

La resposta del Govern espanyol a Puigdemont: el 155 per la via dura

La resposta de l'Estat a la suspensió de la declaració d'independència feta per Carles Puigdemont ha estat una aplicació rígida de l'article 155 de la Constitució. CRÍTIC analitza la confrontació entre la proposta de Rajoy i els límits constitucionals del 155 amb els professors Xavier Arbós, Laia Bonet i Hèctor López Bofill.

Laura Aznar / @LauraAzLlu

El president espanyol ha presentat aquest dissabte les principals mesures que el seu Govern portarà davant del Senat amb el pretès objectiu que Catalunya "torni al marc constitucional". La resposta de l'Estat a la suspensió de la declaració d'independència feta per Carles Puigdemont ha estat una aplicació rígida de l'article 155 de la Constitució. CRÍTIC analitza la confrontació entre la proposta de Rajoy i els límits constitucionals del 155 amb els professors **Xavier Arbós, Laia Bonet i Hèctor López Bofill**. L'opinió dels tres experts és taxativa: "Es tracta d'una lectura inconstitucional de l'article", "Se n'ha aplicat la versió més dura possible" o "S'ha frenat qualsevol manera d'entendre que encara hi ha autogovern".

Els experts entenen que el marge d'actuació que permet l'article és molt més restringit que el que ha plantejat el Govern de l'Estat. De fet, insisteixen que el 155 està pensat per "reconduir" una comunitat autònoma que no atén les obligacions que la Constitució li imposa o bé que actua de manera que atempta contra l'interès general d'Espanya. És per això que consideren que les actuacions proposades per assolir el restabliment de l'ordre constitucional havien de ser "necessàries, limitades i proporcionals". I van un pas més enllà: "No es tracta només que hagin passat per sobre dels límits que imposa l'article 155", explica el catedràtic en dret constitucional Xavier Arbós; "és que les mesures han de ser adients per obtenir el que es busca, que és reconduir la situació, i, **si són desproporcionades o resulten innecessàries per a la consecució d'aquest objectiu, són mesures inconstitucionals**".

Per la professora de dret Laia Bonet, ha estat precisament el segon supòsit, segons el qual Catalunya estaria atemptant contra l'interès general de l'Estat, més que la voluntat de fer-la tornar al marc constitucional, el que ha desencadenat el plantejament d'unes **propostes "completament exorbitants"**. I és que, per poder posar en marxa l'article 155, en primera instància, l'Executiu de Rajoy havia de determinar els objectius que persegueix i després concretar uns procediments per tal d'assolir-los. Durant la seva compareixença aquest dissabte després del Consell de Ministres, el president espanyol [va exposar](#) els quatre objectius que "justificaven" la intervenció: tornar a la legalitat, recuperar la normalitat i la convivència, continuar amb la recuperació econòmica i celebrar eleccions a Catalunya. Segons Bonet, el problema és que el disseny d'aquestes finalitats s'ha fet "clarament a l'ample" i això ha permès posar sobre la taula unes mesures "que no són quirúrgiques, com haurien de ser segons la Constitució". "Al costat de l'objectiu de tornar a la legalitat, que és el que té un clar fonament en l'article 155, n'ha col·locat tres més que haurien de ser escenaris posteriors a l'assoliment del primer objectiu, però que, quan els posa al mateix nivell, aquestes mesures hi encaixen", exposa.

Per aquesta raó, segons el seu criteri, l'Executiu de Rajoy ha fet una **lectura "clarament inconstitucional" del 155**, perquè del text de l'article es deriva que el Govern espanyol "pot donar instruccions a les autoritats de Catalunya, però en cap cas dissoldre el Parlament o substituir el Govern".

Dissoldre el Parlament i convocar eleccions

La primera mesura que serà presentada al Senat és que la facultat de dissoldre el Parlament de Catalunya passi a les mans del president espanyol, Mariano Rajoy, i que es convoquin eleccions en un termini màxim de sis mesos.

