

## L'APLICACIÓ DE L'ARTICLE 155 DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA AL GOVERN I L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Xavier Bernadí i Gil\*

### Resum

L'article té per objecte la descripció i la valoració jurídica de les mesures coercitives aplicades al Govern i a l'Administració pública de la Generalitat de Catalunya a l'empara de l'article 155 de la Constitució. S'hi posa en relleu que aquestes mesures constitueixen l'eix central de la intervenció extraordinària de l'Estat sobre les institucions catalanes, en permetre la destitució del Govern, la dissolució del Parlament, la convocatòria d'eleccions i la subjecció completa de l'Administració de la Generalitat sota el control del Govern de l'Estat. El cessament del Govern és objecte d'una crítica que es fonamenta tant en l'anàlisi teòrica d'aquesta mesura com en l'observació de les conseqüències pràctiques que genera en el pla institucional. La crítica també s'estén a la forma adoptada per exercir les competències assumides pels òrgans estatals i a les ineficiències que provoca l'estreta supervisió de l'Administració intervinguda. Finalment, es considera que el manteniment de les mesures fins a la fi de la intervenció, sense canvis ni modulacions significatives, no encaixa amb els principis d'adequació i proporcionalitat ni amb els fonaments legals que podien emparar-les.

Paraules clau: Coerció estatal; Govern de la Generalitat; Administració de la Generalitat; alts càrrecs; competència administrativa; principi de jerarquia.

## THE APPLICATION OF ARTICLE 155 OF THE SPANISH CONSTITUTION TO THE GOVERNMENT AND THE ADMINISTRATION OF CATALONIA

### Abstract

*This article aims to describe and offer a legal perspective on the coercive measures applied to the Catalan Government and its administration via Article 155 of the Spanish Constitution. The article underlines how these measures form the basis of the exceptional intervention of the Spanish State over the Catalan institutions by allowing the removal of the Government from office, the dissolution of the Parliament, the calling of elections and the complete control exerted over the Catalan administration by the Spanish Government. The removal of the Government from office is questioned, based on the theoretical analysis of this measure and on the observation of the practical consequences generated at an institutional level. This critical approach is also extended to the form in which the powers, assumed by state organs, were exerted and to the inefficiencies caused by the rigid supervision of the Administration intervened. Finally, it is considered that the continued application of the measures until the end of the direct rule period, without changes or significant modulations, does not observe the legal principles of adequacy and proportionality nor the legal foundations on which they should rely.*

*Key words: State coercion; Catalan government; public administration; high ranking officials; administrative competence; principle of hierarchy.*

---

\* Xavier Bernadí i Gil, doctor en dret i professor de dret administratiu a la Universitat Pompeu Fabra. Director general de Dret i d'Entitats Jurídiques del Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya, carrer de Pau Claris, 81 (Casal Sant Jordi), 08010 Barcelona. [xbernadi@gencat.cat](mailto:xbernadi@gencat.cat), [@xavierbernadi](https://twitter.com/xavierbernadi).

Article rebut el 27.03.2019.

**Citació recomanada:** Bernadí i Gil, Xavier (2019). L'aplicació de l'article 155 de la Constitució espanyola al Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), 21-44. doi:[10.2436/rcdp.i0.2019.3306](https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2019.3306).

## **Sumari**

- 1 Consideracions preliminars
- 2 Visió general de les mesures d'intervenció
- 3 Cessament del president, del Govern i dels consellers
  - 3.1 En general
  - 3.2 Cessament del personal eventual
  - 3.3 Paralització de l'activitat normativa
  - 3.4 Indefensió jurídica
- 4 Direcció i control estatal de l'Administració de la Generalitat
  - 4.1 Òrgans competents per intervenir i forma d'exercici de la competència
  - 4.2 Condicionament i ineficiència de l'activitat administrativa
- 5 Supressió d'òrgans i entitats
- 6 Nomenament i cessament de persones
- 7 Necessitat, proporcionalitat, durada i revisió de les mesures
- 8 A tall de conclusió
- Bibliografia i referències documentals

## 1 Consideracions preliminars

Aquest article té per objecte la descripció i la valoració jurídica de les mesures coercitives aplicades al Govern i a l'Administració pública de la Generalitat de Catalunya a l'empara de l'article 155 de la Constitució espanyola (CE).

Abordar aquest objecte exigeix fer front a dificultats importants que poden afectar el seu tractament d'acord amb els paràmetres acadèmics habituals. Entre aquestes dificultats convé esmentar l'amplada, la diversitat i la transcendència de les mesures adoptades; el seu impacte general sobre la direcció, l'organització i l'activitat de l'Administració de la Generalitat; la pràctica absència de treballs sobre la qüestió específica objecte d'anàlisi o el fet que alguns esdeveniments són de difícil acreditació, atès que la seva constància documental és inexistent o de difícil coneixement i accés.

D'altra banda, l'anàlisi pràcticament no conté referències als antecedents històrics, més o menys immediats, que condueixen a la reacció estatal ni a la concurrència d'altres actuacions estatals, prèvies o posteriors a l'aplicació de l'article 155, que tot i compartir el seu caràcter limitador o coercitiu, s'adopten sota una cobertura jurídica diferent. Tanmateix, és clar que els antecedents històrics esmentats i aquestes actuacions estatals concurrents formen part del context i del clima institucional en què es desenvolupen les mesures objecte d'estudi i que la seva consideració permetria comptar amb una visió de conjunt, no exempta d'interès des d'una perspectiva estrictament jurídica.

## 2 Visió general de les mesures d'intervenció

Des d'un punt de vista formal, les mesures proposades pel Govern de l'Estat i aprovades pel Senat en aplicació de l'article 155 CE<sup>1</sup> es varen estructurar en cinc grans àmbits: a) mesures adreçades al president de la Generalitat de Catalunya, al vicepresident i al Consell de Govern; b) mesures adreçades a l'Administració de la Generalitat; c) mesures singulars sobre determinats àmbits d'activitat administrativa; d) mesures adreçades al Parlament de Catalunya, i e) mesures de caràcter transversal.

No obstant això, aquestes mesures es poden classificar, molt més simplement, entre aquelles que s'adreçaven al poder executiu català (Govern i Administració de la Generalitat) i aquelles altres adreçades al poder legislatiu (Parlament de Catalunya), és a dir, als dos únics poders públics que deté Catalunya com a comunitat autònoma. Ambdós poders resten —com a poders autònoms— desactivats. El primer, perquè tant el president com la resta de membres del Govern foren cessats de forma immediata.<sup>2</sup> I el segon, perquè, d'una banda, i també immediatament, el president del Govern de l'Estat, en exercici de les funcions assumides, convocà eleccions i dissolgué anticipadament el Parlament,<sup>3</sup> i de l'altra, perquè les mesures aprovades restringien intensament les seves funcions estatutàries, tot prohibint, en particular, que les seves facultats d'investidura i d'exigència de responsabilitat al president de la Generalitat i d'impuls i control de l'acció de Govern es poguessin aplicar a qui passava a governar la Generalitat; és a dir, a les autoritats designades per al desenvolupament i l'execució de les mesures aprovades pel Senat.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre de 2017, pel qual es té per desatès el requeriment plantejat al president de la Generalitat de Catalunya i es proposen al Senat les mesures necessàries per garantir el compliment de les obligacions constitucionals i la protecció de l'interès general d'Espanya, Acord fet públic mitjançant l'Ordre PRA/1034/2017, de 27 d'octubre (BOE, núm. 260, de 27 d'octubre) i Acord del Ple del Senat pel qual s'aproven les mesures requerides pel Govern de l'Estat, a l'empara de l'article 155 CE, fet públic mitjançant la Resolució de 27 d'octubre de 2017 (BOE núm. 260, de 27 d'octubre).

<sup>2</sup> RD 942/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del M.H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, don Carles Puigdemont i Casamajó, i RD 943/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del Vicepresidente de la Generalitat de Cataluña y de los Consejeros integrantes del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña (ambdós publicats al BOE núm. 261, de 28 d'octubre).

<sup>3</sup> Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución (BOE núm. 261, de 28 d'octubre).

<sup>4</sup> Apartat D de l'Acord del Govern aprovat pel Senat. Les facultats de seguiment i control d'aquestes autoritats designades pel Govern de l'Estat passaven a correspondre "exclusivamente al órgano que designe a tal efecto el Senado" (apartat D.2, *in fine*).

En qualsevol cas, tot i la intensitat de les mesures adreçades al Parlament (recollides a l'apartat D, de la part dispositiva, de l'Acord del Govern aprovat pel Senat i, puntualment, a l'apartat E), les mesures més nombroses i prolixes són les aplicables a l'entramat Govern i Administració (apartats A, B, C i E). De forma sintètica, es poden agrupar en els quatre apartats següents:

- a) Mesures adreçades als titulars del poder executiu: s'autoritza el cessament del president de la Generalitat, del vicepresident i dels consellers que integren el Govern, i la substitució en l'exercici de totes llurs funcions per part del Govern de l'Estat o dels òrgans o autoritats creats o designats per aquest amb aquesta finalitat (en endavant, òrgans designats).
- b) Mesures generals adreçades a l'Administració de la Generalitat: una vegada cessats el president de la Generalitat i els membres del Govern, tots els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat, aquesta passa a actuar sota les directrius dels òrgans designats pel Govern de l'Estat per substituir-los, revestits amb un poder jeràrquic general i amb facultats de direcció específiques sobre els òrgans de l'Administració i el conjunt dels servidors públics.
- c) Mesures singulars sobre determinats àmbits d'activitat administrativa: els òrgans designats pel Govern de l'Estat quedaven habilitats per exercir facultats específiques de direcció, supervisió i control en l'àmbit de la seguretat i l'ordre públic (amb la previsió que es podien desplegar les forces i cossos de seguretat de l'Estat i que els seus efectius podien substituir els membres de la policia autonòmica, en cas que fos necessari), en l'àmbit de la gestió econòmica, financera, tributària i pressupostària i en l'àrea de telecomunicacions i comunicacions electròniques i audiovisuals (on s'assumeixen expressament les funcions de la Generalitat sobre les tecnologies de la informació i sobre la governança del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI) i del Centre de Seguretat de la Informació de Catalunya (CESICAT)).
- d) Mesures de caràcter transversal: s'habilita el Govern de l'Estat per a la creació dels òrgans i el nomenament o designació de les autoritats que siguin necessaris per exercir les funcions i donar compliment a les mesures recollides en l'Acord (apartat E.5); es preveu —amb gran indeterminació— que l'actuació dels òrgans designats s'ajustarà a la normativa estatal o autonòmica que en cada cas resulti d'aplicació, així com el règim de revisió jurisdiccional de la seva activitat (apartat E.1); es prohibeix qualsevol actuació contrària a les mesures recollides a l'Acord o als requisits establerts pels òrgans designats, amb la precisió que seria nul·la i ineficaç (apartat E.2); s'habilita expressament la potestat organitzativa per modificar estructures orgàniques i crear, modificar o extingir ens públics (E.4); s'adopten diverses previsions en matèria de responsabilitat disciplinària i penal (E.7 i E.8), així com en relació amb la durada i la revisió de les mesures (E.9) i s'incorpora una clàusula general d'apoderament al Govern de l'Estat i/o als òrgans designats per aquest per garantir l'èxit de l'operació (E.6).<sup>5</sup>

En definitiva, l'Administració de la Generalitat restava completament subjecta al Govern de l'Estat, revestit amb totes les funcions pròpies del president i del Govern de la Generalitat i reforçat amb unes facultats extraordinàries d'intervenció d'una gran amplada i intensitat. Comentem a continuació alguns aspectes generals de les mesures adoptades i deixem per a més endavant l'anàlisi de les qüestions específiques que susciten.

Pel que fa al seu àmbit subjectiu d'aplicació, les mesures referides al Govern i a l'Administració de la Generalitat afecten el conjunt de l'organització i el seu sector públic, definit de la forma més àmplia. En efecte, el cessament dels membres del Govern implica la seva substitució per òrgans estatals en l'exercici de *totes* les funcions que els són pròpies com a tals i com a titulars dels departaments respectius (apartat A, segon paràgraf), s'especifica que les mesures de caràcter general són d'aplicació a *totes* les àrees d'activitat de l'Administració de la Generalitat (apartat C, primer paràgraf) i es precisa que, per a tots els efectes i les mesures previstes en l'Acord,

<sup>5</sup> Apartat E.6, primer apartat: “Se autoriza al Gobierno de la Nación, o en su caso, a los órganos o autoridades creados o designados por éste a la adopción de los actos, actuaciones, resoluciones y disposiciones necesarias con el fin de garantizar el cumplimiento de las medidas contenidas en este Acuerdo y de proporcionar igualmente la necesaria seguridad jurídica en defensa y respeto del orden constitucional”.

