat, de los delegados territoriales del Gobierno de la Generalitat en Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona, Terres de l'Ebre, Cataluña Central y Alt Pirineu i Aran, además del cese del Instituto de Estudios de Autogobierno (RD 954/2017, de 31 de octubre) (BOE 02/11/2017, n.º 266).

Y, a su vez, ha aprobado el RD 953/2017, de 31 de octubre, por el que dictan las normas complementarias para la realización de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2017 (BOE 03/11/2017, n.º 267), convocadas para el 21 de diciembre del presente año. Dicho RD ha sido complementado por el Acuerdo aprobado en el Consejo de Ministros del 3 de noviembre por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones al Parlamento de Cataluña y otras medidas en relación con el proceso electoral con un coste aproximado de 7 millones de euros (Orden Para/1062/2017/, de 3 de noviembre (BOR 04/11/2017, n.º 268); y el RD 955/2017, de 3 de noviembre, por el que se regulan subvenciones y el control de la contabilidad electoral en las elecciones al Parlamento de Cataluña (BOE 04/11/2017, n.º 268).

1.2. Medidas dirigidas a la Administración de la Generalitat

Esta Administración actuará bajo las directrices de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación, concretamente los diferentes ministros que han asumido las distintas competencias pudiendo:

- Dictar y adoptar las disposiciones, actos, resoluciones, instrucciones u órdenes de servicio que sean necesarias para el ejercicio de las competencias y funciones asumidas, siendo de obligado cumplimiento para todo el personal de la Administración de la Generalitat de Cataluña (funcionarios públicos o empleados sujetos al régimen laboral, dependientes de la misma o de su sector público).
- Todas las actuaciones deben estar sometidas a un régimen de comunicación o autorización previa, siendo nulos los actos, actuaciones y resoluciones que se adopten sin este requisito. Pudiendo oponerse a la resolución de los mismos por parte de los órganos del Gobierno de la nación con carácter vinculante cuando considere que se vulnera la legalidad.
- Acordar el nombramiento, el cese o la sustitución temporal con asunción de las funciones correspondientes de cualesquiera autoridades, cargos públicos y personal de la Administración de la Generalitat de Cataluña — conforme al régimen jurídico

que les sea aplicable—, así como los de cualesquiera organismos, entes y entidades vinculadas o dependientes de la misma y de su sector público empresarial.

- El incumplimiento de las disposiciones, actos, resoluciones, instrucciones u órdenes de servicio dictadas por los órganos o autoridades designadas por el Gobierno de la Nación puede dar lugar a la correspondiente responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de las responsabilidades patrimoniales, contables, penales o de otro orden a que pudieran dar lugar.

2. Medidas específicas

2.1. Medidas singulares sobre determinados ámbitos de actividad administrativa

Dentro de estas medidas son de destacar las medidas de Seguridad y orden público que son analizadas por el profesor Daniel TERRÓN SANTOS, las relativas a la Gestión económica, financiera, tributaria y presupuestaria expuestas por la profesora M.^a Ángeles GUERVÓS MAÍLLO; y las adoptadas en materia de Telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales.

2.2. Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña

- El Parlamento de Cataluña no podrá proponer a un nuevo presidente de la Generalitat, ni celebrar debate ni votación de investidura mientras que estén vigentes las medidas del art. 155 de la Constitución española y hasta que no se haya constituido un nuevo Parlamento surgido de las elecciones democráticas.
- El control y seguimiento de las medidas del art. 155 es de competencia exclusiva del Senado no pudiendo designarse autoridades distintas para el desarrollo y ejecución por parte del Parlamento de Cataluña.
- Las propuestas de resolución del Parlamento dirigidas a impulsar la acción política y de gobierno y las declaraciones institucionales deberán ser conformes a la Constitución, al Estatuto y a las resoluciones del TC, careciendo de validez en caso contrario.
- El Parlamento de Cataluña tiene potestad legislativa y organizativa propia para tramitar iniciativas que se ajusten a las medidas aprobadas ya que en caso contrario serán nulas, y para garantizarlo se exige la remisión al Gobierno de la Nación de cualquier proposición de ley, propuesta de reforma del EA o del Reglamento del Parlamento, enmiendas a la iniciativas legislativas y propuestas de resoluciones de carácter general o disposiciones normativas sin fuerza de ley, para que en el plazo de 30 días manifieste su conformidad o disconformidad con la tramitación, la disconformidad supondrá la suspensión de los demás trámites parlamentarios. Sin embargo, esta manera de garantizarla por parte del Gobierno ha sido suprimida en la aprobación del Senado.

