

DESAFÍO DEL INDEPENDENTISMO CATALÁN AL ESTADO AUTONÓMICO (*)

ELISA PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. CRONOLOGÍA DE UN DESAFÍO: DE LA REFORMA DEL ESTATUTO CATALÁN AL GOBIERNO DE JOAQUIM TORRA: 1. LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. 2. Declaración de soberanía y derecho a decidir del pueblo de Cataluña: la convocatoria del «9N». 3. El proceso constituyente: la creación de un Estado independiente catalán en forma de república. 4. Nuevo Gobierno de la Generalitat: la creación de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente y el predominio de los incidentes de ejecución de sentencia. 5. Leyes 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación y 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república: A) Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación; B) Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república. 6. Referéndum para la autodeterminación de Cataluña: la efectiva declaración de independencia. 7. La aplicación del artículo 155 CE: los 218 días de intervención de la autonomía en Cataluña. A) Medidas dirigidas al presidente de la Generalitat de Cataluña, al vicepresidente y al Consejo de Gobierno, medidas de carácter general. B) Medidas dirigidas a la Administración de la Generalitat. C) Medidas singulares sobre determinados ámbitos de actividad administrativa: 1. Seguridad y orden público. 2. Gestión económica, financiera, tributaria y presupuestaria. 3. Área de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales. D) Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña. E) Medidas complementarias de carácter transversal. 8. Gobierno de Joaquim Torra: De las elecciones de 21 de diciembre de 2017 a las últimas advertencias del Tribunal Constitucional: A) Propuesta de resolución «Restitució de les institucions catalanes» de Junts per Catalunya y las enmiendas transaccionales de la CUP-CC de febrero de 2018; B) Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre de 2018, de priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia y resolución 298/XII, de 7 de marzo de 2019, del Parlamento de Cataluña, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía; C) Moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, de 5 de julio de 2018, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional. D) Cascada de incidentes de ejecución de sentencia a modo de broche final.– III. ANÁLISIS DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL: LA REAFIRMACIÓN DE LOS PILARES DEL ESTADO AUTONÓMICO:

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 28 de marzo de 2020 y evaluado favorablemente para su publicación el 27 de abril de 2020.

1. *Defensa de la soberanía nacional y de los principios estructurales del Estado Autonomómico.* 2. *Supremacía de la Constitución y procedimiento de reforma constitucional.* 3. *Consultas populares vía referéndum.* 4. *Acatamiento de las decisiones del Tribunal Constitucional.* 5. *El art. 155 CE como mecanismo extraordinario de coerción del Estado.*— IV. REFLEXIÓN FINAL: LA MALVERSACIÓN DEL DERECHO Y LAS DUDAS SOBRE LA EFICACIA DE UNA FEDERALIZACIÓN DE ESPAÑA.— V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es ofrecer un análisis de los principales hitos jurídicos que marcan el proceso independentista vivido en Cataluña. Al menos hasta hoy. Una visión que, desprovista de cualquier interés político, pretende facilitar al lector una mejor comprensión de las bases esenciales del desafío independentista al modelo autonómico y de los pilares fundamentales de la defensa articulada por el Constitucional. Y, a partir de ahí, incorporar una breve valoración de si, a través una reforma constitucional orientada al federalismo puede facilitarse una solución de consenso que permita una convivencia pacífica, igualitaria y justa. Para ello, ha sido necesario analizar casi un centenar de actuaciones jurídicas entre resoluciones y acuerdos del Parlamento de Cataluña, recursos de amparo constitucional, impugnaciones de disposiciones autonómicas e incidentes de ejecución de sentencia, así como una sucesión agotadora de providencias motivadas, autos y sentencias del Tribunal Constitucional.

Palabras clave: Tribunal Constitucional; proceso soberanista; Cataluña; poder constituyente; integridad territorial.

ABSTRAC: *This paper analyzes the most important legal milestones that mark the Catalan independence process. At least until today. An analysis not conditioned by political interests. The intention is to give the reader a simple understanding of the foundations of the Catalan sovereign process and the defensive pillars of the Constitutional Court. From there, an assessment is given of the constitutional reform towards a federal model as a response to the territorial problem. To this end, we analyze about 100 legal acts between resolutions and agreements of the Parliament of Catalonia, court rulings, constitutional complaints, challenges to autonomy arrangements and enforcement of sentences, as well as orders and sentences of the Constitutional Court.*

Key words: *Constitutional Court; independence process; Catalonia; constituent power; territorial integrity.*

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española de 1978 (CE) constituye el símbolo de un éxito colectivo que ha permitido disfrutar de cuatro décadas de normalidad democrática. El constituyente afrontó los retos históricos irresueltos al iniciarse la Transición y acertó en la determinación de las grandes opciones que conforman sus contenidos fundamentales: Estado Social y Democrático de Derecho, democracia representativa o la Monarquía parlamentaria, entre otros. Si bien,

las más significativa de las modificaciones introducidas por la Carta Magna fue la profunda alteración de las bases territoriales tradicionales del Estado. Se modifica el modelo unitario y centralizado originario de la Revolución Francesa, vigente durante el régimen anterior a la CE, pasando a un modelo distinto tanto del Estado centralizado como del Estado federal, insertando una fórmula de descentralización *ex novo* cuyo diseño constitucional, sin embargo, quedó indefinido (1). Las indecisiones del constituyente de 1978 tomaron forma en una Constitución que recoge un marco general pero no zanja el cierre del modelo. La CE anuncia el Estado de las Autonomías, pero sólo regula sus piezas fundamentales: el art. 2 CE, que fija la indisoluble unidad de la nación española respetando el derecho a la autonomía y de las regiones y nacionalidades que la integran y la solidaridad entre todas ellas, y el art. 1.2 CE que sitúa la soberanía nacional en el pueblo español del que emanan los poderes públicos. A partir de ahí, el Título VIII CE se centra en la organización territorial del Estado, estableciendo a quién le corresponde el ejercicio del derecho a la autonomía, cuáles son las vías de acceso para ello, qué son y cómo se aprueban los EEAA y sobre que materias pueden asumir competencias las autonomías.