Respecte a això, Laia Bonet es mostra taxativa: "Això escapa de les atribucions del 155". Segons exposa, l'Estatut d'autonomia reserva la possibilitat de posar fi a la legislatura i convocar uns nous comicis al president de la Generalitat i, per això, entén que "**via decret del Govern de l'Estat no es pot anul·lar l'Estatut**". A més, explica que fins i tot en el cas que s'hagués activat l'article 116 de la Constitució, que és el relatiu a l'estat d'excepció, s'hauria de garantir igualment la continuïtat del funcionament de totes les institucions de l'Estat, també del Parlament. "Si no es pot afectar la continuïtat del seu funcionament per la via del 116, com és possible que sí que es pugui fer a través de l'article 155, que és un mecanisme pretesament més suau?", es qüestiona.

Una de les opcions és que Puigdemont convoqui eleccions abans que perdi les seves funcions

Amb aquesta perspectiva també hi coincideix Xavier Arbós, que opina que les instruccions que doni el Govern espanyol no poden deixar sense efecte un article de l'Estatut, que el que fa és concretar un dret que queda recollit a la mateixa Constitució. Ras i curt: "No poden prendre-li a Puigdemont la facultat de convocar eleccions anticipades", sentència.

Sobre aquest nou marc electoral que Rajoy ha posat sobre la taula, Bonet gira la truita i planteja la hipòtesi que, en els pròxims dies, **el president català, amb les seves funcions intactes, s'anticipi i convoqui unes eleccions que, "formalment", es presentessin com a eleccions parlamentàries**. Si aquesta eventual convocatòria tingués lloc abans de divendres, "és evident que l'Estat, per ràpid que anés, no arribaria a temps per convocar-ne unes amb antelació". "Un moviment intel·ligent seria convocar-les sense dir res més i això és inatacable", assegura Bonet; "no sé amb quin argument el Tribunal Constitucional podria justificar una invalidació del decret de convocatòria, encara que el Govern espanyol el recorregués". Si aquest fos l'escenari, creu la professora, també **podria ser que el Senat decidís, finalment, aturar el 155**. Respecte a això, Arbós creu que "es podria donar una coincidència còsmica" en la qual hi hagués unes eleccions "que alguns llegirien com a constituents i altres, com a ordinàries", però que al cap i a la fi "permetrien que tothom hi participés i que no fossin boicotejades per ningú". "Dels resultats, n'ha de sortir alguna cosa", continua, "però unes eleccions en les quals mútuament es boicotejessin uns partits als altres serien un desastre".

Cessament del president, del vicepresident i dels consellers

La següent mesura plantejada ha estat la potestat per procedir al cessament del president, del vicepresident i dels consellers del Govern de Catalunya i l'assumpció de les seves funcions per part dels seus ministres homòlegs durant el temps que duri la situació excepcional.

Els experts creuen, novament, que aquesta mesura "escapa clarament" de les possibilitats de

l'article 155, que permet donar instruccions a les autoritats de la comunitat autònoma intervinguda però no destituir-les, perquè **es tracta d'una mesura coercitiva i no substitutiva**. Per entendre aquesta contradicció, cal endinsar-nos en el model que va adoptar la Constitució espanyola a l'hora d'abordar que un ens subestatal, com és Catalunya, no obeeixi les obligacions derivades de la Carta Magna. La Constitució del 1978 se sosté sobre la base que l'Estat pot obligar la comunitat autònoma en qüestió a tornar al marc constitucional per mitjà de "mecanismes coercitius", però en cap cas no pot substituir el seu autogovern amb la finalitat d'acomplir les obligacions desateses. "S'ha fet una lectura substitutiva d'un article que només permetia la coerció", apunta Bonet; "s'ha contradit la filosofia del 1978 i el text del 155". Respecte a això, Xavier Arbós concreta que **els objectius de l'article es podien complir "passant per damunt dels consellers sense necessitat de substituir-los"**. "L'exemple és la conselleria d'Economia, el control de la qual està en mans del ministre Montoro sense que Junqueras hagi estat substituït", apunta.