“(…) se entiende también por Administración de la Generalitat de Cataluña cualesquiera organismos, entes y entidades vinculadas o dependientes de la misma, así como el sector público empresarial a que se refiere el artículo 216 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.” (apartat B, segon paràgraf)

El poder d'autoorganització de la Generalitat —“el más elemental de los poderes de que disfruta cualquier entidad dotada de autonomía”—<sup>6</sup> també s'assumeix de forma completa, amb la previsió expressa que es podrà projectar tant sobre la modificació dels departaments de la Generalitat o de les seves estructures orgàniques, com sobre l'organització, creació, modificació i extinció de tots els organismes i entitats públiques creats o autoritzats per llei (apartat E.4).

Encara que l'Acord de Govern de l'Estat qualifica reiteradament les mesures a aplicar sobre el Govern i l'Administració de la Generalitat com a mesures absolutament necessàries i proporcionades, estrictament indispensables i provisionals, aquestes mesures s'estenen, com hem avançat, a tota l'organització i l'actuació administrativa, opció que l'Acord esmentat argumenta de la forma següent:

“Se justifica su extensión a todas las áreas de actuación administrativa, en la medida en que la denominada Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república aprobada por el Parlamento de Cataluña, afecta en su redacción a todas las áreas competenciales del Estado, con la ilegítima pretensión de asumir la totalidad de las competencias estatales y promover la creación de estructuras de Estado”.<sup>7</sup>

L'examen de la necessitat, l'adequació i la proporcionalitat de les mesures —requisits exigits per la pràctica majoria dels autors que han estudiat l'article 155 CE, sigui quina sigui la visió que en tinguin—<sup>8</sup> el remetem als apartats d'aquest treball que tracten cada una d'aquestes mesures. Tanmateix, ja podem posar en qüestió la feblesa de l'argument estatal, quan pretén aplicar-se a una Administració que ha passat a dependre jeràrquicament d'un Govern aliè, dotat de poders extraordinaris d'intervenció, perdent tota capacitat d'actuació autònoma en l'àmbit normatiu, administratiu i econòmic, i més encara quan es constata que la direcció estatal de tots els departaments, òrgans i organismes de l'Administració, amb independència de llurs àmbits materials i funcionals d'actuació, es va mantenir fins al darrer dia de la intervenció.

La delimitació de l'àmbit subjectiu d'aplicació de les mesures també es pot fer de forma negativa. En primer lloc, queden fora de l'aplicació d'aquestes mesures les institucions de la Generalitat regulades al capítol IV del títol II de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), és a dir, el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, els quals segueixen exercint llurs funcions, que es projecten en ocasions sobre l'aplicació de la coerció estatal emparada en l'article 155 CE.<sup>9</sup>

Tampoc no hi ha cap tipus de previsió relacionada amb l'Administració local catalana. Els ens locals, certament, tenen previst per llei un règim específic de control, que també inclou la previsió de mitjans de control extraordinari de caràcter coercitiu en mans de l'Estat i de la Generalitat, inclosa la dissolució dels òrgans de les corporacions locals en els supòsits més extrems.<sup>10</sup> D'altra banda, les previsions de l'article 155 se circumscriuen a les relacions entre les institucions estatals i les pròpies de la comunitat autònoma, fet

6 (Muñoz Machado, 2009: 845)

7 Apartat D de la part expositiva de l'Acord.

8 Fins i tot per alguns dels autors que propugnen una lectura més àmplia de l'article 155 CE, com Virgala, que admet la substitució completa dels màxims òrgans d'autogovern (Virgala, 2005: 99). Per contra, i de forma més aïllada, algun autor, com De la Quadra-Salcedo, únicament concep com a límit de les mesures a aplicar “el respecte a la Constitució i el principi d'autonomia” (De la Quadra-Salcedo, 2018: 53).

9 Cas, per exemple, del Consell de Garanties Estatutàries, que emet el Dictamen núm. 13/2017, de 26 d'octubre, a instància del Govern de la Generalitat, sobre les mesures d'intervenció proposades pel Govern de l'Estat, un dia abans de la seva aprovació pel Senat, i el Dictamen 14/2017, de 5 de desembre, a instància de tres diputats de la Diputació Permanent del Parlament, sobre l'Acord del Senat que aprova les mesures que li havien estat requerides. Igualment, el Síndic de Greuges dedica diverses referències a la qüestió, en plena vigència de l'aplicació de l'article 155, en el seu informe anual al Parlament corresponent a l'any 2017 (febrer de 2018) i en el seu informe extraordinari *La vulneració de drets fonamentals i llibertats públiques en ocasió de la reacció penal a l'1 d'octubre i l'aplicació de l'article 155 CE. Maig 2018*.

10 Article 61.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL): “El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante real decreto, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales”.

que obliga a interpretar les seves referències a la “comunitat autònoma” i a les “autoritats *de* les comunitats autònomes” en el sentit més restringit i sense entendre-hi incloses les entitats i autoritats locals. Hi ha elements que permetrien aprofundir la reflexió sobre les possibles incidències de l'article 155 en el règim local i no es pot discutir que la coerció estatal és aplicable a un i altre nivell de govern i administració (autonòmic i local), fins i tot de forma simultània i per actuacions coincidents, però també sembla clar que la intervenció coactiva i extraordinària de l'Estat sobre un o altre nivell ha de discórrer per vies diferents.<sup>11</sup> En definitiva, els ens locals podien patir afectacions indirectes derivades de l'aplicació de l'article 155 a la Generalitat de Catalunya, com el canvi dels seus interlocutors ordinaris i les repercussions que això pogués generar en la seva actuació, però no són en cap cas esmentats pels acords relatius a l'aplicació d'aquell precepte constitucional.

La gran absent, no com a subjecte passiu de l'aplicació de les mesures previstes, sinó com a subjecte actiu d'aquesta aplicació és l'Administració perifèrica de l'Estat a Catalunya. Certament, la genèrica i reiterada referència als *òrgans o autoritats creats o designats pel Govern de l'Estat* no exclou que la funció d'aplicar les mesures aprovada fos confiada, en un o altre grau, als òrgans perifèrics estatals. Ben al contrari, una opció d'aquest tipus hagués estat lògica si tenim present la ubicació d'aquests òrgans en el territori de Catalunya i el major coneixement de la realitat institucional i social que se'ls ha de pressuposar respecte dels òrgans centrals de l'Administració de l'Estat.

No obstant això, el Govern de l'Estat optà per assignar la direcció i el control de l'Administració de la Generalitat a òrgans centrals de l'Administració estatal, concretament al president del Govern, a la vicepresidenta, al Consell de Ministres i als ministres com a titulars dels seus departaments.<sup>12</sup> Aquesta opció es pot considerar correcta, perquè manté l'equivalència amb els òrgans executius que eren objecte de substitució. Però l'atribució d'un cert paper al delegat del Govern, per exemple, com a via de comunicació i relació entre ambdues administracions podria haver simplificat aquesta interrelació en benefici de l'eficàcia administrativa i del principi de major proximitat.

També mereix algun comentari la introducció de mesures transversals i particularment obertes que s'aproximen a les clàusules generals d'apoderament. És el cas, principalment, de l'apartat E.6, on s'habilita els òrgans estatals habilitats per intervenir per adoptar “els actes, actuacions, resolucions i disposicions necessàries amb la finalitat de garantir el compliment de les mesures contingudes en l'Acord”. Santamaría Pastor subratlla els riscos d'aquesta mena de previsions normatives i subratlla que, quan són objecte de consagració normativa, també són, per regla general, inconstitucionals, en infringir el principi superior de llibertat (article 1.1 CE) i, més concretament, les regles de la seguretat jurídica i d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics. Segons aquest autor, aquests apoderaments genèrics únicament es podrien admetre quan no és possible o convenient un major grau de precisió, atesa la gravetat o indeterminació dels supòsits a què es refereixen, com ocorre en el cas dels estats excepcionals o de calamitat pública, però amb dues condicions: que no es poden interpretar en cap cas com atributius de potestats senceraament discrecionals i que han d'ésser completament fiscalitzables en via jurisdiccional.<sup>13</sup>

Sobre aquesta qüestió, però aplicada a l'article 155 CE, afirma García de Enterría que “lo que no parece hacedero, según la redacción del precepto, es que el Senado otorgue un poder indeterminado y abierto al Gobierno que éste pueda concretar a su arbitrio”. Per a aquest segon autor, l'acord del Senat no és una simple apertura d'una competència d'intervenció suposadament indeterminada, que el Govern pogués concretar després lliurament, sinó, per contra, una acord d'aprovació de mesures concretes, afirmació que corroboraria el Reglament del Senat (article 189), en exigir que el Govern concreti per escrit, en sol·licitar l'aprovació del Senat, “el contenido y alcance de las medidas propuestas”.<sup>14</sup>

11 Així succeeix, per exemple, en les mesures de compliment forçós recollides a l'article 26 de la Llei orgànica de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, mesures que es poden aplicar tant a les comunitats autònomes (apartat primer), com als ens locals (apartat segon), si bé amb una empara i a través d'una via diferent en cada cas (article 155 i mesures de compliment forçós pròpies del règim local). Ens trobem, doncs, davant d'una nova dada contrària al caràcter intracomunitari dels ens locals i a la pretesa interiorització d'aquests ens locals per part de la Generalitat.

12 RD 944/2017, de 27 d'octubre, article 1.2.

13 (Santamaría Pastor, 1988: 882-884).

14 (García de Enterría, 1985: 271).

Una darrera nota que podem posar en relleu, en l'extrem contrari, és que en altres ocasions l'Acord del Govern aprovat pel Senat concreta les mesures aplicables a l'Administració de la Generalitat amb una concreció i un detall molt sovint innecessaris, almenys des d'una perspectiva tècnica. En efecte, una vegada assumida la totalitat de les funcions del president de la Generalitat i del Govern, òrgans executius als qui correspon la direcció de l'Administració de la Generalitat, l'enumeració de les mesures que fan els apartats B, C i E de l'Acord és, en molt bona part, sobrera, atès que es tracta de funcions inherents al poder de direcció jeràrquica, que les lleis, a més, reconeixen i detallen de forma expressa. És el cas de l'habilitació per dictar i adoptar disposicions, actes, resolucions, instruccions o ordres de servei, per nomenar o cessar autoritats o càrrecs públics o per modificar estructures orgàniques.

En ocasions, tanmateix, no és fàcil advertir si ens trobem davant d'un simple recordatori de les facultats inherents al poder jeràrquic o bé de continguts que pretenen afegir-hi un plus, fins al punt que es considerés aconsellable deixar-los expressament previstos en el text de l'Acord. La tècnica emprada pot respondre a motivacions diverses, però el cert és que, a més d'aquestes previsions més redundants i prescindibles, també n'hi ha d'altres que suposen una novetat, com la introducció de supòsits específics de nul·litat i d'ineficàcia d'actes o la possibilitat d'alterar les regles imperants sobre el desplegament i les competències de les forces de seguretat d'una i altra Administració.

### 3 Cessament del president, del Govern i dels consellers

#### 3.1 En general

La primera mesura que el Consell de Ministres proposa, el Senat aprova i el president del Govern espanyol executa és el cessament del president de la Generalitat, del seu Govern i de les conselleres i consellers que l'integren. Amb aquesta finalitat, dins del primer apartat de l'Acord del Consell de Ministres ("A. Medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno"), s'hi fan les previsions següents:

“Se autoriza al Gobierno de la Nación a proceder al cese del Presidente de la Generalitat de Cataluña, del Vicepresidente y de los Consejeros que integran el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

El cese implicará la sustitución en el ejercicio de todas las funciones que estatutaria, legal y normativamente les son propias como Presidente, Vicepresidente y miembros del Consejo de Gobierno y como titulares de sus respectivos Departamentos o Consejerías.

El ejercicio de dichas funciones corresponderá a los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación”.

Dues acotacions permeten conèixer el contingut complet d'aquest primer apartat: a) l'Acord també atribueix al president del Govern de l'Estat, de forma singular, la competència del president de la Generalitat relativa a la dissolució anticipada del Parlament de Catalunya i a la convocatòria d'eleccions autonòmiques, amb la precisió que aquesta darrera competència s'havia d'exercir en el termini màxim de sis mesos des de l'aprovació d'aquestes mesures per part del Senat; b) L'Acord del Senat que aprova les mesures proposades corregeix el tercer paràgraf de l'apartat A), per fer-hi constar que l'exercici de les funcions dels òrgans cessats correspondria, en primer lloc, i a més dels òrgans o autoritats que creés o designés el Govern de l'Estat, al mateix Govern de l'Estat.

Aquestes mesures són, sens dubte, les més importants de totes les aprovades i l'eix central de la intervenció coercitiva de l'Estat sobre les institucions catalanes, ja que, a més de la destitució del Govern també permeten la dissolució del Parlament, la convocatòria d'eleccions i situar completament l'Administració de la Generalitat sota el control del Govern de l'Estat.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Les mesures aplicades al Parlament són també molt incisives, però com recorda Albertí, en tant que es va dissoldre el Parlament i es van convocar eleccions de manera immediata, aquestes mesures no van tenir pràcticament virtualitat (Albertí, 2018: 32).