El análisis del actual problema territorial de España exige enfrentar las muestras inequívocas de agotamiento que nuestro modelo de Estado evidencia desde principios del siglo XXI. De un lado, el proceso de reforma estatutaria iniciado en el 2005, motor de numerosos recursos de inconstitucionalidad, puso de manifiesto la conflictividad imperante no solo entre el Estado y las CCAA, sino también entre estas últimas. De otro, los movimientos nacionalistas del País Vasco y de Cataluña dirigidos bien a negociar estatutos constitucionales diferenciados, bien para avanzar en la consecución de mayorías que obliguen al Estado a realizar un referéndum que permita a estas poblaciones abordar su futuro como comunidad política, ponen en entredicho las bases fundamentales del modelo autonómico, identificándose un problema de fondo que trasciende el terreno de las técnicas jurídicas (2). Si bien, imperiosas razones de actuali-

(1) Esta indeterminación del modelo dio pie a una profunda división doctrinal en torno a la naturaleza del nuevo Estado compuesto español. La doctrina se dividió en dos posturas principales. En primer lugar, un sector doctrinal formado por autores como TOMÁS y VALIENTE o PÉREZ ROYO, que entendió el nuevo modelo como un Estado regional al que no le resultan de aplicación los esquemas y conceptos acuñados para el Estado federal. En segundo lugar, otro sector representado por autores como TRUJILLO, CRUZ VILLALÓN o MUÑOZ MACHADO entendía que la nueva estructura político-territorial española pertenecía indubitadamente a la familia de los federalismos, explicable, por lo tanto, por la Teoría constitucional de la Federación. Cfr. (J. RUIPÉREZ ALAMILLO, 1988: 228); (F. TOMÁS Y VALIENTE, 1985: 136); (J. PÉREZ ROYO, 1986: 8); (J. PÉREZ ROYO, 1999: 57); (G. TRUJILLO, 1979: 43); (P. CRUZ VILLALÓN, 1981: 61); (S. MUÑOZ MACHADO, 2007).

(2) El presente trabajo se centra con carácter exclusivo en el proceso vivido en cataluña, si bien, conviene recordar, como lo hace JOSÚ DE MIGUEL BÀRCENA que, «el catalán es el segundo

dad nos llevan a centrarnos con carácter exclusivo en el denominado *procés*. El pasado 18 de diciembre de 2019, los telediarios iniciaban su emisión anunciando los últimos pronunciamientos del Constitucional que anulan las resoluciones del Parlamento de Cataluña 534/XII, de 25 de julio de 2019, «sobre las propuestas para la Cataluña real», en la que se reafirmaba el compromiso de la Cámara parlamentaria con el derecho a la autodeterminación, la independencia y se insiste en la reprobación al rey Felipe VI, y la resolución 546/XII, de 26 de septiembre de 2019, sobre la orientación política general del *Govern*, en la que el Parlamento catalán vuelve a insistir en el derecho de autodeterminación y ratifica el objetivo de la independencia.

El objetivo de este trabajo es ofrecer un análisis de los principales hitos jurídicos que marcan el proceso independentista en Cataluña. Al menos hasta hoy. Una visión que, desprovista de cualquier interés político, pueda facilitar al lector una mejor comprensión de las bases esenciales del desafío separatista al modelo autonómico y de los pilares fundamentales de la defensa articulada por el Constitucional. Y, a partir de ahí, incorporar una breve valoración de si, a través una reforma constitucional orientada al federalismo puede facilitarse una solución de consenso que permita una convivencia pacífica, igualitaria y justa. Para ello, se han analizado casi un centenar de actuaciones jurídicas entre resoluciones y acuerdos del Parlamento de Cataluña, recursos de amparo constitucional, impugnaciones de disposiciones autonómicas e incidentes de ejecución de sentencia, así como una sucesión agotadora de providencias motivadas, autos y sentencias del Tribunal Constitucional.

II. CRONOLOGÍA DE UN DESAFÍO: DE LA REFORMA DEL ESTATUTO CATALÁN AL GOBIERNO DE JOAQUIM TORRA

El presente apartado responde a esa visión objetiva de los principales hitos jurídicos que marcan la evolución del *procés*, desde la reforma estatutaria fraguada en 2005, hasta la actualidad con el Gobierno de Joaquim Torra. Se describen aquí los avances del nacionalismo y las reacciones inmediatas por parte del Ejecutivo central, así como los aspectos fundamentales que vertebran las respuestas dadas por el TC. Si bien, dada su importancia, la doctrina constitucional sobre los pilares del Estado autonómico se desgrana para su mejor comprensión en un apartado independiente.

episodio de un ciclo soberanista que en España comienza más o menos con el famoso Acuerdo de Lizarra en septiembre de 1998. (...) Las demandas soberanistas, no se pueden circunscribir al *procés* catalán, siendo lo cierto que el propio TC ya había tenido que abordar la posible secesión de una Comunidad Autónoma al enjuiciar el segundo Plan Ibarretxe y otras iniciativas de menor relevancia política». (J. MIGUEL BÁRCENA, 2018:137).

1. LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

A finales de septiembre de 2005, el Parlamento de Cataluña aprobó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), publicada en el BOCG el 21 de octubre de ese mismo año (3). Se trata, sin duda, de la reforma estatutaria de mayor complejidad de las realizadas hasta el momento. Centrándonos en las cuestiones atinentes al modelo de Estado, cabe señalar algunos puntos de esta reforma como el reconocimiento de Cataluña como nación que se hace desde su preámbulo, el blindaje competencial orientado a defenderse de posibles extralimitaciones estatales, o la pretendida asunción directa *ex art.* 150.2 CE de diez nuevas competencias, una vez que las Cortes Generales hubieran aprobado las correspondientes LLOO de transferencia o delegación (4). El 18 de octubre de 2005, la Mesa del Congreso de los Diputados admitió a trámite la propuesta de reforma acordando darle traslado al Gobierno y publicándola en el BOCG (5). Esta decisión fue objeto un recurso de amparo que resultó inadmitido por el Alto Tribunal —en términos similares a los empleados en el «Plan Ibarretxe»— lo que facilitó que el proyecto de ley para la reforma del EAC accediera a la Comisión Constitucional a fin de preparar un texto definitivo (6). El resultado último fue la aprobación de la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del EAC. Norma frente a la que se interpusieron una pluralidad de recursos de inconstitucionalidad dando pie a una abundante y compleja jurisprudencia del TC. En este sentido, ocupa un lugar destacado la STC 31/2010, de 28 de junio, que estimaría la inconstitucio-

(3) La propuesta de reforma del EAC fue aprobada por el Parlamento catalán, con el apoyo de 120 votos, en las sesiones celebradas los días 28, 29 y 30 de septiembre de 2005 (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 210-1, de 21 de octubre de 2005).

(4) En el preámbulo de dicha propuesta, Cataluña se define como nación, si bien, el TC limitó el uso de dicho término destacando expresamente la imposibilidad de equiparar nación con soberanía. En este sentido, *vid.* (M. MARSAL, 2005:11). Sobre el blindaje competencial debe señalarse que, aun cuando la clasificación competencial se mantuvo en el EAC finalmente aprobado, la versión original sufrió alteraciones. Nos remitimos en este sentido a la STC 31/2010, de 28, de junio.