Bonet: "Es planteja la supressió de l'autonomia: en lloc de donar instruccions, s'elimina la primera capa de Govern"

I no solament això: Bonet va un pas més enllà i considera que **les mesures proposades van en contra del mateix article 2 de la Constitució**, que, a banda de parlar de la indissoluble unitat de la nació espanyola, també reconeix i garanteix "el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren". "S'ha anat molt més enllà de crear una capa superior a l'Administració", continua Bonet; "s'ha plantejat una supressió de l'autonomia política, perquè, en lloc de voler donar instruccions puntuals contra les preteses actuacions que poguessin anar en la línia de construir les estructures d'un Estat propi, el que proposen és eliminar la primera capa de Govern".

En aquest punt, el professor de dret constitucional Hèctor López Bofill insisteix que el president de la Generalitat només pot ser cessat en les seves funcions seguint els procediments previstos a l'Estatut d'autonomia i que, per tant, el que planteja l'Executiu de Mariano Rajoy "implica una vulneració de l'Estatut". "El 155 no serveix per suspendre l'autonomia", explica, "i la destitució del president de la Generalitat seria una expressió d'aquesta suspensió que l'article no preveu".

Un dels aspectes més importants de l'anunci de Rajoy serà saber com es concretarà la seva intervenció sobre seguretat i sobre els Mossos d'Esquadra. Els documents de La Moncloa apunten que, "si és necessari", el cos serà substituït per la Guàrdia Civil o la Policia Nacional. L'Executiu espanyol també preveu "el desplegament de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat a Catalunya" en coordinació amb els Mossos, sempre que aquests no siguin rellevats de les seves competències. Al llarg de la setmana s'havia posat sobre la taula la possibilitat que l'estratègia de control del Govern espanyol envers la policia catalana impliqués rellevar la cúpula dels Mossos i destituir el major Josep Lluís Trapero, però ahir Rajoy no va donar pistes sobre aquesta eventualitat.

Respecte a això, López Bofill adverteix que "**no s'hauria de poder fer una intervenció generalitzada sobre els Mossos d'Esquadra**", ja que, per ser fidels al text del 155, qualsevol actuació "hauria d'estar relacionada amb l'incompliment d'una obligació concreta per part de les autoritats". Des del seu punt de vista, la realització del referèndum s'hauria pogut entendre com un incompliment, i això, segurament, podria haver motivat el desplegament de l'article. "Si s'hagués aplicat llavors, els Mossos haurien depès directament del ministre d'Interior, que podria haver donat instruccions per tal d'impedir que es fes la votació". Però aquest no va ser el procediment que va seguir l'Estat l'1-O: en aquell moment no es va recórrer a l'article, sinó que va ser el fiscal superior de Catalunya el que va emetre una ordre per cedir la coordinació de la Policia de la Generalitat al Ministeri de l'Interior. Si llavors, en un moment de màxima tensió, no es va desplegar el 155 per exercir un control sobre la policia catalana, cal preguntar-se en quin context sí que es faria.

El Parlament i les conselleries, supeditats als ministres

Els experts consultats creuen que **és un “sense sentit” que tots els consellers hagin de seguir les directrius dels ministres**, sobretot tenint en compte, com creu Laia Bonet, “que hi ha polítiques en matèria de prestacions socials, de treball, de salut o d’indústria, entre d’altres, que de cap manera es pot entendre que posen en risc la protecció de la legalitat”. “No té justificació possible des de la perspectiva constitucional”, matisa López Bofill, entre altres coses, perquè hi ha departaments la funció dels quals “no té res a veure amb el compliment o l’incompliment de les obligacions de les lleis o amb la possibilitat d’atemptar contra l’interès general d’Espanya”. Per la seva banda, Xavier Arbós considera que el fet que els ministeris prenguin la direcció de les conselleries “entra dins els possibles de l’article 155” si es busca restablir la legalitat, però també coincideix que resulta “inconstitucional” que aquesta mesura es plantegi també per a aquells departaments “on no sigui necessari”.