La captura del Govern és la clau que obre tots els panys. La seva eficàcia és indiscutible, quelcom que no es pot dir de la seva constitucionalitat. Autors com Albertí<sup>16</sup> i Ridao<sup>17</sup> la qüestionen obertament, a més de recordar que aquest tipus de mesures foren descartades en el procés constituent i que la doctrina també s'inclina de forma majoritària per rebutjar-la. Convé recordar que fins i tot autors que havien propugnat la “desdramatització” de l'article 155, sostenien, alhora i de forma taxativa, que “en ningún caso cabrán medidas de disolución de órganos autonómicos o de revocación de cargos políticos”.<sup>18</sup>

Des de la perspectiva constitucional, els autors esmentats en primer terme articulen la seva crítica al cessament del Govern al voltant dels quatre arguments següents, sintèticament exposats:

a) Hi ha una manca de congruència evident entre el requeriment que el president del Govern de l'Estat formula al president de la Generalitat, tant pels fets que s'hi esmenten com per les mesures que s'hi apunten, que són superats molt amplament pels fets que posteriorment s'imputen i per les mesures finalment proposades i aprovades, la qual cosa infringiria el procediment previst per la Constitució i també les garanties que aquesta volia preservar.<sup>19</sup>

b) El cessament del president de la Generalitat i del Govern i l'assumpció de llurs funcions per part d'òrgans estatals es considera contrari al principi d'autonomia i al règim de govern parlamentari de les comunitats autònomes, perquè atempta contra la regulació constitucional i estatutària relativa a la designació, funcions, relacions i cessament d'aquests òrgans.<sup>20</sup>

c) El cessament també afecta drets fonamentals, que és un dels límits bàsics que les mesures adoptades no poden traspassar, com el dret de participació política (cessament per causes no previstes i per un òrgan diferent del que estableix l'ordenament, amb afectació del *ius in officium* protegit per l'article 23.2 CE, com ha manifestat reiteradament el TC)<sup>21</sup> i el dret al jutge ordinari predeterminat per la llei (article 24.2 CE, afectat en aquest cas perquè el cessament fa perdre l'aforament previst estatutàriament per a les persones cessades (article 70.2 EAC) i es produeix una modificació de facto de la competència judicial a les quals estaven vinculats, amb l'agreujant que les persones esmentades semblaven abocades a afrontar responsabilitats penals pels mateixos fets que motiven l'aplicació de l'article 155 CE).<sup>22</sup>

d) El cessament del president de la Generalitat i del seu Govern no supera el test d'adequació i proporcionalitat a què cal sotmetre'l per verificar la seva constitucionalitat, en el sentit que es pugui considerar una mesura “necessària” i apta per assolir les finalitats que ha de perseguir: es tracta d'una mesura que, a més de no estar emparada ni pel pressupost fàctic ni per les conseqüències que consten al requeriment previ, al qual s'afegeix *ex novo* i *per saltum*, té un caràcter repressiu, no previst per l'article 155 CE, i és clarament desproporcionada, en existir altres mesures menys lesives per a l'autonomia de Catalunya, igualment aptes per atènyer les finalitats previstes a la Constitució.<sup>23</sup>

16 (Albertí, 2018).

17 (Ridao, 2018).

18 (García de Enterría, 1985: 270).

19 A parer d'Albertí, “la conclusió que es desprèn de l'examen del procediment d'aplicació de l'article 155 al cas de Catalunya és el fracàs rotund del procés previ de diàleg i deliberació que la Constitució exigeix abans d'adoptar mesures extraordinàries, que va quedar completament desnaturalitzat” (Albertí: 2018, 31).

20 Ridao considera que si les instruccions del Govern de l'Estat alteren el que preveu l'Estatut, sense una prèvia reforma d'aquest, “aparte de dirigir una grave invectiva contra el estado de derecho, se estaría vulnerando el principio de legalidad y el de jerarquía normativa, al tener que admitir que un real decreto de cese como el que se deriva del Acuerdo del Senado tiene prevalencia sobre una norma como el Estatuto” (Ridao, 2018: 190-191). A aquesta afirmació s'hi podria oposar que “la força constitucional” del cessament deriva del mateix article 155 CE, en haver considerat el Senat que podia constituir una de les —innominades— “mesures necessàries” que s'hi preveuen. Però si això és així, i tant l'Acord adoptat pel Senat, com les mesures adoptades pel Govern de l'Estat poden contradir, suspendre o derogar puntualment la Constitució (article 152, per exemple: “un Presidente elegido por la Asamblea”) i l'Estatut (articles 67-68, sobre l'elecció, el cessament, la suplència i la substitució del president de la Generalitat, entre altres), la pregunta que es planteja és: amb quins límits, si és que n'hi ha algun?

21 (Albertí, 2018: 33).

22 (Ridao, 2018: 193).

23 García de Enterría, referint-se a l'expressió “mesures necessàries”, assenyalava que “lo que este concepto exige, en todo caso, es una medida adecuada y proporcionada, orientada no hacia una finalidad represiva, sino hacia la de corrección o rectificación de la acción ejecutiva autonómica que ha determinado la intervención” (García de Enterría, 1985: 271). Vid. també (Albertí, 2018: 20 i



La inconstitucionalitat d'aquests cessaments també ha estat posada en relleu, amb arguments coincidents amb els anteriors, pels dictàmens emesos pel Consell de Garanties Estatutàries (CGE), just abans i després de la intervenció,<sup>24</sup> i pels recursos d'inconstitucionalitat formulats pel Parlament de Catalunya i pel Grup Parlamentari Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

Al nostre parer, un dels retrets més grans que es pot fer a aquesta mesura, i un dels vicis d'inconstitucionalitat que més podria afectar-la, és que es va preveure i adoptar com a mesura *inicial* (i no com a mesura final i subsidiària d'altres de preferents que s'haguessin demostrat insuficients), *completa* (no va afectar únicament el president de la Generalitat, sinó també el Govern i cada dels seus membres, titulars, alhora, de cada un dels departaments en què s'estructura l'Administració de la Generalitat, així com el conjunt de llurs funcions) i *sense mesures per minorar* aquesta ingerència màxima en l'autonomia política i administrativa de la Generalitat, com ara l'ús de la delegació de les competències assumides en autoritats inferiors a les cessades, delegació que l'òrgan delegant sempre pot graduar, incloent-hi un major o menor nombre de facultats i condicionant més o menys intensament l'exercici de les facultats delegades i que també pot revocar en qualsevol moment.

El cessament de tots els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat, a més d'invalidar, suspendre o derogar temporalment les previsions de les normes de capçalera i de la legislació ordinària, també menysté l'ampli joc que aquestes normes ofereixen per graduar la intervenció estatal, sense afectar-ne necessàriament l'eficàcia. En efecte, si la destitució fos constitucionalment admissible, també ho haurien de ser la suspensió en l'exercici del càrrec (mesura que, a diferència de l'anterior, no és irreversible), la limitació de les atribucions que li són inherents, o el condicionament del seu exercici, opcions que haguessin permès assolir les mateixes finalitats, però que haurien estat molt més respectuoses amb el principi constitucional d'autonomia.

En efecte, a banda de la possibilitat d'optar per la suspensió, cal tenir present que si el cessament hagués afectat de forma exclusiva el president de la Generalitat, això hagués suposat automàticament el cessament del Govern (article 68.4 EAC) i el seu pas automàtic a la situació de Govern en funcions, és a dir, a una situació en què les seves atribucions resten limitades de forma significativa, atès que, d'acord amb la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, "ha de limitar la seva actuació al despatx ordinari dels assumptes públics, inclòs l'exercici de la potestat reglamentària, i s'ha d'abstenir, llevat que ho justifiquin raons d'urgència o d'interès general degudament acreditades, d'adoptar qualssevol altres mesures" (article 27.1) i tampoc "no pot aprovar el projecte de llei de pressupostos de la Generalitat, ni presentar projectes de llei al Parlament, ni dictar decrets legislatius" (article 27.1). Certament, conserva la potestat de dictar decrets llei (article 27.3), però aquí cal recordar, d'una banda, que el titular de l'òrgan que dirigeix l'acció del Govern i en promulga els decrets llei hauria estat suspès o cessat i substituït per un òrgan estatal, i de l'altra, que les atribucions que conserva el Govern en funcions, abans d'ésser completament traspassades a aquests òrgans estatals, també haurien pogut ser objecte de condicionament, limitació, suspensió o, fins i tot, temporalment excloses.

Abans d'afectar el conjunt del Govern i dels seus membres, el cessament s'hauria pogut restringir a les persones titulars de les conselleries més polítiques o que haguessin requerit un control més estret, a judici del Govern de l'Estat i del Senat. Tant el president, com el vicepresident, com els consellers i conselleres tenen legalment establert un règim complet de delegació, suplència i substitució,<sup>25</sup> de forma que fins i tot amb la suspensió o el cessament del president, del vicepresident i de diversos consellers o conselleres, la direcció de tots els departaments de l'Administració hauria pogut romandre en mans de persones nomenades d'acord amb els principis vertebradors i les regles ordinàries de l'ordenament jurídic.

33-34) i (Ridao, 2018: 191-192).

24 Dictamen 13/2017, de 26 d'octubre (conclusió tercera, b) i Dictamen 14/2017, de 5 de desembre (conclusió tercera).

25 El president, si no ha nomenat un conseller primer, pot delegar temporalment funcions executives en un dels consellers (article 67.8 EAC). Correspon exercir-ne la suplència al conseller primer o consellera primera o al vicepresident o vicepresidenta, si han estat nomenats; altrament, n'exerceix la suplència el conseller o consellera que el president o presidenta determini o, en cas de manca de designació, el conseller o consellera que ocupi el primer lloc en l'ordre de prelación protocol·lària. En cas d'absència, malaltia o impediment de la persona cridada a exercir la suplència, correspon d'exercir la suplència al conseller o consellera que ocupi el lloc immediatament inferior en l'ordre de prelación protocol·lària (Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, article 6). Solucions similars es troben igualment previstes per a les figures del vicepresident o vicepresidenta (Llei 13/2008, article 15.4) i dels consellers o conselleres (Llei 13/2008, article 12.1.k, encàrrec del despatx ordinari dels assumptes i les funcions de la persona titular d'un departament a la titular d'un altre).

El fet de no optar per solucions com aquestes, sinó per la substitució total i completa del Govern i per l'assumpció del conjunt de les funcions de llurs membres no únicament afecta el principi democràtic i el principi d'autonomia, sinó que causa danys innecessaris, tant a les persones com als interessos generals, i genera disfuncions que confirmen que ens trobem davant d'una mesura inadequada i, per tant, antijurídica. Així ocorre amb les afectacions, els danys i les disfuncions que tractem a continuació.

### 3.2 Cessament del personal eventual

El cessament del vicepresident i de les conselleres i consellers que integraven el Govern de la Generalitat va anar acompanyat del cessament de tot el personal eventual que tenia adscrit. En efecte, el RD 943/2017, de 27 d'octubre, després d'acordar el cessament nominatiu dels membres del Govern esmentats, opta igualment per “acordar el cese de todo el personal eventual adscrito a los cargos o autoridades relacionados en el apartado anterior, en los términos del artículo 5 del Decreto de la Generalitat 2/2005, de 11 de enero, sobre el régimen jurídico del personal eventual de la Administración de la Generalitat de Cataluña, y en los del artículo 123 del texto único de la Ley de la función pública de la Administración de la Generalitat de Cataluña aprobado por Decreto Legislativo de la Generalitat 1/1997, de 31 de octubre”.

Aquesta mesura va afectar un mínim de 139 persones, és a dir, més de la meitat del nombre total de persones cessades en aplicació de l'article 155 CE (234 treballadors públics, sense comptar les 13 persones titulars dels òrgans superiors de l'Administració ni les que van cessar per iniciativa pròpia, un mínim de 6). L'acord de cessament podia respondre al principi de seguretat jurídica, tot i el seu caràcter genèric, però de fet es pot considerar superflu, ja que la nota comuna més coneguda d'aquesta classe de personal és que totes les persones que ocupen llocs com a eventuals *cessen de forma automàtica*, i sense cap dret a indemnització, quan cessen les autoritats que els varen nomenar.<sup>26</sup>

És personal eventual qui, en virtut de lliure nomenament, ocupa un lloc de treball en règim no permanent, considerat de confiança o assessorament no reservat a personal funcionari en la corresponent relació de llocs de treball. Tanmateix, convé distingir dues grans classes de personal eventual: d'una banda, la d'aquelles persones que integren els gabinets dels consellers i conselleres i exerceixen funcions que requereixen la seva confiança (caps de gabinet, caps de les oficines de comunicació, de protocol i de relacions institucionals i caps de les secretaries dels consellers/es); i de l'altra, la de les persones a qui, també per una relació de confiança, s'encomana l'assessorament de les conselleries i de les persones que en són titulars, en àmbits específics d'especial relleu o complexitat.<sup>27</sup> Malgrat la relació de confiança que es pressuposa que tenen amb les autoritats que els nomenen i amb el règim especial que els és d'aplicació, aquests servidors públics formen part del personal al servei de l'Administració, conjuntament amb el personal funcionari, interí i laboral. Per tant, l'aplicació de l'article 155 CE a l'Administració de la Generalitat, entre altres conseqüències, va suposar la desaparició completa d'una classe de servidors públics.