(5) La Mesa del Congreso de los Diputados acordó admitir y tramitar la propuesta de reforma del EAC por el procedimiento establecido en el apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los EEAA.

(6) El día 2 de noviembre de 2005, el Grupo parlamentario del Partido Popular interpuso recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2005. El recurso fue inadmitido por el ATC 85/2006, de 15 de marzo, al entender el Alto Tribunal que carecía de la «inexcusable jurisdicción o competencia» para pronunciarse sobre la propuesta de reforma. El Tribunal reproduce aquí los términos empleados en el ATC 135/2004, de 20 de abril.

nalidad parcial del EAC y sentaría las bases de posteriores pronunciamientos aquí analizados (7).

La STC 31/2010, de 28 de junio, objeto de profundo análisis por la doctrina científica, centra sus consideraciones en torno a cuestiones nucleares como el concepto de EA; el fundamento jurídico-político del Estatuto y de los poderes del Gobierno autonómico; el valor jurídico del Preámbulo; el concepto de nación; los denominados derechos históricos; las instituciones de la CA; la convocatoria de consultas populares; las relaciones de la CA con el Estado, con otras Comunidades y con la UE o la propia reforma del Estatuto (8). El TC estimó parcialmente el recurso interpuesto y declaró inconstitucionales algunas cuestiones competenciales, judiciales y financieras. Para ello, se forzó una sentencia interpretativa cuya intención última era salvar la inconstitucionalidad de algunos aspectos controvertidos de forma que estos se entenderían acordes con nuestro ordenamiento siempre que se interpretasen según el sentido dado por el TC en la sentencia (9). La delgada línea que en ocasiones separa el derecho de la política tiene un especial reflejo en este caso. La decisión del TC generó un profundo descontento entre los partidos que habían impulsado la reforma del EAC, sucediéndose las manifestaciones donde la proclama independentista toma especial protagonismo.

2. Declaración de soberanía y derecho a decidir del pueblo de Cataluña: la convocatoria del «9N»

A partir de 2010, el «derecho a decidir» se convierte en el baluarte de determinados programas electorales. Su materialización llegó a través de la resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del

(7) LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006). Entre las muchas sentencias del Alto Tribunal sobre el EAC destacan las siguientes: SSTC 31/2010, de 28 de junio; 48/2010, de 9 de septiembre; 137/2010, de 16 de diciembre, o la 138/2010, de 16 de diciembre.

(8) La STC 31/2010, de 28 de junio, ha resultado profundamente analizada por la mejor doctrina. Nos remitimos para su análisis a la completa obra de (M. BARCELÓ I SERRAMALERA, X. BERNADÍ GIL, J. VINTRÓ CASTELLS: 2010).

(9) En el preámbulo la propuesta de reforma ECA, Cataluña se define como nación, afirmando que la CE, en su art. 2, reconoce la realidad de Cataluña como nacionalidad. Si bien, el uso del término nación en este caso queda limitado, como tuvo ocasión de reconocer el TC, por la imposibilidad de equiparar nación con soberanía. Aun cuando el EAC mantiene en su texto las referencias a Cataluña como nación y a la realidad nacional de Cataluña, el TC declaró expresamente que estas carecen de eficacia jurídica interpretativa, STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 12).

pueblo de Cataluña (10). Impugnada por el Gobierno de la nación, el TC dicta la Sentencia 42/2014, de 25 de marzo, en la que de nuevo recurre a la técnica interpretativa antes referida (11). Se trata de una sentencia aparentemente salomónica pues, pese a declarar la inconstitucionalidad de parte de la resolución, admite que las referencias al «derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña» no son inconstitucionales de ser interpretadas en los términos indicados por el Tribunal (12). Ahora bien, como señala FERRERES COMELLA, «el reajuste que supone la interpretación conforme introducida por el TC es de tal magnitud que no se puede decir que el derecho a decidir conserve la imagen que de él tenían sus promotores» (13). De acuerdo con la sentencia, el derecho a decidir es conforme con la CE siempre que se entienda, no como un derecho de autodeterminación, sino como «una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional» (FJ 3). Un argumento que no termina de resolver la cuestión en la medida en la que hay quien lo tilda de ingenuo, contradictorio e incluso falaz, por colisionar con pronunciamientos constitucionales anteriores que niegan al pueblo de Cataluña la posición de sujeto jurídico que pueda entrar en competencia con el titular de la soberanía nacional (STC 31/2010, de 28 de junio) (14);

(10) Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña (BOPC núm. 13, de 24 de enero de 2013).

(11) Sobre la STC 42/2014, de 25 de marzo, *vid.* (J., TAJADURA TEJADA, 2016:57).

(12) La impugnación de la Resolución del Parlamento 5/X, de 23 de enero de 2013, planteada por el Gobierno el 8 de marzo de 2013, fue admitida a trámite por el TC al entender que, sin perjuicio de su marcado carácter político, la resolución producía verdaderos efectos jurídicos. La impugnación fue estimada en la STC 42/2014, de 25 de marzo, que declara la inconstitucionalidad del principio primero de la resolución titulado «Soberanía». Así, en términos similares a los empleados en las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre y 247/2007, de 12 de diciembre, el TC centra el objeto de sus consideraciones en la imposibilidad de atribuir a Cataluña la condición de pueblo soberano al contravenir frontalmente los arts. 1.2 y 2 CE. Junto con esto, el Tribunal subraya que, en el marco de la CE, una CA no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España (STC 42/2014, de 25 de marzo de 2014, FJ 3). Se trata de una conclusión similar a la alcanzada por el TS de Canadá en su pronunciamiento de 20 de agosto de 1998, en el que se rechazó la adecuación a su Constitución y al Derecho internacional de un proyecto unilateral de secesión por parte de una de sus provincias. Por otra parte, la sentencia afirma que las referencias al «derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña», contenidas en el título, parte inicial, y en los principios segundo, tercero, séptimo y noveno, párrafo segundo de la Declaración, no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido dado en los FFJJ 3 y 4 de la sentencia.

(13) (V. FERRERES COMELLA, 2016: 471).

(14) (M. FONDEVILLA MARON, 2014: 600-602). En una línea similar, RIDAO MARTÍN señala que, «la STC 42/2014 incorpora un reconocimiento, novedoso y trascendente, del encaje constitucional del derecho a decidir, como un derecho que puede amparar la realización de actividades dirigidas a «preparar» o «defender» la separación de Catalunya e incluso a instar la consecución efectiva de ese objetivo en el marco de los procedimientos de reforma

y quienes ven, sin embargo, una suerte de «marco constitucional del derecho a decidir», o incluso, una creación por el Constitucional «de un derecho a la secesión como supuesto procedimental previo a la separación efectiva de una CA del Estado» (15).