El dret de veto del Govern espanyol a les decisions del Govern català pot ser una vulneració dels preceptes constitucionals

Una de les parts més polèmiques d’aquesta proposta és que el Parlament no podrà exercir el control dels òrgans que governin provisionalment Catalunya, perquè correspondrà al Senat, ni tampoc podrà adoptar iniciatives contràries a la Constitució i a l’Estatut. L’Executiu de Rajoy, si això passa, tindrà un termini de 30 dies per vetar totes aquestes iniciatives.

Per Laia Bonet, això és un risc enorme en termes de vulneració de tots els preceptes constitucionals i de l’Estatut, perquè implicaria que qualsevol decisió que prengui el Govern de la Generalitat acabaria sent controlada pel Govern espanyol, que, a més, “és qui tindrà dret a vetar-les i no el Senat, que és qui haurà d’aprovar aquest condicionament de l’activitat parlamentària”. Respecte a això, la professora també recorda que la Constitució garanteix la possibilitat que qualsevol decisió política sigui recorreguda, però considera que, amb l’aprovació del paquet de mesures que ha presentat l’Executiu de Rajoy, aquesta possibilitat no es podria fer efectiva. **“Com a Parlament, com pots presentar un recurs d’inconstitucionalitat contra aquestes propostes, per exemple, si la decisió de presentar un recurs d’inconstitucionalitat també està sotmesa al dret de veto per part del Consell de Ministres?”**, es pregunta Bonet.

En cas que el Senat accepti aquesta mesura, la seva aplicació pot ser arriscada, sobretot perquè, com diu Arbós, “tocar o **interferir en el Parlament és interferir en un pilar de l’autogovern**; és on hi està representat directament el poble de Catalunya, el titular democràtic de l’autogovern”.

Mitjans de comunicació controlats pel Govern espanyol

El Govern espanyol planteja una **intervenció en la gestió dels mitjans públics** amb l’objectiu, ha dit, de donar “informació objectiva, veraç i equilibrada”. Per molt que aquesta mesura s’havia posat sobre la taula de [manera extraoficial](#) i que alguns digitals se n’havien fet ressò, els experts consultats per CRÍTIC no acabaven de creure que s’acabés plantejant.

Arbós: “Si la intervenció sobre els mitjans es perpetués, semblaria una voluntat de depuració ideològica”

De fet, per López Bofill, la intervenció sobre els mitjans “no té encaix” dins l’article 155 i

considera que és una **mesura més pròpia de l'Estat d'excepció**, en tant que, segons el seu criteri, suposa la suspensió d'un dret fonamental com és el relatiu a la llibertat d'informació i d'expressió. També Xavier Arbós la considera una proposta "desproporcionada i innecessària". "Trobo excessiu que es pugui considerar que les opinions o les informacions són un element que forcen una situació inconstitucional", sentència, "i **em sembla escandalós que el poder executiu posi una vara de mesurar sobre allò que és o no és acceptable que facin els mitjans de comunicació**". Per aquesta raó, el catedràtic adverteix que, si en un futur aquesta intervenció es perpetués, "faria la impressió d'una voluntat de depuració ideològica".

"Podria haver-hi la intenció d'intervenir sobre la programació en la mesura que es considera que hi ha espais que defensen una determinada lectura del que està passant" que no coincideix amb la de l'Estat, conclou Bonet; "veient les mesures que s'han proposat, que van més enllà del que permet la mateixa Constitució i el text i l'esperit del 155, no m'estranyaria".