Aquesta situació va deixar tots els departaments de la Generalitat escapçats, no únicament pel que fa a la seva direcció política, sinó també pel cessament de les persones que en dirigien llurs secretaries i llurs serveis de premsa, protocol i relacions institucionals (serveis que no donen suport únicament a la persona titular del departament, sinó al conjunt d'aquest, i on prestaven serveis altres treballadors, que perdien la persona que els dirigia i coordinava, fins a la fi de la intervenció estatal). Es perdia, igualment, tot el coneixement i tota la col·laboració que fins aquell moment havien prestat a l'Administració les persones eventuals amb funcions d'assessorament especial. S'afavoria, així, la paràlisi de l'Administració de la Generalitat i s'impedia el legítim exercici de llurs funcions de comunicació amb els ciutadans i de relació institucional i protocol·lària amb la resta d'institucions públiques i privades.

<sup>26</sup> El règim jurídic d'aquests treballadors públics es troba principalment recollit al Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, i en el Decret 27/2005, d'11 de gener, sobre el règim jurídic del personal eventual de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. També es refereix a aquesta classe de personal l'article 12, entre d'altres, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, text refós aprovat per Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre.

<sup>27</sup> Encara hi ha altres supòsits, més singulars, de llocs ocupats per personal eventual, com ho són alguns llocs adscrits a les oficines dels expressidents de la Generalitat, els corresponents als assessors dels grups parlamentaris del Parlament de Catalunya i llocs específics amb facultats directives, però definits igualment com a eventuals, com la Direcció del Centre d'Història Contemporània de Catalunya i del Centre d'Estudis de Temes Contemporanis. Tots aquests llocs també van restar afectats pel cessament del personal eventual, si bé dins dels dos grups es va permetre efectuar nous nomenaments, cosa que no ocorregué dins del tercer.

¿Era una mesura necessària per assolir les finalitats pròpies de l'article 155 CE? El que és clar és que es podria haver evitat per distintes vies, començant per la de mantenir en el càrrec les autoritats que havien nomenat aquestes persones. El Govern de l'Estat podria haver nomenat de nou aquestes persones, a totes o a algunes, haver-ne nomenat de noves, habilitar els alts càrrecs de la Generalitat per fer-ho o posar a disposició de l'Administració catalana el personal eventual vinculat amb les autoritats ministerials, però res d'això no va succeir.<sup>28</sup> És més, hi ha dades que indiquen que es va fer un seguiment estret dels processos impulsats per cobrir llocs de treball que es trobaven vacants amb personal interí o de reforç amb l'ànim d'impedir o dificultar que fossin coberts per persones que havien ocupat anteriorment llocs eventuais, encara que complissin sobradament els requisits exigits per a la cobertura d'aquestes places.<sup>29</sup> Sembla clar, doncs, que aquests cessaments varen tenir un caràcter principalment punitiu i que qui va adoptar-les ho va fer de forma deliberada i amb plena consciència dels danys que en derivaven per a les persones i per a l'Administració on prestaven serveis.

Finalment, aquests cessaments no foren publicats oficialment, de forma completa i nominativa, en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC), la qual cosa no suposa únicament una infracció dels principis de seguretat jurídica, publicitat i transparència, sinó també de la legalitat vigent, que obliga a publicar oficialment aquests cessaments.<sup>30</sup>

### 3.3 Paralització de l'activitat normativa

L'aplicació de l'article 155 CE també va comportar la paralització —pràcticament absoluta— de l'activitat normativa de la Generalitat de Catalunya. Aquesta paralització afecta tant l'exercici de la potestat legislativa que correspon al Parlament (article 55.2 EAC) com la potestat reglamentària que pertoca d'exercir al Govern (article 68.1 EAC), així com la resta d'atribucions del mateix Govern en el pla normatiu (article 26 Llei 3/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern).

En el primer cas, les mesures proposades pel Govern de l'Estat i aprovades pel Senat, varen preveure que el Parlament de Catalunya “seguirá ejerciendo su potestad legislativa y de organización propia, si bien no podrá tramitar iniciativas que resulten contrarias a las presentes medidas, ni a su presupuesto, objeto y finalidad” (apartat D.4, primer paràgraf). Per tal de garantir que no es produís aquesta discrepància, les mesures proposades pel Govern de l'Estat també pretenien aplicar un règim de comunicació i autorització prèvia a qualsevol iniciativa parlamentària de caràcter normatiu o fins i tot simplement resolutòria (apartat D.4, segon i tercer paràgraf), però l'Acord del Ple del Senat suprimeix expressament aquests darrers condicionaments, “per ésser contraris a la Constitució” (apartat II.C). En qualsevol cas, el mateix 27 d'octubre de 2017, el president del Govern de l'Estat, en ús de les facultats acabades d'assumir, opta per la dissolució anticipada del Parlament,<sup>31</sup> fet que comporta el decaïment de totes les iniciatives legislatives en tràmit,<sup>32</sup> és a dir, a un total de 46 iniciatives (9 projectes de llei i 37 proposicions de llei), segons les xifres oficials fetes públiques posteriorment.<sup>33</sup>

Pel que fa a la iniciativa normativa del Govern, segons les xifres esmentades, resten paralyzats 3 avantprojectes de llei, 11 propostes d'Acord de Govern d'aprovació de memòries preliminars d'altres avantprojectes de llei i

28 No obstant això, cal esmentar alguna excepció puntual, com ho fou el nomenament de personal eventual adscrit a l'oficina de l'expresident Montilla, per part del secretari general del Departament de la Presidència, o la significativa Resolució INT/2720/2017, de 7 de novembre, firmada pel ministre de l'Interior, Juan Ignacio Zoido, per la qual es va nomenar una persona, com a personal eventual, cap de l'Oficina de Comunicació del Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 7508, de 30 de novembre).

29 Així es posa en relleu, encara que no es disposi d'una acreditació documental, en alguns escrits testimonials com (Martínez Vergel: 2018) o en un comunicat relatiu al personal eventual difós pel col·lectiu de treballadors públics ServidoresCAT ([www.servidorescat.cat](http://www.servidorescat.cat)).

30 Decret 2/2005, d'11 de gener, sobre el règim del personal eventual, article 5.2: “El cessament del personal eventual ha de ser objecte de publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”. Únicament alguns departaments varen dur a terme la publicació d'aquests cessaments, en alguns supòsits, força temps després que s'haguessin produït.

31 *RD 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución*, article 2.

32 Article 206 del Reglament del Parlament de Catalunya.

33 Informe del Comissionat per al Desplegament de l'Autogovern, *155CE: Els efectes de la intervenció...*, cit., pàgines 57-58, on es relacionen nominalment les iniciatives legislatives aturades.

35 iniciatives reglamentàries.<sup>34</sup> Però les iniciatives normatives del Govern no únicament resten paralitzades, sinó que tampoc se n'impulsen de noves, de forma que, amb caràcter general, es pot constatar que hi ha una renúncia per part del Govern de l'Estat a l'exercici de les potestats normatives del Govern de la Generalitat (aprovar projectes de llei, inclòs el relatiu als pressupostos de la Generalitat, dictar decrets legislatius i decrets llei i exercir la potestat reglamentària en tots els casos en què no sigui específicament atribuïda al president o presidenta de la Generalitat o als consellers),<sup>35</sup> algunes de les quals aquest manté, com hem vist, fins i tot en la situació de Govern en funcions.

El Govern de l'Estat havia assumit expressament l'exercici, per substitució, de totes les funcions corresponents als membres del Govern de la Generalitat, però, com hem avançat, no fa pràcticament cap ús de les seves potestats normatives. En efecte, d'acord novament amb la Llei 3/2008, la forma de les decisions del Govern prenen la forma de: a) decret legislatiu (no se n'aprova cap); b) decret llei (no se n'aprova cap); decret (únicament se n'aproven 7, majoritàriament de cessament de persones, i cap de caràcter normatiu);<sup>36</sup> i d) acord (no se n'aprova cap). Convé destacar que la inhibició normativa del Govern de l'Estat també comportà la pràctica paralització de la funció atribuïda a la Comissió Jurídica Assessora, l'alt òrgan consultiu del Govern (article 72 EAC), en relació amb l'emissió de dictàmens preceptius sobre els projectes de reglaments o de disposicions de caràcter general que es dictin per a desplegar les lleis o el dret comunitari i llurs modificacions.<sup>37</sup>

El Govern i els ministeris estatals coneixien totes les iniciatives normatives en tràmit i, fins i tot, aquelles que es trobaven previstes, però no encetades, ja que els primers requeriments ministerials d'informació adreçats a tots els departaments de la Generalitat tenien, precisament, aquest objecte. L'anàlisi d'aquesta informació devia portar als responsables estatals a la consideració que les normes en tramitació no eren necessàries, oportunes o socialment rellevants, però el cert és que alguns d'aquests projectes normatius semblaven del tot innocus des de la perspectiva del compliment de les obligacions constitucionals i la protecció de l'interès general d'Espanya (com és el cas, per exemple, dels projectes de decret sobre la gestió de les dejeccions ramaderes, la venda directa de llet crua de vaca destinada al consumidor final o els serveis de criança a la llar per a la petita infància).

Aquesta paràlisi normativa es podria atribuir, certament i presumpta, a la voluntat d'evitar una ingerència excessiva en l'autonomia de Catalunya, probablement combinada amb la convicció que la intervenció tindria una durada relativament curta, sobretot si no es demorava excessivament la formació d'un nou Govern autonòmic després de les eleccions al Parlament de Catalunya convocades per l'Estat. Però el cert és que permet constatar, novament, la inadequació de les mesures adoptades en relació amb el Govern, a banda de deixar molt malparats el principi d'eficàcia de l'Administració, el caràcter irrenunciable de les potestats públiques, com a poders fiduciaris que no s'exerceixen en benefici propi, sinó dels interessos generals, així com el valor i la significació de les normes autonòmiques.

### 3.4 Indefensió jurídica

La intervenció de la Generalitat va comportar una alteració en la prestació de les funcions de representació i defensa del Govern i de l'Administració de la Generalitat davant dels tribunals. D'acord amb el relat

34 Íd., íd., pàg. 58-60.

35 Llei 3/2008, article 26, lletres *b*, *c*, *d* i *e*.

36 Un any enrere, entre les mateixes dates del període que prenem com a referència (27 d'octubre-15 de maig, data aquesta darrera en què és nomenat el nou president de la Generalitat), el Govern havia dictat 75 decrets.

37 Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, article 8.2.b. També és remarcable que, mentre durà la intervenció estatal, la Comissió va emetre diversos dictàmens relacionats amb projectes de decret o d'ordre (l'any 2017, els dictàmens número 298, 299, 305, 306, 313, 322, 330, 335-338, 346 i 347, i l'any 2018, els dictàmens 1, 6, 7, 39 i 82), per bé que tots ells sol·licitats pels consellers, abans del seu cessament, tret del darrer, l'únic que ens consta sol·licitat per una autoritat estatal (la ministra d'Agricultura i Pesca, Alimentació i Medi Ambient), en exercici de les funcions assumides arran de la intervenció estatal (Dictamen 82/2018, de 10 de maig. Projecte de decret sobre els règims d'intervenció ambiental atmosfèrica dels establiments on es desenvolupin activitats potencialment contaminants de l'atmosfera, el registre i el sistema de control de les seves emissions i es modifiquen diversos decrets en matèria d'emissions a l'atmosfera). Aquest projecte normatiu fou finalment aprovat, ja pel nou Govern de la Generalitat, com a Decret 139/2018, de 3 de juliol (DOGC núm. 7657, de 5.7.18). El seu impuls (sol·licitud del dictamen) per part d'un òrgan estatal evita en aquest cas la paràlisi i permet que el nou Govern aprovi la norma ben aviat.

d'aquesta situació fet públic pel nou Govern,<sup>38</sup> l'entrada en vigor de les mesures adoptades per l'Estat va provocar que tant el Gabinet Jurídic de la Generalitat com la defensa d'aquesta davant qualsevol ordre jurisdiccional quedessin sota la dependència del Ministeri de Justícia. L'efecte immediat més rellevant de l'aplicació de l'article 155 CE fou la impossibilitat d'impugnar l'Acord del Senat de 27 d'octubre de 2017, per mitjà del corresponent recurs, recurs que el Govern de la Generalitat formulà i presentà al Tribunal just abans de la seva aprovació, però que fou inadmissió pel Tribunal pel seu caràcter extemporani.<sup>39</sup>

El mateix dia 27 d'octubre s'aproven quatre reials decrets que apliquen les primeres mesures d'entre les aprovades pel Senat (cessament del president i del Govern, designació d'òrgans i autoritats estatals per substituir-los en l'exercici de llurs funcions, supressió d'òrgans i ens públics de la Generalitat i cessament de diversos alts càrrecs), disposicions que varen entrar en vigor el mateix dia de la seva publicació (28 d'octubre) i que no van poder ésser objecte de recurs pel Govern de la Generalitat perquè les seves funcions ja eren exercides pel Govern de l'Estat, justament en aplicació de les mesures que altrament haurien estat impugnades.<sup>40</sup>

Així mateix, mentre la Generalitat es trobava sota l'aplicació de l'article 155 CE, el Govern de l'Estat va formular 11 recursos d'inconstitucionalitat contra normes catalanes amb rang de llei. El Tribunal notificava els recursos al Gabinet Jurídic, però aquest no hi podia comparèixer. Finalment, durant aquests mesos, el Tribunal Constitucional va suspendre el termini per a la presentació d'al·legacions per part de la Generalitat, amb l'argumentació d'evitar un conflicte entre la defensa dels interessos de l'Estat i els de la Generalitat. Aquesta suspensió, l'empara legal de la qual no ens consta, es pot considerar lògica i beneficiosa per als interessos de la Generalitat, els quals, tanmateix, no es poden defensar en el moment en què són afectats, però posa novament en relleu la inadequació de les mesures adoptades i la manca d'accions del Govern de l'Estat orientades a preservar els interessos esmentats. Quelcom similar ocorre en l'àmbit dels conflictes de competències, com ho posa en relleu el cas de la Comissió Especial sobre la Violació dels Drets Fonamentals a Catalunya, creada mitjançant l'Acord GOV/138/2017, de 2 d'octubre,<sup>41</sup> impugnat davant del Tribunal Constitucional per part del Govern de l'Estat en data 20 d'octubre. La Comissió fou suprimida, en aplicació de l'article 155 CE,<sup>42</sup> i es va impedir que la Generalitat pogués formular al·legacions en defensa de la constitucionalitat de la seva creació.