De forma paralela, el 17 de diciembre de 2013, el Parlamento de Cataluña presentó ante el Congreso de los Diputados una propuesta de LO para la delegación a la *Generalitat*, vía art. 150.2 CE, de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña (art. 149.1.32.º CE), que sería rechazada el 8 de abril de 2014 (16). Nada de esto impide, sin embargo, la aprobación por la Cámara autonómica de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana y del Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña (17). Se gesta así el conocido como «9N», consulta popular convocada para el 9 de noviembre de 2014, suspendida de forma cautelar tras la admisión a trámite por el TC de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de España frente a la Ley 10/2014, de 26 de septiembre y el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre (18). Las SSTC 31/2015 y 32/2015, ambas de 25 de febrero, declararon inconstitucionales y nulos determinados incisos del art. 3.3 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, al considerar que este tipo de consultas tenía carácter referendario —es decir, acotaba la inconstitucionalidad a las previsiones específicas

de la Constitución, amparándose en la doctrina de la plena tangibilidad de las disposiciones constitucionales y distinguiendo, de forma novedosa y algo heterodoxa, entre el derecho a la autodeterminación y el derecho a decidir». (J. RIDAO MARTÍN: 2014).

(15) J. MIGUEL BÁRCENA, 2018:138).

(16) *Proposta per a presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de llei orgànica de delegació a la Generalitat de Catalunya de la competència per a autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya* (BOPC núm. 221, de 17 de diciembre de 2013). La toma en consideración de la propuesta fue rechazada por el Congreso de los Diputados el 8 de abril de 2014 en la Sesión Plenaria núm. 180. Vid., Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2014, X Legislatura, núm. 192, págs. 3-69.

(17) Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana (DOGC núm. 6715, de 27 de septiembre de 2014) y Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña (DOGC núm. 6715A, de 27 de septiembre de 2014). Resultan de especial interés los Dictámenes del Consejo de Estado núm. 964/2014, de 28 de septiembre, emitido con ocasión del recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 10/2014, de 26 de septiembre; y núm. 965/2014, de 28 de septiembre, sobre la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las CCAA previstas en el art. 161.2 CE contra el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre.

(18) Vid., Providencias del TC, de 29 de septiembre de 2014, por la que el TC admite a trámite los recursos presentados y suspende de forma cautelar la convocatoria del «9N».

relativas a las consultas de tipo general— reputando inconstitucional y nulo en su totalidad el Decreto (19).

Ahora bien, el acatamiento por parte del Gobierno de la *Generalitat* de los pronunciamientos del Alto Tribunal, que llevó a cesar la convocatoria del «9N», fue solamente a efectos formales. En realidad, se modifica el planteamiento de la consulta y se transforma esta en el denominado «proceso de participación ciudadana» que —promovido al amparo de parte de la Ley de consultas que no había sido suspendida— convoca a los ciudadanos a manifestar su opinión sobre el futuro político de Cataluña el mismo día 9 de noviembre (20). Ni la impugnación de esta nueva convocatoria, ni su suspensión por el TC, frenaron la intención de la *Generalitat* de continuar con el proceso participativo materializándose finalmente en la votación celebrada el «9N» (21).

(19) La STC 31/2015, de 25 de febrero, declara inconstitucionales y nulas las dos primeras frases del art. 3.3 («las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el art 5.») y los apartados 4 a 9 del art. 16 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Se asienta de este modo la doctrina de la STC 103/2008, de 11 de septiembre.

(20) El denominado «Proceso de participación ciudadana» se convocó en la misma fecha 9 de noviembre de 2014, conservando las mismas dos preguntas previstas para la convocatoria original: «¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?». «¿Quiere que este Estado sea independiente?».

(21) El «Proceso de participación ciudadana» fue impugnado por el Gobierno ante el TC, que, admitiendo a trámite la impugnación, acordó la suspensión con efectos desde el 31 de octubre de 2014 mediante providencia de 4 de noviembre de 2014. La frontal desobediencia a esta orden de suspensión daría lugar a la Sentencia de la Sala Civil y Penal del TSJC, de 13 de marzo de 2017, por la que se condena al *ex president* de la *Generalitat* de Catalunya Artur Mas i Gavarró, como autor de un delito de desobediencia cometido por autoridad o funcionario público, y a Joana Ortega i Alemany (*ex vicepresidenta del Govern* de la *Generalitat* i *ex consellera de Governació i Relacions Institucionals*), e Irene Rigau i Oliver (*ex consellera del Departament d'Ensenyament de la Generalitat*), como cooperadoras necesarias de ese mismo delito de desobediencia. Autores como Josu de Miguel Bárcena destacan que la providencia de 4 de noviembre, en la que el TC acepta la suspensión de las actuaciones de la *Generalitat*, «pone de manifiesto que lo que estaba en juego no era tanto la validez constitucional de las actuaciones, como la posibilidad de establecer un marco jurídico preventivo que evitara la huida hacia delante del poder público catalán». (J., MIGUEL BÁRCENA, 2018:143). La intención de la *Generalitat* de continuar con el proceso participativo se manifiesta, no solo en la materialización final de la votación del «9N», sino también en el recurso contencioso-administrativo especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales planteado ante el TS contra el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 31 de octubre de 2014, por el que se decide plantear impugnación ante el TC de las actuaciones de la *Generalitat* relativas a la convocatoria. Este recurso especial resultó inadmitido por el Supremo mediante ATS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, de 27 de noviembre de 2014, al carecer de jurisdicción para conocer de su objeto (FJ 5).

La STC 138/2015, de 11 de junio, declaró inconstitucionales las actuaciones del Gobierno de Cataluña relativas al proceso de participación ciudadana. Si bien, la sentencia llegaría en el particular marco de una consulta ya celebrada —donde las actuaciones impugnadas habían agotado ya sus efectos— y en el que no existía un acto formal de convocatoria, ni un registro de participantes o una lista de las personas llamadas a participar, ni un procedimiento o unas garantías que comportasen un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral (22). Como señala BAR CENDÓN, «ello iba a forzar al TC a realizar una interpretación ciertamente novedosa o, quizá, muy forzada del carácter de las medidas adoptadas, a fin de poder considerarlas idóneas para ser impugnadas a través del cauce constitucional previsto al efecto. En este sentido, cabría decir que, en vez de utilizar el papel tradicional, la *Generalitat* utilizaba los medios electrónicos de información y comunicación más modernos para la organización y convocatoria de este «proceso de participación ciudadana», y aquí se encontraba la dificultad procesal» (23).