2.3. Medidas de carácter transversal

Se adoptan también una serie de medidas complementarias de carácter transversal relativas a:

- El ejercicio de las competencias, facultades y funciones que se atribuyan por parte de los órganos creados o asignados por el Gobierno se ajustará a la normativa vigente, estatal o autonómica, que en cada caso sea de aplicación; y la revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados en las funciones o competencias de los órganos de la Administración de la Generalitat de Cataluña se sujetará a la legislación procesal, y la revisión de los actos y disposiciones en aplicación de las medidas se dirimirá en la jurisdicción contencioso-administrativa⁷.
- Las disposiciones, actos y resoluciones dictadas en contra de las medidas aprobadas por este acuerdo serán nulas de pleno derecho careciendo de efecto alguno.
- La publicación de las resoluciones, actos, acuerdos o disposiciones normativas, en el *DO* de la Generalitat de Cataluña o en el *BO* del Parlamento de Cataluña no serán válidos ni producirán efectos sin la autorización correspondiente por el Gobierno de la Nación, o si son aprobados en contra de lo acordado por los órganos o autoridades designados por el Gobierno.

Por aplicación del RD 944/2017, de 27 de octubre (*BOE* 28/10/2017, n.º 261) se publican temporalmente en el *BOE* las disposiciones, actos, acuerdos y resoluciones adoptadas por el Consejo de Ministros y por los demás órganos habilitados en cumplimiento del mencionado Real Decreto. Dicha nota aparece en el *Diario Oficial* de la Generalitat.

- El ejercicio de las funciones relativas a la organización, así como el ejercicio de la potestad de organización, creación, modificación y extinción de los Departamentos de la Generalitat, corresponde a los órganos designados por el Gobierno de la Nación en sustitución del presidente, vicepresidente y consejeros de Gobierno que son el presidente, vicepresidente y los diferentes Ministerios (RD 944/2017, de 27 de octubre).
- El Gobierno de la Nación podrá crear los órganos que estime pertinente, así como el nombramiento o designación de autoridades que sean necesarias para el ejercicio de las funciones y el cumplimiento de las distintas medidas contenidas en este Acuerdo.
- El Gobierno de la Nación podrá adoptar actos, actuaciones, resoluciones y disposiciones con la finalidad de garantizar el cumplimiento de estas medidas y proporcionar seguridad jurídica, e igualmente podrá elaborar directrices, instrucciones y

7. Párrafos modificados por la Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del art. 155 de la Constitución.

protocolos de actuación para instruir a las autoridades y personal de la AGE que deban ejecutar las medidas adoptadas.

- Los funcionarios públicos o empleados sujetos al régimen laboral de la Generalitat a los que se les hayan abierto expedientes sancionadores por acatar las resoluciones del TC y del Poder Judicial en relación al proceso secesionista, los cuales serán nulos, pudiendo exigir responsabilidad administrativa, penal o de otro orden a quien hubiere iniciado, tramitado o resuelto dichos expedientes sancionadores.
- El incumplimiento de las diferentes medidas contenidas en el Acuerdo del Gobierno y aprobado por el Senado se considera una infracción disciplinaria por considerar que se ha incumplido el deber de fidelidad a la Constitución y al Estatuto.
- Las medidas estarán vigentes y serán de aplicación hasta la posesión de un nuevo gobierno que resultara de la celebración de las correspondientes elecciones al Parlamento.

En el caso de que el Gobierno de Cataluña considere que la batería de medidas propuestas vulnera su autonomía podrán ser recurridas ante los correspondientes tribunales. En este sentido, el Gobierno de Cataluña pretende presentar dos recursos ante el TC: un conflicto de competencias y recurso de amparo; y dos recursos ante el TS por vía contencioso-administrativa para que se declare nulo el acuerdo del Consejo de Ministros relativo a las medidas del art. 155 pidiendo en el recurso ante el Supremo la adopción de medidas cautelares contra el Consejo de Ministros para que se proceda a la suspensión inmediata de todos los procedimientos para activar el 155. El resultado ha sido un auto del TC 142/2017, de 31 de octubre, por el que inadmite a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno frente al acuerdo del pleno del Senado por el que se aprueban las medidas.