L'aplicació de l'article 155 CE també afecta la defensa dels interessos de la Generalitat davant altres òrgans jurisdiccionalmentals, com el penal o el contenciós administratiu, bé perquè no fou possible impugnar els actes propis —però dictats per l'Administració de l'Estat en substitució de la Generalitat, com és el cas de la dissolució d'organismes com el Diplocat—, bé per la limitació de fet a l'hora de plantejar impugnacions d'actes que afectaven els interessos de la Generalitat i del personal al seu servei. En aquest capítol s'hi inclouen supòsits com la defensa de diversos docents acusats de delictes d'odi (l'Administració de l'Estat denegà expressament l'autorització per poder comparèixer en defensa del dret d'imatge dels afectats arran de publicacions que en difonien llurs dades personals), el cas de les obres d'art de Sixena (denegació expressa de la proposta de comparèixer en la querrela formulada pel Govern d'Aragó contra l'exconseller responsable de la matèria i de la interposició d'accions contra l'execució de la sentència, que es va fer plenament efectiva), o la formulació de la demanda contra l'expresident de la Generalitat, l'exvicepresidenta i l'exconsellera d'Educació arran de la consulta del 9N (demanda que el Gabinet Jurídic es veu obligat a formular, contra la

38 Ens referim, novament, a l'informe elaborat pel Comissionat per al Desplegament de l'Autogovern, *155CE: Els efectes de la intervenció...*, cit., pàg. 60-63, al qual seguim en aquest punt.

39 Interlocutòria 142/2017, de 31 d'octubre, FJ únic, on es fa el raonament següent: “Que dicho acuerdo haya sido aprobado finalmente por el Pleno del Senado y publicado después de la interposición del recurso no cambia la conclusión: en el momento de la interposición ese acuerdo no existía. Al menos en hipótesis, podría no haber llegado a existir si el Pleno no lo hubiera aprobado o lo hubiera aprobado con unas medidas distintas a las que se dan por supuestas en el recurso; como efectivamente ha sucedido en algunos puntos”.

40 La situació contrasta, doncs, amb el criteri expressat per García de Enterría anys enrere: “Parece evidente que, al suponer las medidas estatales de intervención una inmisión directa en el orden de competencias ordinarias de la Comunidad Autónoma, ésta podrá suscitar frente a las mismas conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional” (García de Enterría, 1985: 273).

41 DOGC 7471, de 10 d'octubre de 2017.

42 *Real Decreto 945/2017, de 27 de octubre*, article únic, apartat quart.

seva voluntat, seguint les instruccions del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i de conformitat amb l'acta de liquidació emesa pel Tribunal de Comptes).<sup>43</sup>

En definitiva, l'aplicació de l'article 155 CE, tal com es du a terme, situa les institucions de la Generalitat i el personal al seu servei en una situació d'indefensió jurídica. En algunes ocasions, aquesta indefensió no fou total, ni definitiva, però en d'altres sí. Més enllà d'altres valoracions, aquesta situació ratifica que el cessament d'òrgans autonòmics i l'assumpció de llurs funcions per òrgans estatals genera dèficits i incoherències molt rellevants dins del sistema institucional i territorial de l'Estat.

## 4 Direcció i control estatal de l'Administració de la Generalitat

### 4.1 Òrgans competents per intervenir i forma d'exercici de la competència

La qüestió dels òrgans competents per dirigir l'Administració de la Generalitat, en substitució dels seus òrgans superiors naturals, mereix diverses observacions. La primera d'elles és la relativa a les autoritats que el Consell de Ministres, en el seu Acord de 21 d'octubre de 2017, proposa designar per a aquesta funció, proposta que el Senat esmenaria pocs dies més tard. En efecte, el Consell de Ministres va preveure que l'exercici de les funcions pròpies dels òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat correspondria “a los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación” (apartat A). El Senat no va corregir la notòria indeterminació d'aquesta previsió, però la va esmenar en el sentit de precisar que l'exercici de les funcions esmentades correspondria, en primer lloc, al mateix Govern de l'Estat, una opció lògica, des de la perspectiva institucional, atès que es tractava de substituir l'òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat (article 68.1 EAC) i òrgans i autoritats de rang jeràrquic no inferior al que correspon als membres del Govern (president, vicepresident i consellers/es). El Govern de l'Estat, que no apareixia inicialment —ni necessàriament— com a òrgan executor de les mesures, hi acaba constant, i en primer terme, per decisió del Senat.<sup>44</sup>

En qualsevol cas, el Govern de l'Estat va designar els òrgans encarregats de donar compliment a les mesures adreçades al Govern i a l'Administració de la Generalitat, mitjançant el RD 944/2017, de 27 d'octubre. Ho feu, concretament, a favor del president del Govern de l'Estat, de la seva vicepresidenta, del Consell de Ministres i dels ministres com a titulars de llurs departaments. El president del Govern assumia les funcions corresponents al president de la Generalitat, si bé les delegava en la vicepresidenta del Govern (articles 3 i 7); la vicepresidenta assumia, a més, les funcions corresponents al vicepresident del Govern de la Generalitat (article 4); el Consell de Ministres assumia les funcions i competències que corresponen al Govern de la Generalitat (article 5) i els ministres restaven habilitats per exercir les funcions i per adoptar els acords, les resolucions i les disposicions pròpies dels consellers (article 6).

D'acord amb l'article 2 d'aquest RD, tots aquests òrgans habilitats tenien com una de les seves funcions bàsiques garantir el funcionament de l'Administració de la Generalitat, i del seu sector públic, com l'organització administrativa ordinària que exerceix les funcions executives que té atribuïdes legalment, amb subjecció en qualsevol cas “als principis de prudència i proporcionalitat i amb ple respecte a l'autonomia de Catalunya”. No obstant això, el mateix RD incorporava una norma que derogava les previsions de la legislació catalana sobre la publicació oficial dels actes i les disposicions adoptats pels òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat. En efecte, segons la disposició addicional primera, “les disposicions, actes, acords i resolucions que siguin adoptats pel Consell de Ministres i pels altres òrgans habilitats en aplicació d'allò establert en aquest reial decret i que requereixin d'inserció en un diari oficial, es publicaran en el Butlletí Oficial de l'Estat als efectes de llurs producció d'efectes i entrada en vigor”.

Garantir el funcionament de l'Administració de la Generalitat no era una tasca fàcil, però el RD objecte d'anàlisi hi afegí una major complexitat, en determinar —per annex— les àrees materials i els òrgans i

<sup>43</sup> Els detalls d'aquesta situació i de la seva evolució es poden consultar, amb cert detall, a Martínez Vergel (2018: 166-176).

<sup>44</sup> El Senat introdueix la mateixa esmena en l'apartat E.4, relatiu a la “modificación de los Departamentos, de las estructuras orgánicas y de los organismos, entes o entidades vinculadas o dependientes de la Generalitat de Cataluña”, però no, en canvi —probablement per oblit—, en l'apartat B, relatiu a les mesures aplicables a l'Administració, on s'explicita que “acordado el cese del Presidente, del Vicepresidente y de los Consejeros de Gobierno, la Administración de la Generalitat de Cataluña actuará bajo las directrices de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación en sustitución de aquéllos”.

organismes que passaven a dependre de cada ministeri. L'estructura de l'Administració de la Generalitat deixa de funcionar d'acord amb la seva pròpia estructura organitzativa, que és trossejada i adscrita als ministeris estatals d'acord amb l'estructura i les funcions d'aquests, de forma que en diversos supòsits els òrgans i les entitats vinculades a un mateix departament de la Generalitat passen a dependre de diversos ministeris.<sup>45</sup>

Com hem vist, el Govern de l'Estat no va dictar cap decret ni va adoptar cap acord sota la forma d'Acord de Govern de la Generalitat. Sí que es publiquen, en canvi, moltes ordres firmades pel ministre corresponent (un total de 89). L'objecte d'aquestes ordres és divers, però es troba principalment destinat a l'adopció de mesures, sovint improrrogables, relacionades amb l'execució del pressupost (aprovació de bases reguladores, convocatòria, atorgament i pagament d'ajuts i subvencions), la gestió dels serveis públics (preus i tarifes) i la garantia de serveis mínims en cas de vaga, el nomenament de persones externes o allunyades de l'estructura departamental de l'Administració (notaris, registradors, presidents o membres dels òrgans de govern d'ens públics vinculats més o menys estretament amb la Generalitat), i en alguns casos, a flexibilitzar l'exercici de la competència a favor d'òrgans autonòmics (delegació o encàrrec de funcions i suplència d'òrgans vacants) i, en uns pocs supòsits, a fer públics acords del Consell de Ministres en exercici de funcions pròpies del Govern català.

En qualsevol cas, l'actuació formalitzada dels òrgans estatals es limita principalment als actes de caràcter resolutori finalitzadors de procediments administratius relacionats amb la gestió ordinària dels serveis i es produeix en un nombre força inferior als dels actes de la mateixa naturalesa adoptats cada any pels òrgans autonòmics naturals.

En aquesta línia, un dels factors més sorprenents, pel seu caràcter irregular, i menys coneguts fora de l'Administració catalana, fou la forma com els òrgans habilitats pel Govern de l'Estat varen exercir les funcions assumides, fora dels supòsits que acabem de descriure. En efecte, encara que la direcció i el control de l'Administració catalana es va canalitzar principalment a través dels ministres, òrgans habilitats segons el RD 944/2017, molt sovint no foren aquests els interlocutors dels alts càrrecs de la Generalitat, els quals, per definició, havien passat a dependre jeràrquicament dels màxims responsables ministerials.

En efecte, tot i aquesta relació jeràrquica ministre-alt càrrec, amb molta freqüència directa i sense òrgans intermedis, els alts càrrecs rebien les instruccions i havien d'informar i retre comptes a òrgans inferiors dels ministeris, fins i tot desproveïts de comandament (membres de Gabinet, assessors ministerials). El *modus operandi* més utilitzat fou el consistent que, sense cap mena de contacte previ amb el ministre/a, un alt càrrec ministerial contactava informalment amb un alt càrrec de la Generalitat amb funcions més o menys anàlogues i li comunicava que passava a ser el seu interlocutor, és a dir, la persona que li requeriria la informació necessària i de qui rebria les ordres i les instruccions que calia seguir. Aquesta tècnica es va combinar amb la comunicació entre òrgans estatals i autonòmics de caràcter transversal o responsables de serveis comuns. Les subsecretàries ministerials, per exemple, contactaven amb les persones titulars de les secretaries generals o les direccions de serveis, per fer-los arribar les indicacions aplicables a tots els alts càrrecs del departament, encara que aquests alts càrrecs no tinguessin una dependència jeràrquica directa d'aquests òrgans estatals o autonòmics de caràcter horitzontal, sinó del conseller corresponent i, sota el 155 CE, del ministre que el substituïa. La nota comuna d'aquesta manera de procedir —que tenia altres variants o modulacions— és que es produïa a través de canals informals de comunicació —telefònicament o per correu electrònic— i, per tant, amb una constància feble o inexistent.