En realidad, nos encontramos en un camino donde no hay espacio a la improvisación. El Gobierno de Cataluña hizo público el *iter* a seguir incluyendo, claro está, el supuesto de oposición del Gobierno nacional. El Libro Blanco, *La transición Nacional de Cataluña*, publicado por el Gobierno catalán en 2014, permite una aproximación anticipada de los distintos pasos que luego se han visto sucedidos uno tras otro (24). Así, en el apartado destinado a las «vías alternativas en caso de que no se pueda hacer la consulta legal» se detallan algunos elementos que hoy nos resultan familiares como las consultas mediante votación organizadas al margen de las disposiciones legales por la *Generalitat* con el apoyo de los ayuntamientos o por organizaciones privadas con el apoyo indirecto de la *Generalitat* y de los ayuntamientos; las declaraciones unilaterales de independencia, o incluso los procedimientos de mediación tan aludidos en los últimos tiempos (25).

(22) STC 138/2015, de 11 de junio. En el mismo sentido, SSTC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 4); 31/2015, de 25 de febrero (FJ 6); 42/2014, de 25 de marzo (FJ 3); STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 11), STC 12/2008, de 29 de enero (FJ 10).

(23) (A. BAR CENDÓN, 2016: 191-192).

(24) GOBIERNO DE CATALUÑA, *Libro blanco de la Transición Nacional de Cataluña. Síntesis*, Entidad Autónoma del Diario Oficial y de Publicaciones, Barcelona, 2014. Esta obra es resultado del trabajo elaborado por el Consejo Asesor para la Transición Nacional creado por el Gobierno de la *Generalitat* en 2013.

(25) *Ibidem*, págs. 29-30.

3. El proceso constituyente: la creación de un Estado independiente catalán en forma de república

En una clara intención de continuar con el proceso independentista, el Parlamento de Cataluña aprueba la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015 (26). Se pone en marcha el denominado «proceso constituyente», dirigido a la creación de un Estado independiente catalán en forma de república (27). Estamos ante el detonante de una profunda crisis política y parlamentaria por razón de la vía elegida para conseguir un objetivo político: la independencia de Cataluña, por muy legítimo que pueda ser (28). El Parlamento catalán muestra aquí una radicalización en su postura, ordenando, entre otras cuestiones, un proceso de desconexión no supeditado a las decisiones del TC, al que consideran falto de legitimidad a raíz de la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña (29).

Las decisiones del TC se recogen en la STC 259/2015, de 2 de diciembre de 2015, punto de partida de muchos de los incidentes de ejecución de sentencia que el Gobierno central terminará formulando durante el proceso independentista catalán. La sentencia, de fundamental importancia, declara la inconstitucionalidad y nulidad de la resolución del Parlamento 1/XI, sobre el

(26) El 9 de noviembre de 2015, el Parlamento catalán decidía aprobar la propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales presentada por JxSí y la CUP y las enmiendas a la misma.

(27) Se trata de la actuación más radical que hasta ese momento había realizado el Parlamento de Cataluña. El texto aprobado declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un Estado catalán independiente en forma de república y proclama la apertura de un proceso constituyente ciudadano para preparar las bases de la futura constitución catalana. La Cámara afirma, además, como depositario de la soberanía y como expresión del poder constituyente, que el proceso de desconexión democrática del Estado español no se supeditará a las decisiones de las instituciones españolas, en particular del TC, que considera falto de legitimidad y de competencia a raíz de la STC 31/2010, de 28 de junio. Y se insta al futuro Gobierno a cumplir exclusivamente las normas o los mandatos emanados del Parlamento catalán como única Cámara legítima y democrática.

(28) En idéntico sentido (A. BAYONA, 2019: 76).

(29) En el marco de la creciente tensión, el Gobierno central reforzaba los poderes de ejecución del TC mediante la LO 15/2015 de 16 de octubre, de reforma de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del TC como garantía del Estado de Derecho. Razones de sistematización obligan a dejar para un estudio más detallado el análisis de los efectos que se dimanan de esta nueva atribución de poderes al TC. Será en este momento donde el Alto Tribunal ejerce, por primera vez, las competencias sancionadoras y controladoras de la ejecución de sus propias resoluciones que le atribuye la nueva redacción de los arts. 87 y 92 LOTC. Mediante Providencia de 11 de noviembre de 2015, el Alto Tribunal ordenaba la notificación personal a los miembros del Parlamento catalán y del Gobierno de la *Generalitat* —entonces en funciones—, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades en las que incurrirían, incluida la penal, en caso de ignorar la suspensión.

inicio del proceso político en Cataluña. El TC entiende ahora que, a diferencia de la resolución 5/X, que dio lugar a la Sentencia 42/2014, de 25 de marzo, la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, «está excluyendo la utilización de los cauces constitucionales (art. 168 CE) para la conversión en un «Estado independiente» de lo que hoy es la Comunidad Autónoma de Cataluña» (30). Por lo tanto, abandonando los esfuerzos interpretativos, el Constitucional reconoce una clara ruptura unilateral del orden constitucional, sin que las proclamaciones recogidas en la resolución puedan encauzarse por vías constitucionales (31).

4. Nuevo Gobierno de la *Generalitat*: la creación de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente y el predominio de los incidentes de ejecución de sentencia

La formación del nuevo Gobierno de la *Generalitat*, liderado por Carles Puigdemont, llevó al extremo la tensión del proceso independentista. Entre sus primeras actuaciones destaca la resolución del Parlamento 5/XI, de 20 de enero, de creación de Comisiones Parlamentarias (32). A través de esta se crea la denominada Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, a la que se le asignan unos ámbitos de actuación coincidentes con los fines que perseguía la anulada resolución del Parlamento 1/XI, de 9 de noviembre de 2015 (33). La identidad de los objetivos pretendidos fue advertida por el TC al estimar el incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, promovido por el Gobierno de la nación (34). Pese a ello, el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, centradas en el derecho

(30) STC 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 3).

(31) En relación con el análisis pormenorizado de esta sentencia puede consultarse los trabajos de (D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, 2016: 391-397); (G. MARTÍN I ALONSO, 2016:15); (A. SANTOS CONTRERAS: 2017).

(32) Resolución del Parlamento 5/XI, de 20 de enero de 2016, de creación de Comisiones Parlamentarias (BOPC núm. 42, de 25 de enero de 2016). Junto con esta, se acuerda la creación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia, por los Decretos de la *Generalitat* 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la *Generalidad* de Cataluña, y 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia. La STC 77/2017, de 21 de junio de 2017, estima parcialmente el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno y declara la nulidad de determinados extremos de los Decretos, como la denominación «Asuntos Exteriores» empleada en ambos.

(33) La Comisión de Estudio del Proceso Constituyente quedó constituida el 28 de enero de 2016 (BOPC núm. 48, de 3 de febrero de 2016).

(34) El 1 de febrero de 2016, el Gobierno planteó incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, respecto de la resolución 5/XI, de 20 de enero de 2016, estimado por el TC en el ATC 141/2016, de 19 de julio, con el alcance establecido en su FJ 7.

a decidir del pueblo catalán y en la legitimidad de Cataluña para iniciar un proceso constituyente, fueron ratificadas por el Parlamento de Cataluña en la resolución 263/XI, de 27 de julio de 2016 (35). Entre las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente ratificadas destacan las siguientes: i) reconoce el derecho a decidir del pueblo catalán, que se lograría únicamente iniciando un proceso de desconexión de las leyes y el marco constitucional español; ii) el pueblo de Cataluña tiene legitimidad para iniciar un proceso constituyente propio, democrático, ciudadano, transversal, participativo y vinculante, que debería contar con el apoyo de las instituciones catalanas; iii) el proceso, avalado por las experiencias comparadas, debería contar con tres fases: la primera sería un proceso participativo; la segunda constaría en la desconexión de las instituciones españolas y la convocatoria de elecciones constituyentes que redactarían la constitución catalana; y finalmente, en la tercera etapa se debería ratificar el texto mediante un referéndum popular. La respuesta del ejecutivo central llegó a través de un nuevo incidente de ejecución de sentencia que sería estimado en su totalidad, declarando la nulidad de la resolución 263/XI, de 27 de julio de 2016 (36).

Pese a los pronunciamientos del TC, el Parlamento de Cataluña aprueba la resolución 306/XI, de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del Gobierno (37). Esta fue entendida como una expresión de los diferentes pasos de la denominada «hoja de ruta» del proceso secesionista, pasos entre los que destacan: la convocatoria de un referéndum, la creación de las estructuras del Estado y la sustitución de la legalidad constitucional (38). El

(35) Resolución 263/XI, de 27 de julio de 2016, por la cual el Parlamento catalán ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (BOPC núm. 200, de 1 de agosto de 2016, previamente publicados en el BOPC núm. 190, de 20 de julio de 2016).

(36) El 29 de julio de 2016, el Gobierno planteó incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre y del ATC 141/2016, de 19 de julio, respecto de la Resolución 263/XI, de 27 de julio de 2016. El incidente se resolvió mediante ATC 170/2016, de 6 de octubre. El referido auto fue notificado personalmente a la presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento, así como al presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la *Generalitat*, recordándoles su deber de abstenerse de realizar cualquier tipo de actuación tendente a dar cumplimiento a la resolución 263/XI. Además, constatado que la presidenta del Parlamento catalán, Carme Forcadell había desatendido las resoluciones del Alto Tribunal, se dedujo testimonio de particulares para que el Ministerio Fiscal, en caso de entenderlo procedente, ejerciese las acciones correspondientes.

(37) Resolución 306/XI, de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del Gobierno (BOPC núm. 237, de 18 de octubre de 2016).

(38) Bajo la rúbrica «El futur polític de Catalunya», el título primero de la resolución 306/XI, de 6 de octubre de 2016 reiteraba, entre otras cuestiones, el derecho imprescriptible e inalienable de Cataluña a la autodeterminación, instándose al Gobierno a celebrar un referéndum vinculante sobre la independencia de Cataluña a más tardar en septiembre de 2017.

Gobierno de la nación planteó un nuevo incidente de ejecución que, estimado por el TC mediante ATC 24/2017, de 14 de febrero, conllevaría la declaración de nulidad de determinados epígrafes de la resolución 306/XI, de 6 de octubre de 2016, referidos al referéndum y al proceso constituyente (39).

No son estos los únicos incidentes de ejecución que tuvieron lugar. El 6 de septiembre de 2017 el Gobierno de la nación planteó un nuevo incidente de ejecución por el que solicitaba la declaración de nulidad de determinados acuerdos de la Mesa y del Pleno del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que permitían la aprobación de un instrumento normativo destinado a dar cobertura jurídica a la convocatoria y celebración de un referéndum unilateral vinculante, limitado al ámbito territorial de Cataluña, sobre la secesión de España (40). El incidente de ejecución se plantea en un contexto definido por la previa interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, si bien, como aclararía el TC, el incidente de ejecución frente a los acuerdos de la Mesa no queda privado de efectos útiles en la medida en que no se trata del control de constitucionalidad de un texto legal, sino de preservar la eficacia de las resoluciones del TC, protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior de un poder público que pudiera intentar menoscabarla (41). Los acuerdos de 6 de septiembre de 2017 se entienden como una manifestación de las atribuciones inherentes a la soberanía que el Parlamento de Cataluña se arroga. Estos pretendían dar cauce a la tramitación de una proposición que dotase de aparente cobertura jurídica a la convocatoria y celebración de un referéndum de autodeterminación que ya había sido declarado inconstitucional. La Cámara autonómica evidencia así

(39) El Gobierno interpuso incidente de ejecución de la STC 259/2015, ATC 141/2016, providencia de 1 de agosto de 2016 y ATC 170/2016, respecto de determinados apartados de la resolución 306/XI, de 6 de octubre de 2016. El TC estimó el incidente mediante ATC 24/2017, de 14 de febrero, declarando la nulidad de los números 1 a 9 del epígrafe I.1.1, titulado «Referéndum, amparo legal y garantías», dentro del capítulo I.1, titulado «Referéndum»; y de los números 13 a 16 del capítulo I.2, titulado «Proceso constituyente»; ambos capítulos comprendidos dentro del título I de dicha resolución, bajo el título de «El futuro político de Cataluña», y, al igual que ocurrió con el ATC 170/2016, de 6 de octubre, también en este caso hubo notificación personal y deducción de testimonio.

(40) El incidente de ejecución de sentencia se dirige contra los siguientes acuerdos de la Mesa y del Pleno del Parlamento de Cataluña, todos ellos adoptados el 6 de septiembre de 2017: i) acuerdo de la Mesa de admisión a trámite por el procedimiento de urgencia extraordinaria (art. 105 del Reglamento del Parlamento catalán) de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación; ii) acuerdo de la Mesa que rechaza la reconsideración del acuerdo de admisión a trámite de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación; iii) acuerdo del Pleno por el que se decide alterar el orden del día de la sesión de dicho órgano a efectos de proceder al debate y votación definitiva de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación; iv) acuerdo del Pleno por el que se suprimen los trámites esenciales del procedimiento legislativo.