Com hem vist, l'Acord del Senat va preveure que l'Administració de la Generalitat actuaria sota les directrius dels òrgans o designats pel Govern de l'Estat en substitució dels òrgans superiors naturals (apartat B) i, d'acord amb el RD 944/2017, els ministres són els darrers òrgans que habilita el Govern, dins l'escala jeràrquica de l'Administració General de l'Estat, per executar les mesures autoritzades pel Senat (article 6).<sup>46</sup> Si calia donar entrada a òrgans jeràrquicament inferiors, aquestes mateixes mesures permetien fer-ho i

45 A títol d'exemple, el Ministeri de Justícia assumeix les funcions corresponents a diverses unitats directives del Departament de Justícia (però no de la Direcció General de Serveis Penitenciaris, ni de la Direcció d'Execució Penal a la Comunitat i Justícia Juvenil, que s'adsciuen al Ministeri de l'Interior), a la Direcció General d'Afers Religiosos del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge, i al Gabinet Jurídic de la Generalitat del Departament de la Presidència.

46 Tanmateix, pot ser significatiu que l'annex d'aquest RD atribueix els diversos àmbits competencials de l'Administració no als titulars ministerials, sinó, de forma més genèrica, a cada un dels ministeris.

els ministres també podien delegar o encarregar l'exercici de les funcions assumides en autoritats inferiors o diferents. Però en la gran majoria dels casos, aquestes designacions, delegacions i encàrrecs no es fan, o no es publiquen oficialment ni consten documentalment.<sup>47</sup> Al nostre parer, estem davant d'una irregularitat que afecta la tutela i la seguretat jurídica de l'Administració de la Generalitat i que se separa de l'Acord del Senat i de la regulació legal —estatal i autonòmica— sobre la titularitat i l'exercici de la competència.<sup>48</sup>

No cal recordar aquí els termes concrets d'aquesta regulació, que són prou coneguts. Destaquem únicament, com a principis bàsics, que la competència és irrenunciable i s'ha d'exercir pels òrgans que la tinguin atribuïda com a pròpia (llevat dels casos de delegació o avocació); que la delegació del seu exercici s'ha de publicar oficialment i ha de constar per escrit en les resolucions que s'adoptin per delegació (requisit, aquest darrer, igualment aplicable a la delegació de firma i a la suplència); i que tot i que és possible exercir la competència de forma verbal i a través d'instruccions i ordres de serveis que no necessàriament s'han de publicar, la regla general és que els actes administratius —no únicament els resolutoris— s'han de produir per escrit i que l'exercici de facultats per part dels òrgans que no les tenen originalment atribuïdes ha de deixar constància d'aquesta circumstància. En fi, encara que la publicació o la constància escrita d'aquests actes no sigui en tots els supòsits obligatòria, el context institucional en què es varen adoptar (la intervenció coactiva d'una Administració sobre una altra) i els principis a què se subjecta l'actuació dels òrgans habilitats (prudència, proporcionalitat, seguretat jurídica i ple respecte a l'autonomia de Catalunya) sembla que obligaven a actuar de la forma més regular i transparent possible.

En definitiva, al nostre parer, és evident que la potestat de direcció i les facultats que li són inherents es varen exercir d'una forma que va diluir la titularitat i l'exercici de la competència, envoltant la presa de decisions amb grans dosis d'opacitat, i, per tant, sense atendre els principis i les regles legals que disciplinen l'actuació de l'Administració per garantir-ne el funcionament regular i la seguretat jurídica dels subjectes afectats per la seva activitat.

A aquesta situació s'hi afegeix que els òrgans estatals habilitats varen fer un ús certament restringit de la delegació de l'exercici de la competència en òrgans autonòmics. Les delegacions —almenys les que s'adopten i es formalitzen com a tals— no s'acorden en benefici de tots els departaments de l'Administració de la Generalitat, sinó únicament a favor d'uns quants, i es projecten sobre actuacions executives, vinculades principalment amb la gestió burocràtica dels serveis, que s'han d'adoptar de forma massiva o reiterada (contractació i gestió dels serveis públics, gestió econòmica i financera, resolució de recursos administratius, etc.).<sup>49</sup> En canvi, es va recórrer amb certa freqüència a la delegació de firma, però aquestes delegacions no es varen publicar oficialment i amb caràcter general no permeten parlar tant de delegació com d'habilitació de firma i es projecten sobre actuacions prèviament comunicades i fiscalitzades.

Tot això, combinat amb l'opció de l'Administració de l'Estat de no actuar a través dels seus òrgans perifèrics, a la qual ens hem referit anteriorment, desembocà en un control general i complet de l'Administració de la Generalitat, exempt del control del Parlament, exercit a distància per part dels òrgans estatals habilitats, per mitjans preferentment informals i poc transparents, i a l'empara d'unes competències que es flexibilitzen

47 Una excepció aïllada, però rellevant, la constitueix la designació, del secretari general tècnic del Ministeri de l'Interior per exercir el conjunt de les funcions corresponents a la Secretaria General del Departament d'Interior i per a la firma per delegació dels actes que s'haguessin de dictar per al desenvolupament i l'execució de les eleccions al Parlament de Catalunya de 2017, en l'àmbit del Departament de Vicepresidència i d'Economia i Hisenda (RD 965/2017, de 3 de novembre, BOE núm. 268, de 4 de novembre).

48 Aquí cal tenir en compte, dins la legislació estatal, i principalment, les previsions de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (en particular, articles 8-14, sobre la competència administrativa), de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú (article 36, sobre la forma dels actes administratius) i el règim previst per a la delegació de competències per part dels òrgans del Govern (Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, article 20); i dins de la legislació catalana, les previsions sobre l'exercici de les competències dels òrgans del Govern contingudes a la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i el règim general previst sobre la competència dels òrgans administratius (Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya) i les previsions encara vigents de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat.

49 Tenim constància de set supòsits: dues delegacions a favor del secretari general del Departament de la Presidència (Ordre PRE/255/2017 i Ordre PRE/8/2018), quatre a favor d'òrgans del Departament de Territori i Sostenibilitat (Ordre TES/264/2017, Ordre TES/28/2018, Ordre TES/29/2018 i Ordre TES/42/2018) i una a favor d'òrgans del Departament d'Interior (Ordre INT/1074/2017), si bé aquesta darrera afavoreix principalment el secretari general tècnic del Ministeri de l'Interior (com és el cas de les funcions atribuïdes a la Direcció General de Policia).



amb una laxitud notòria a favor d'altres òrgans i autoritats ministerials i només estranyament a favor dels càrrecs de comandament catalans.

Les mesures que s'adopten i la forma com s'articulen també afecten una altra qüestió, que només deixarem anotada: la de l'ús de les llengües oficials per part de l'Administració de la Generalitat. Diversos mitjans de comunicació varen posar en relleu alguns supòsits en què els òrgans estatals haurien imposat l'ús de la llengua castellana com a llengua de relació entre la Generalitat i els interlocutors ministerials. Més enllà de les ineficiències que això podia generar, aquesta opció es podia considerar correcta en relació amb les comunicacions entre els òrgans de la Generalitat i els òrgans centrals de l'Administració de l'Estat, atesa la previsió de la legislació bàsica estatal que obliga a traduir els expedients i documents que han de tenir efectes fora del territori de la comunitat autònoma (Llei 39/2015, article 15). Però la seva aplicació a les relacions orals i escrites entre els òrgans de la Generalitat i els representants de l'Estat desplaçats al territori català no mereix la mateixa valoració, atès que la legislació reguladora de l'ús de les llengües oficials per part de la Generalitat —legislació que l'Acord del Senat no exclou ni matisa— preveu que aquesta ha d'emprar el català en la seva actuació interna.<sup>50</sup> Sense entrar en altres consideracions, la qüestió de l'ús de la llengua pròpia posa novament en evidència la manca d'observança de la legislació vigent i la inadequació de les mesures consistents en la substitució dels òrgans autonòmics per part d'òrgans estatals.

#### 4.2 Condicionament i ineficiència de l'activitat administrativa

L'Acord aprovat pel Senat no es limita a situar l'Administració de la Generalitat sota la dependència jeràrquica dels òrgans designats pel Govern de l'Estat (revestits amb previsions que recorden les clàusules generals d'apoderament i amb d'altres amb ressonàncies intimidatòries),<sup>51</sup> sinó que també aposta per subjectar la seva activitat a diversos mecanismes exorbitants del principi jeràrquic i del règim legal aplicable a l'elaboració i publicació d'actes i normes.

Convé fer referència, en primer lloc, als *requeriments d'informació*, una facultat inherent al principi de jerarquia, reforçada per les previsions relatives a l'elaboració de directrius, instruccions i protocols d'actuació obligatòries per a les autoritats i el personal de l'Administració de la Generalitat (Acord del Senat, apartat II.E.6). Aquests instruments es varen concretar amb molta freqüència amb requeriments d'informació relatius als procediments administratius iniciats o pendents d'iniciació, en particular quan suposaven una despesa que calia executar dins l'exercici pressupostari, a les actuacions de caràcter contractual, a la gestió econòmica, financera i pressupostària i a les iniciatives normatives en tràmit. Totes aquestes iniciatives s'havien de reflectir en plantilles i models elaborats per l'Administració de l'Estat, amb indicació de l'estat de tramitació i amb les previsions relatives a l'òrgan competent per adoptar-la i al calendari previst.

A la pràctica, les instruccions esmentades varen anar més enllà de la sol·licitud i recepció de la informació, amb l'establiment d'un *règim generalitzat de comunicació i autorització prèvies* que va afectar tant l'oportunitat de prosseguir les actuacions iniciades o previstes com els actes resolutoris que calia adoptar. Aquesta forma de procedir, que trencava la distribució interna de competències i el règim ordinari d'adopció d'actes, es trobava expressament prevista a l'Acord del Senat, on s'habilitava els òrgans i les autoritats designades per l'Estat per “someter a un règimen de comunicació o autorización previa de las actuaciones de la Administración de la Generalitat, siendo nulos los actos, actuaciones y resoluciones que se adopten sin este requisito”, amb la previsió adicional que, en el cas dels actes sotmesos a comunicació prèvia, els òrgans estatals competents podien oposar-se, amb caràcter vinculant (i encara que no es digui, sense necessitat de motivar la decisió), a la seva resolució (apartat B).

<sup>50</sup> Vid., principalment, l'article 3 CE, els articles 6, 32 i 33 EAC i els articles 2, 4, 9 i 10 de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística. La referència als mitjans esmentats i un tractament prou complet i raonat de la qüestió es pot consultar al “Comunicat sobre l'ús de la llengua catalana per part de la Generalitat intervinguda” difós per l'entitat ServidorsCAT ([www.servidorscat.cat](http://www.servidorscat.cat)).

<sup>51</sup> Al primer tipus de previsions (potestats genèriques o clàusules generals d'apoderament) ens hi hem referit en un apartat precedent. Pel que fa a les segones, l'Acord aprovat conté diverses referències a l'exigència de responsabilitats disciplinàries, patrimonials, comptables, penals o de qualsevol altre ordre que poguessin derivar de l'incompliment de les decisions adoptades pels òrgans estatals corresponents i, més en general, per l'incompliment de les mesures aprovades, que s'entendrà com un incompliment del deure de fidelitat a la Constitució i l'Estatut a efectes disciplinaris i sense necessitat de recórrer a informes previs sobre expedients disciplinaris (apartat B, *in fine*, i E.8, aquest darrer, endurit pel Senat).

L'Acord del Senat també estengué els *nous supòsits de nul·litat de ple dret* i manca d'eficàcia a totes les actuacions, expressament prohibides, dutes a terme per qualsevol persona al servei de l'Administració i del Parlament que fossin contràries a les mesures aprovades o que s'adoptessin sense els requisits establerts pels òrgans estatals competents en la seva aplicació (apartat E.2), així com als actes i les normes publicats al DOGC o al BOPC sense l'autorització o en contra de les indicacions dels òrgans esmentats (apartat E.3). En conseqüència, la *publicació oficial* de resolucions, actes, acords o disposicions normatives, fos quin fos el seu rang o la seva naturalesa, administrativa o parlamentària, també restava sotmesa a autorització prèvia.

Com subratlla Ridaó,<sup>52</sup> la introducció d'aquests nous supòsits de nul·litat és del tot objectable des de la perspectiva de la seguretat jurídica, en la qual, d'altra banda, l'Acord del Senat no deixa d'insistir. Malgrat tot, no tenim constància que aquestes regles fossin objecte d'aplicació. En canvi, els requeriments d'informació i el règim de comunicació i d'autorització d'actes i normes, aplicat igualment a llur publicació oficial, va emmanillar l'Administració i la va portar gairebé a la paràlisi, amb una greu afectació del principi constitucional d'eficàcia i, en ocasions, amb l'afectació dels interessos generals i dels drets i interessos de persones físiques i jurídiques externes a l'Administració. Per tot això, la legitimitat d'aquestes mesures, més clara com a mitjà de control si no es produeix una substitució dels òrgans naturals de l'Administració, és del tot qüestionable.