(41) ATC 123/2017, de 19 de septiembre (FJ 2).

una intención clara de eludir los procedimientos de reforma constitucional para llevar adelante su proyecto político de desconexión del Estado español. Una voluntad calificada por el TC de inaceptable vía de hecho —incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art. 1.1 CE— para reformar la CE al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica (42).

En base a estas consideraciones, el TC mediante su Auto 123/2017, de 19 de septiembre, declara la nulidad de los acuerdos del Parlamento de 6 de septiembre de 2017, y vuelve a deducir testimonio de particulares a fin de que, en su caso, se exigiera la responsabilidad penal que correspondiese a la presidenta del Parlamento de Cataluña, al vicepresidente primero de la Mesa del Parlamento, a la secretaria primera de la Mesa, al secretario tercero de la Mesa y a la secretaria cuarta de la Mesa, por incumplir el mandato del párrafo primero del art. 87.1 LOTC.

5. Leyes 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación y 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república

La voluntad del Parlamento de Cataluña de proseguir el proceso secesionista terminó por materializarse en dos textos normativos: Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación y Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, calificadas por el Gobierno de la nación como la mayor afrenta y amenaza de destrucción de las normas de convivencia que la sociedad española se dio en el año 1978 (43).

A) Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación

La aprobación de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, se fundamenta en la consideración del pueblo de Cataluña como un sujeto político soberano que, en ejercicio de su derecho de autodeterminación, convoca un referéndum de autodeterminación para el 1 de octubre de 2017, en el que los catalanes y residentes en Cataluña son llamados a contestar la siguiente pregunta: «¿Quiere

(42) SSTC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 4) y 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 7). Asimismo, contraviene frontalmente los pronunciamientos contenidos en los AATC 141/2016, 19 de julio, 170/2016, de 6 de octubre, y 24/2017, de 14 de febrero.

(43) Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación (DOGC núm. 7449A, de 6 de septiembre de 2017) y Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república (DOGC núm. 7451A, de 8 de septiembre de 2017). En un sentido similar, ÁLVAREZ GARCÍA entiende que las normas aquí analizadas son frontalmente inconstitucionales al vulnerar de plano los principios de legalidad y de separación de poderes y a las decisiones del Constitucional. (V. ALVAREZ GARCÍA, 2017: 16).

que Cataluña sea un Estado independiente en forma de república?». El resultado del referéndum se califica de vinculante, en el sentido de que, si los votos afirmativos superan a los negativos, el Parlamento de Cataluña debía declarar la independencia en el plazo de dos días. La Ley contiene, por lo demás, una regulación detallada de todos los aspectos relevantes para la celebración del mismo, diseñando incluso una Administración electoral *ad hoc*.

La Ley 19/2017, de 6 de septiembre, pretende establecer un régimen jurídico excepcional en orden al referéndum de autodeterminación de Cataluña. Su contenido no sólo contraviene el marco constitucional y estatutario sino también los expresos mandatos del TC recogidos de forma reiterada en las resoluciones dictadas con ocasión de las iniciativas precedentes ya examinadas. Esto, unido al anómalo procedimiento seguido para su aprobación, cualifica en grado máximo su inconstitucionalidad (44). La admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno central suspendió la eficacia de la Ley, advirtiéndose a los poderes públicos catalanes de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada (45). Los vicios, tanto de fondo como de forma, en los que incurre la norma motivaron una rápida declaración de inconstitucionalidad recogida en la STC 114/2017, de 17 de octubre, en la que el Alto Tribunal la reconoce contraria a la CE, al EA y a cualquier otra regla de Derecho (46). El TC entiende que la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, contraviene de modo explícito los principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la nación constituida en Estado social y democrático de Derecho, o la propia supremacía de la CE a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (47). Como ya hiciera en anteriores pronunciamientos, el TC destaca que esta Ley no es sino resultado de un rechazo a la fuerza de obligar de la CE, a la que se contrapone de modo expreso un

(44) Resulta de especial interés en este sentido, el Dictamen del Consejo de Estado núm. 793/2017, de 7 de septiembre de 2017, sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra la Ley de 6 de septiembre de 2017, de referéndum de autodeterminación.

(45) Providencia del TC, de 7 de septiembre de 2017, por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno frente a la Ley 19/2017, de 6 de septiembre.

(46) STC 114/2017, de 17 de octubre de 2017 (FJ 4 y 5).

(47) Se dejan de lado las cuestiones referidas a los aspectos procedimentales derivados de la tramitación parlamentaria que siguió la iniciativa legislativa de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre. Como reconoce el TC, se incurrieron en graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron a la formación de voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes, extremos suficientes para deparar la inconstitucionalidad de la norma. *Vid.*, STC 114/2017, de 17 de octubre (FJ 6).

poder que se reclama depositario («representante», en palabras del art. 3.1 de la Ley) de una soberanía y expresión de una dimensión constituyente desde el que se ha llevado a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional, un poder que se pretende fundacional de un nuevo orden político y liberado, por ello mismo, de toda atadura jurídica (48).

Como señala MIGUEL BÁRCENA, «el lenguaje de la STC 114/2017 se vuelve cada vez más severo e inapelable, abandonando por completo cualquier posibilidad de diálogo con la norma y la institución autonómica, como se hizo en momentos anteriores» (49). La situación, en la actualidad, no ha mejorado.

B) Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república

La Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república nace con vocación de «norma suprema del ordenamiento jurídico» de la futura Cataluña independiente, «mientras no sea aprobada la Constitución de la república» (50). El preámbulo de la norma sostiene, como base jurídica de la Ley, que «una vez proclamada la independencia de Cataluña es imprescindible dar forma jurídica, con carácter transitorio, a los elementos constitutivos básicos del nuevo Estado para que de forma inmediata pueda empezar a funcionar con la máxima eficacia y, al mismo tiempo, hay que regular el tránsito del ordenamiento jurídico vigente al que tiene que ir creando la república, garantizando que no se producirán vacíos legales, que la transición se hará de manera ordenada y gradual y con plena seguridad jurídica». Es decir, se pretende culminar a su través el proceso secesionista, regulando de forma transitoria los elementos fundacionales básicos de la república hasta su configuración definitiva por la futura Constitución catalana (51).

(48) STC 114/2017, de 17 de octubre (FJ 5), STC 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 6); en iguales términos, ATC 141/2016, de 19 de julio (FJ 3).

(49) J. MIGUEL BÁRCENA, 2018:155).