A aquesta situació hi varen contribuir de forma especial els requeriments d'informació ingent i urgent, sovint acompanyats d'avertiments comminatoris, i el control exhaustiu de totes les gestions de caràcter econòmic i pressupostari, adoptades a l'empara de la intervenció econòmica a què el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública sotmet a la Generalitat, especialment a partir del setembre de 2017.<sup>53</sup>

Un altre procediment molt practicat per obtenir informació i dictar les instruccions corresponents fou la de convocar els alts càrrecs de la Generalitat a les seus corresponents dels ministeris a la capital de l'Estat. A més de la inversió de temps derivada d'aquests desplaçaments, era la Generalitat qui havia d'assumir-ne la despesa,<sup>54</sup> la realització de la qual obligava els alts càrrecs afectats a firmar una declaració responsable d'acord amb la qual la dita despesa no tenia relació amb el finançament de cap activitat il·legal ni contrària als interessos generals.

## 5 Supressió d'òrgans i entitats

Un altre impacte molt rellevant de l'article 155 CE fou la supressió de nombrosos òrgans i entitats de la Generalitat, una decisió que en molts casos només es pot valorar des del terreny dels principis, i particularment a partir de l'anàlisi de la necessitat i l'adequació d'aquesta mesura en cada cas concret, però que en d'altres exigeix una anàlisi sobre el compliment o la infracció de la legislació positiva que podia suposar.

El Govern de l'Estat assumeix la potestat organitzativa de la Generalitat de forma genèrica (apartat A de l'Acord del Senat) i també de forma específica (apartat E.4: "Modificación de los Departamentos, de las estructuras orgánicas y de los organismos, entes y entidades vinculadas o dependientes de la Generalitat de Cataluña"), inclosa la potestat de modificació i extinció d'aquells organismes creats o autoritzats per llei. Com succeí en altres àmbits, aquesta potestat s'exerceix de forma immediata i té un fort impacte en l'estructura de l'Administració, encara que concentrat en els òrgans de suport als màxims responsables de l'Administració i als que exercien funcions relacionades amb el desenvolupament de l'autogovern i el dret a decidir del poble de Catalunya, així com en els ens i òrgans de representació i relació exterior.

En efecte, mitjançant el RD 945/2017, de 27 d'octubre, el Govern de l'Estat suprimeix les oficines del president i del vicepresident de la Generalitat, el Consell Nacional per a la Transició Nacional, la Secretaria per al Desenvolupament de l'Autogovern, l'Oficina per a la Millora de les institucions d'Autogovern, la Comissió Interdepartamental per al Desenvolupament de l'Autogovern i la Comissió especial sobre la

<sup>52</sup> (Ridaó, 2018: 194).

<sup>53</sup> Sobre aquesta qüestió, amb un cert detall, vid. l'informe del Comissionat per al Desplegament de l'Autogovern, *155CE: Els efectes de la intervenció...*, cit., pàg. 35-42.

<sup>54</sup> García de Enterría considera que la imputació dels costos de la intervenció correctora a l'Administració autònoma, l'actuació regular de la qual ha fet "necessària" la mesura, constitueix una mesura accessòria que sembla raonable que acompanyi les de caràcter principal (García de Enterría, 1985: 271).

violació de drets fonamentals a Catalunya, així com el Patronat Catalunya Món - Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya (Diplocat) i totes les delegacions del Govern de la Generalitat a l'estranger (un total de 13), amb l'única excepció de la Delegació del Govern a Brussel·les (el titular de la qual, tanmateix, és cessat en virtut de la mateixa disposició).

Des d'una anàlisi d'estricta legalitat, la decisió més xocant, d'entre tots els casos esmentats, la constitueix la supressió del Diplocat, disposada de forma directa, sense condicions ni matisos, pel RD 945/2017 (article únic, apartat cinquè). Aquest organisme estava constituït com un consorci, és a dir, com un ens públic de caràcter associatiu i voluntari, integrat per la Generalitat de Catalunya, els ajuntaments de Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona i Vielha-Mijaran, les quatre diputacions catalanes, les dues entitats municipalistes majoritàries i diverses institucions públiques i privades de l'àmbit acadèmic, econòmic, financer, empresarial i sindical. En conseqüència, la dissolució del Diplocat no es podia disposar, unilateralment, en exercici de la potestat d'autoorganització de la Generalitat assumida pels òrgans estatals, sinó únicament sobre la base d'un acord del seu màxim òrgan de govern —el Ple—, tal com ho estableix expressament la normativa bàsica estatal (Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic, article 127.2) i els propis estatuts del consorci afectat (article 11.e dels estatuts fets públics mitjançant el Decret 149/2012, de 20 de novembre).

No obstant això, el Govern de l'Estat en propugnà la liquidació a través de dos acords successius, la Instrucció conjunta, de 5 de desembre de 2017, del ministre d'Hisenda i Funció Pública i del ministre d'Assumptes Exteriors i de la Cooperació, i l'Acord del Consell de Ministres de 10 de desembre de 2017, pel qual es disposa de nou la liquidació, es crea un òrgan liquidador —integrat per tres alts càrrecs de la Generalitat— i s'insisteix en la procedència legal de la decisió adoptada. Tot això motivà la impugnació dels acords de supressió i liquidació d'aquest consorci, per la via contenciosa administrativa, per part de l'Ajuntament de Barcelona i l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, membres del consorci que, a diferència de l'Administració de la Generalitat, disposaven de llibertat per exercir accions judicials en defensa dels seus interessos i, en particular, del principi constitucional d'autonomia local, igualment afectat per la iniciativa estatal.

## 6 Nomenament i cessament de persones

D'acord amb les xifres oficials, a més del cessament del president de la Generalitat, del vicepresident del Govern i de les conselleres i consellers, l'aplicació de l'article 155 CE va suposar el cessament de 234 treballadors públics, entre alts càrrecs (33), eventuais (139), laborals d'alta direcció (11), personal laboral (50) i personal funcionari (1), xifres que inclouen el personal de les delegacions del Govern a l'exterior i el personal del Diplocat.<sup>55</sup> Es tracta d'una mesura expressament prevista per l'Acord del Senat (apartat II.B),<sup>56</sup> que s'aplicà, com es pot veure, amb una certa intensitat i pràcticament fins al final de la intervenció.<sup>57</sup> En qualsevol cas, ens tornem a trobar davant d'una facultat inherent a la jerarquia administrativa, fet que permetria considerar supèrflua, des d'una perspectiva tècnica, la seva previsió expressa, una vegada els òrgans estatals havien assumit el conjunt d'atribucions dels òrgans superiors de l'Administració catalana. Més singulars, i menys respectuosos amb la seguretat jurídica, foren els casos, reiterats, en què els cessaments no es realitzaven de forma nominativa, sinó fent referència als titulars d'òrgans o al conjunt de personal al servei d'organismes suprimits.

55 Comissionat per al Desplegament de l'Autogovern, informe 155CE: *Els efectes de la intervenció...*, cit., pàg. 6.

56 Es preveu, en aquest sentit, que els òrgans i les autoritats estatals competents podran “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 le sea aplicable—, así como los de cualesquiera organismos, entes y entidades vinculadas o dependientes de la misma, y de su sector público empresarial”.

57 En qualsevol cas, la major part dels cessaments, i els més rellevants en atenció al rang i la significació de l'òrgan afectat, es produeixen al principi de la intervenció, per mitjà del RD 945/2017, de 27 de octubre (cessament del delegat del Govern de Catalunya a Madrid, del representant permanent davant la Unió Europea, del secretari general del Departament d'Interior, del director general de la Policia, dels titulars de les delegacions del Govern a l'exterior i de la resta d'òrgans suprimits per la mateixa disposició), de l'Ordre INT/1038/2017, de 28 d'octubre (cessament del major dels Mossos d'Esquadra) i del RD 954/2017, de 31 d'octubre (cessament del secretari general del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, de tots els delegats territorials del Govern i del director de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern, a més dels titulars dels òrgans suprimits per aquesta mateixa disposició). El darrer cessament d'un alt càrrec, el director de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, es produí mitjançant el RD 232/2018, de 20 d'abril.

Els cessaments varen superar de llarg els nomenaments. En molts supòsits, doncs, no es va nomenar cap persona per cobrir l'òrgan vacant com a conseqüència d'aquests cessaments, la qual cosa seguia afeblint l'estructura i l'activitat de l'Administració de la Generalitat i, de forma particular, la seva representació al territori (cessament de tots els delegats territorials del Govern) i a l'estranger (cessament dels titulars i el personal de les delegacions a l'exterior). Són aïllats els casos en què aquests càrrecs vacants foren ocupats per representants ministerials i, quan això ocorre, la tècnica a la qual es recorre no és la del nomenament, sinó la de l'atribució o assignació de les funcions corresponents als òrgans esmentats.<sup>58</sup>

En altres supòsits, per cobrir els òrgans vacants es van nomenar persones que ja havien ocupat llocs de responsabilitat a l'Administració de la Generalitat<sup>59</sup> o es van designar alts càrrecs en actiu per exercir la suplència d'òrgans vacants.<sup>60</sup> Encara que en alguns casos aquestes decisions es varen consultar amb els alts càrrecs catalans, els òrgans estatals les adoptaven lliurement i no sempre d'acord amb el rang jeràrquic i les competències dels òrgans afectats. Altres nomenaments efectuats per l'Estat foren els realitzats en relació amb ens públics i privats vinculats amb l'Administració (consorcis, patronats de fundacions) o amb professionals que també hi tenen una vinculació especial (notaris, registradors), però altres entitats públiques instrumentals varen patir situacions de paràlisi per la manca de renovació d'aquests òrgans o perquè els òrgans estatals que n'havien assumit la responsabilitat no els convocaren.

A banda de les afectacions de caràcter personal, l'existència de nombrosos òrgans vacants per cessament de llurs titulars va perjudicar tant la pròpia activitat de l'òrgan com la del personal que tenien adscrit. Tampoc en aquests casos es delegà la competència per efectuar aquests nomenaments o per acordar aquestes suplències en els alts càrrecs de la Generalitat, amb unes o altres condicions. El caràcter fiduciari de les potestats administratives —en aquest cas, l'organitzativa— queda novament en entredit. A més de la pèrdua d'eficàcia que suposa, la situació no es compadiu ni amb el principi de proporcionalitat, ni amb el principi de lleialtat institucional, ni amb el principi d'autonomia, tots vigents igualment en el context d'una intervenció extraordinària sobre una altra Administració.

## 7 Necessitat, proporcionalitat, durada i revisió de les mesures

El penúltim apartat de l'Acord del Senat pel qual s'aproven les mesures proposades pel Govern de l'Estat és el relatiu a la durada i la revisió d'aquestes mesures (apartat II.E.9). S'hi preveu que es mantindran vigents i seran aplicades fins a la presa de possessió del nou Govern de la Generalitat; que en aquells casos excepcionals en què resulti imprescindible o inajornable, el Govern de l'Estat podrà plantejar al Senat modificacions de les mesures aprovades inicialment; i que també “podrà anticipar el cese de estas medidas si cesasen las causas que lo motivan, dando cuenta al Senado de esta decisión”. El Senat hi afegeix un darrer paràgraf que convé reproduir: “Además, el Gobierno, atendiendo a la evolución de los acontecimientos y de la gravedad de la situación, llevará a cabo una *utilización responsable* de las medidas aprobadas por el Senado, *modulando su aplicación* si se produjeran cambios en la situación u otras circunstancias que así lo aconsejen”.

La proposta del Govern insistia en aquestes idees, tant a la seva part dispositiva, com a la part expositiva que la precedeix, on es pot llegir que “las medidas que recoge este acuerdo son las absolutamente necesarias y proporcionadas al fin que se adoptan y tendrán la duración temporal que se entiende necesaria para reponer el marco constitucional y estatutario vulnerado [...] puesto que de ningún modo tienen por objetivo suspender la autonomía de Cataluña”.<sup>61</sup> La norma que va designar els òrgans competents per executar aquestes mesures també els obligà a implementar-les “con sujeción a los principios de prudencia y proporcionalidad y con pleno respeto a la Autonomía de Cataluña” (RD 944/2017, article 2.2).

58 RD 965/2017, de 3 de novembre, pel qual es designa el secretari general tècnic del Ministeri de l'Interior per exercir les funcions corresponents a la Secretaria General del Departament d'Interior.

59 Com és el cas del RD 983/2017, de 10 de novembre, pel qual es nomena la directora general de Modernització de l'Administració de Justícia.

60 Ordre JUS/1147/2017, de 16 de novembre, pel qual es designa el director de Serveis del Departament de Justícia per exercir la suplència temporal del director del Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada.

61 Apartat D “Objetivo y necesidad de las medidas del artículo 155”.

Els esdeveniments, certament, varen evolucionar. Els partits polítics catalans varen concórrer a les eleccions al Parlament convocades pel president del Govern espanyol i celebrades el 21 de desembre de 2019, les quals varen transcórrer sense incidents, el Parlament elegí el seu nou president i la Mesa, l'Estat va retirar les forces d'ordre públic que havia desplaçat a Catalunya i el Tribunal Superior de Justícia retornà la custòdia de la seva seu al cos de Mossos d'Esquadra. Alguns responsables estatals, en diverses declaracions públiques varen lloar la lleialtat dels alts càrrecs de la Generalitat i la col·laboració obtinguda per part dels personal al servei de la seva Administració. Aquesta va viure completament sotmesa a una intervenció de caràcter global, extensa i intensa i es trobava del tot subjecta a les directrius dels òrgans estatals, situats en una posició de jerarquia reforçada. No obstant això, cap de les mesures aprovades és objecte de modulació, aixecament o retirada, total o parcial, i totes elles es mantenen vigents i són aplicades fins a la fi del període inicialment previst, amb l'única modulació que suposa, en el terreny dels fets, l'elecció del president de la Generalitat, a mitjan maig de 2018.

L'exercici de les competències assumides pels òrgans estatals no fou flexibilitzat a favor dels alts càrrecs de la Generalitat, llevat de casos excepcionals i d'escassa rellevància, per bé que la regulació de la competència administrativa ofereix un catàleg amplíssim i susceptible de múltiples modulacions i condicionaments per operar aquesta flexibilització competencial amb una major o menor intensitat. L'activitat de l'Administració catalana, ofegada per requeriments constants d'informació, es mantingué sotmesa al règim de comunicació i autorització prèvia. Molts llocs vacants reservats a alts càrrecs o a personal eventual es mantingueren sense ocupar. Les normes en tramitació es mantingueren paralitzades, sense permetre que les autoritats catalanes en prosseguissin els actes d'impuls, i la Generalitat va continuar sense poder comparèixer en els processos judicials, davant la jurisdicció constitucional i l'ordinària, per a la defensa dels seus interessos.

L'única mesura que no esgota la duració que podia tenir és la relativa a la convocatòria d'eleccions al Parlament, que el president del Govern de l'Estat convoca de forma immediata, tot i disposar d'un termini de fins a sis mesos per fer-ho (Acord del Senat, apartat A). Paradoxalment, l'efecte més positiu que en podia derivar (la formació d'un nou Govern en un temps relativament breu) no es va arribar a produir, per raons prou conegudes, i l'Administració catalana es mantingué sota control estatal.

Al nostre parer, encara que ens trobem davant de previsions que admeten grans marges d'apreciació discrecional, hi ha prou elements per considerar que les mesures adoptades en un primer moment haurien d'haver estat objecte de modulació o d'aixecament, total o parcial, i que el fet de no procedir d'aquesta manera suposà un incompliment no justificat de l'Acord aprovat pel Senat, del règim constitucionalment previst per aquestes mesures extraordinàries d'intervenció estatal i del principi constitucional d'autonomia.

## 8 A tall de conclusió

L'eix central de l'aplicació de l'article 155 CE a Catalunya gira al voltant del cessament del Govern de la Generalitat i de l'assumpció del conjunt de funcions de llurs membres per part del Govern de l'Estat, ja que aquesta mesura, a més de destituir el Govern, també permet la dissolució del Parlament, la convocatòria d'eleccions i situar completament l'Administració de la Generalitat sota el control dels òrgans estatals. La captura del Govern és, doncs, la clau que obre tots els panys.

La constitucionalitat d'aquesta opció ha estat qüestionada, des d'àmbits institucionals i acadèmics, per motius seriosos i prou fonamentats (procediment seguit per aprovar-la, afectació del principi d'autonomia, afectació de drets fonamentals, com el de participació política —*ius in officium*—, i no superació del test d'adequació i proporcionalitat).

Aquesta darrera crítica es reforça quan es constata que el cessament dels membres del Govern es va imposar com una mesura inicial (i no com a recurs final i subsidiari d'altres de menys dràstics, i preferents, que s'haguessin demostrat insuficients), completa (en el sentit que no afecta únicament el president, sinó també el Govern i cada un dels seus membres) i sense preveure mesures que permetessin minorar aquesta ingerència tan intensa sobre l'autonomia política i administrativa de la Generalitat.

En qualsevol cas, l'observació de les conseqüències pràctiques que comporta el cessament del Govern aporta nous motius, igualment seriosos i fonamentats, per objectar que ens trobem davant d'una decisió necessària

i adequada i, per tant, constitucional. És el cas de la desaparició completa d'una classe de servidors públics, com el personal eventual, d'una gran importància per al funcionament ordinari de l'Administració, de la paralització, pràcticament total, de l'activitat normativa de la Generalitat, o de la situació d'indefensió en què se la situa en no poder comparèixer en processos jurisdiccionals, com a conseqüència del fet que un mateix Govern (el de l'Estat) és el responsable de les actuacions que poden vulnerar els interessos de la Generalitat i, de forma simultània, el competent per impugnar-les, en substitució dels seus òrgans naturals.

Dit això, la designació dels òrgans estatals competents per aplicar les mesures aprovades a l'empara de l'article 155 CE (president del Govern, vicepresidenta, Govern i ministres) es pot considerar correcta, en atenció al rang institucional dels òrgans a qui havien de substituir. Per contra, la forma com exerceixen les competències assumides s'aparta de les previsions recollides en l'Acord del Senat i de la disciplina legal aplicable a la competència administrativa.

Les mesures d'intervenció directament aplicables a l'Administració de la Generalitat extremen el poder de direcció jeràrquica i afecten de forma intensa l'actuació regular i eficaç dels seus serveis. Les mesures adoptades en aquests àmbits són les més nombroses i prolives. La seva configuració és variable i abasten des de previsions properes a les clàusules generals d'apoderament, fins al simple recordatori de les facultats inherents als poders jeràrquics, incrementades amb tècniques específiques com l'aplicació d'un règim d'autorització prèvia de les actuacions de l'Administració autonòmica o la introducció de nous supòsits d'invalidesa i ineficàcia. L'Administració de la Generalitat és pilotada a distància per part dels òrgans estatals competents, exempts del control del Parlament, i s'orienta a la simple gestió ordinària dels serveis i a atendre els requeriments d'informació i les instruccions estatals. Els llocs vacants com a conseqüència del cessament de llurs titulars sovint no són coberts amb nous nomenaments i en ocasions s'acumulen en els alts càrrecs en actiu per mitjà de la tècnica de la suplència.

Malgrat que la regulació de la competència administrativa ofereix un ventall amplíssim per flexibilitzar-ne l'exercici, de forma més o menys intensa o condicionada, l'exercici de les competències assumides pels òrgans estatals no fou compartit amb els alts càrrecs de la Generalitat, llevat de casos excepcionals i d'escassa rellevància. El manteniment d'aquestes competències i la manca d'aixecament o modulació de les mesures imposades fins al final de la intervenció no va atendre les previsions introduïdes pel Senat a favor d'aquesta modulació, si es produïen canvis en la situació o altres circumstàncies que ho aconsellaven. La defensa de l'adequació i la proporcionalitat de les mesures adoptades té aquí un dels seus punts més febles. En una observació global, hi ha elements per considerar que la intervenció estatal depassa el pla estrictament coercitiu o correctiu i entra en un altre de caire més sancionador o repressiu. En qualsevol cas, aquesta intervenció ens situa davant d'una Administració decapitada, afeblida i anestesiada.

La valoració de les mesures imposades des d'una perspectiva jurídica permet fer-ne una crítica des d'una anàlisi dogmàtica, sobre la base del major o menor respecte als drets fonamentals de les persones (participació política, tutela judicial efectiva, dret al jutge ordinari predeterminat per la llei) o a principis estructurants del dret públic, alguns d'ells de rang constitucional, com el principi de seguretat jurídica i d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics, els principis d'objectivitat, legalitat i eficàcia de l'actuació administrativa o el mateix principi d'autonomia. L'anàlisi també pot prendre en consideració si la manca d'exercici de les potestats administratives (com la normativa o la de nomenament de càrrecs públics), satisfà o no els veritables subjectes que en són beneficiaris, o si s'ha servat un respecte suficient al principi de lleialtat institucional, que mai pot ser exigible en una única direcció. Les conclusions a què es pugui arribar són, per definició, controvertibles.

Per contra, no ens sembla discutible que algunes de les actuacions (i omissions) vinculades amb l'execució de les mesures aprovades pel Senat no encaixen amb els principis i les regles de l'ordenament jurídic aplicables a les potestats públiques, la competència administrativa o l'ús de les llengües oficials per part de l'Administració. I tampoc no ens sembla discutible que una part rellevant de les mesures proposades, aprovades i aplicades a l'empara de l'article 155 CE —legítimes o no— són contràries, xoquen o deroguen singularment diverses previsions contingudes a l'Estatut d'autonomia de Catalunya (designació, funcions, relacions i cessament del president de la Generalitat i de la resta d'òrgans del Govern), a la legislació catalana

ordinària (com el règim de publicació oficial d'actes i disposicions) i a la pròpia legislació estatal (designació de representants del president de la Generalitat al Senat, dissolució de consorcis).

La resolució d'aquestes antinòmies tindrà una gran transcendència. La resposta dependrà de l'enteniment que es tingui sobre la naturalesa i les finalitats dels poders que la Constitució atorga a l'Estat per intervenir de forma extraordinària sobre les comunitats autònomes. De forma majoritària, s'entén que aquests poders no són ni poden ser il·limitats. Però la forma com s'han aplicat a Catalunya s'acosta més a la lectura inicial que va fer Cruz Villalón de l'article "més explosiu de la Constitució", com a "clàusula de plens poders" que habilita remeis que calia tractar d'evitar perquè "son más un síntoma de ruina que no un instrumento de salvación del Estado".<sup>62</sup>

Mentre esperem el veredict del Tribunal Constitucional, en un pronunciament que tornarà a marcar l'esdevenir de l'Estat espanyol, encara ressonen les seves recents i greus paraules, expressament recollides en l'Acord que la cambra de representació territorial va aprovar, enmig de grans aplaudiments: "un poder que niega expresamente el derecho se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento".<sup>63</sup>

## Bibliografia i referències documentals

- Albertí Rovira, Enoch (2018). Qüestions constitucionals entorn de l'aplicació de l'article 155 CE al conflicte de Catalunya. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, (27), 11-40.
- Ballart, Xavier (1987). *Coerció estatal i autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Comissionat per al Desplegament de l'Autogovern. Departament de la Presidència. Generalitat de Catalunya (2018). *155CE: Els efectes de la intervenció de l'Administració General de l'Estat mitjançant l'aplicació de l'article 155 CE a la Generalitat de Catalunya (27/10/2017 - 01/06/2018)* [Informe]. Consultat 27 març 2019 a <https://govern.cat/govern/docs/2018/11/13/14/56/3fa13a8b-fe48-4f8b-aa1a-2ffe34eff409.pdf>
- Cruz Villalón, Pedro (1981). La protección extraordinària del Estado. A: Alberto Predieri i Eduardo García de Enterría (dirs.), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático* (p. 689-717). Madrid: Civitas.
- De la Quadra-Salcedo, Tomás (2018). Reflexiones sobre el artículo 155 de la Constitución y la protección del interés general de España. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (191), 25-76.
- García de Enterría, Eduardo (1983). *La ejecución autonómica de la legislación del Estado (1983)*. A: Eduardo García de Enterría (1985), *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas.
- García Torres, Jesús (1984). El artículo 155 de la Constitución y el principio constitucional de autonomía. A: José Javier Abad Pérez et al., *Organización territorial del Estado (comunidades autónomas)*, (vol. II, p. 1189-1303). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Martínez Vergel, Joan (2018). *El 155: tot allò que no te n'han explicat*. València: Tres i Quatre.
- Muñoz Machado, Santiago (1982). *Derecho público de las comunidades autónomas*. Madrid: Civitas.
- Muñoz Machado, Santiago (2009). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* (vol. III, La organización territorial del Estado. Las administraciones públicas). Madrid: Iustel
- Ridao Martín, Joan (2018). La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad. *Revista Vasca de Administración Pública*, (111), 169-203.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso (1988). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramon Areces.

62 (Cruz Villalón, 1978: 715-717).

63 STC 114/2017, de 17 d'octubre, FJ 5.d.

Servidors Públics de Catalunya (ServidorsCAT) (2018). *Inventari de danys. Quart informe (18 de maig de 2018)*. Consultat 27 març 2019 a <https://www.servidorscat.cat/inventari-de-danys>

Síndic de Greuges de Catalunya (2018). *La vulneració de drets fonamentals i llibertats públiques en ocasió de la reacció penal a l'1 d'octubre i l'aplicació del 155 CE. Maig 2018* [Informe]. Consultat 27 març 2019 a [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/5324/Informes%20vulneracioredretsfonamentalsllibertatspublicues\\_catala\\_def.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/5324/Informes%20vulneracioredretsfonamentalsllibertatspublicues_catala_def.pdf)

Vírgala Foruria, Eduardo (2005). La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (73), 55-110.