(50) Su condición de norma suprema (transitoria) del ordenamiento jurídico de la futura Cataluña independiente aparece expresamente recogida en el texto de *Proposició de llei de transitorietat jurídica i fundacional de la república* (202-00066/11) (BOPC núm. 507 de 7 de septiembre de 2017). La entrada en vigor de la norma se condiciona a lo dispuesto en el art. 4.4 de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre: la declaración formal de independencia por parte del Parlamento, previo cumplimiento de los requisitos de votación favorable a ésta en el referéndum de autodeterminación.

(51) La norma presenta una estructura de 7 títulos, 89 artículos y 3 disposiciones finales en la que se da cobertura a cuestiones tan esenciales como: i) la condición de esta norma como suprema hasta la aprobación de la Constitución de la república; la declaración efectiva de Cataluña como república de derecho, democrática y social; la soberanía de Cataluña; la nacionalidad catalana de origen y quién la puede solicitar; los mecanismos para aplicar la

La Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república fue declarada inconstitucional y nula por la STC 124/2017, de 8 de noviembre (52). El objeto de enjuiciamiento queda limitado en este caso a determinar la validez o invalidez jurídica de la pretensión del legislativo catalán de erigir en la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, y a partir de ella, un sistema jurídico ajeno a todo al ordenamiento vigente. Así pues, solo en el caso de que se tratara de una iniciativa jurídicamente válida, se entraría por el TC en la adecuación constitucional del contenido de la norma (53). Los razonamientos empleados por el Alto Tribunal para declarar la inconstitucionalidad de esta norma en su conjunto no son sino reproducción de los empleados en la STC 114/2017, de 17 de octubre, en relación con la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación. En este sentido, y dejando de lado las cuestiones referidas a la inobservancia del procedimiento legislativo en la tramitación y aprobación de la Ley, así como otras de carácter material que desbordan el objeto del presente trabajo, los pronunciamientos del Constitucional se centran en la soberanía nacional; los principios de unidad y autonomía; la supremacía de la CE; la posición que ocupan los EEAA en el sistema de fuentes y su prevalencia como norma institucional básica de la CA y en el proceso de reforma expresamente previstos por la CE. Como se verá, se trata del mantra que el Tribunal Constitucional ha venido repitiendo incansable en la totalidad de las resoluciones vertidas a lo largo de todo el procedimiento independentista.

6. Referéndum para la autodeterminación de Cataluña: la efectiva declaración de independencia

La contundencia del TC no sirvió, sin embargo, para frenar los impulsos del nacionalismo. El 1 de octubre de 2017, el Gobierno de la *Generalitat* llevó a cabo el «referéndum para la autodeterminación de Cataluña» (54). Los resultados de la votación se presentaron ante el Parlamento de Cataluña el 10

sucesión de ordenamientos y de Administraciones; los derechos y deberes de los ciudadanos catalanes y los extranjeros; ii) fija un sistema institucional: Parlamento y su función legislativa, Presidencia y sus funciones, Gobierno y Administración, Sindicatura electoral de Cataluña, el censo electoral y el Gobierno local, entre otras instituciones; iii) sistematiza el Poder judicial y la Administración de Justicia; iv) regula las finanzas; v) y, por último, fija el proceso constituyente que se activaría como proceso participativo posterior a la declaración de independencia.

(52) El 11 de septiembre de 2017, el Gobierno central interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, que fue admitido a trámite mediante providencia de 12 de septiembre y resuelto mediante STC 124/2017, de 8 de noviembre.

(53) Cfr., STC 124/2017, de 8 de noviembre (FJ 3).

(54) Votación que, sin entrar en cuestiones de índole política, se ha cuestionado por desarrollarse sin las garantías exigidas, no ya por la legislación estatal, sino por la propia Ley catalana 19/2017, de 6 de septiembre.

de octubre de 2017, en una comparecencia ante la Cámara del Presidente de la *Generalitat* en la que, asumiendo «el mandato del pueblo de que Cataluña se convierta en un Estado independiente en forma de república», se propone «suspender los efectos de la declaración de independencia con el fin de que en las próximas semanas se aborde un diálogo sin el que no es posible llegar a una solución acordada» (55). Tras la comparecencia parlamentaria, el presidente de la *Generalitat* y su Gobierno, junto con los diputados de la CUP y de JxSí, incluida la presidenta del Parlamento, se reunieron para firmar en un acto público la denominada «Declaración de los representantes de Cataluña». Se trata de un documento que anunciaba la declaración de independencia en los términos siguientes: «Constituimos la República catalana, como un Estado independiente y soberano, de derecho, democrático y social. Disponemos la entrada en vigor de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república» e «iniciamos el proceso constituyente, democrático, de base ciudadana, transversal, participativo y vinculante», todo ello suscrito por los firmantes como «legítimos representantes del pueblo de Cataluña» (56).

En el marco del debate general sobre la aplicación del art. 155 CE, el Parlamento catalán aprobó las resoluciones «Proceso constituyente» y «Declaración de los representantes de Cataluña», ambas de 27 de octubre de 2017 (57). Mediante la primera, se declara «el inicio y la apertura del proceso constituyente», instando al Gobierno de la *Generalitat* a aplicar el Título VII de la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república (58). La segunda, contiene la efectiva declaración de independencia de Cataluña, con efectos directos, dando cumplimiento a lo previsto en el art. 4.4 de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre (59). Insta al Gobierno de la

(55) Diario de sesiones del Parlamento de Cataluña, núm. 83, sesión de 10 de octubre de 2017, serie P.

(56) *Declaració dels representants de Catalunya*, suscrita según el texto de la misma por, *els legítims representants del poble de Catalunya*, en Barcelona a 10 de octubre de 2017.

(57) La decisión de la Mesa de admitir a trámite las referidas propuestas de resolución fue adoptada pese a las rotundas advertencias que les fueron formuladas por el Secretario General y el Letrado Mayor. En la misma fecha se rechazó la solicitud de reconsideración del acuerdo formulada por el Grupo parlamentario Socialista, que interpondría recurso de amparo contra esos actos parlamentarios.

(58) El título VII de la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, bajo la rúbrica «Proceso constituyente», aborda cuestiones como la activación y las características fundamentales (art. 85); las fases del proceso (art. 86); el proceso participativo (art. 87); la Asamblea constituyente (art. 88) y la ratificación del referéndum (art. 89).

(59) La resolución aprobada el 27 de octubre de 2017, bajo la denominación «Declaración de los representantes de Cataluña», añade un pronunciamiento no contemplado en la Declaración de mismo título de 10 de octubre: «*assumim el mandat del poble de Catalunya expressat en el Referéndum d'Autodeterminació del 1 d'octubre i declarem que Catalunya esdevé un estat independent en forma de República*».

Generalitat «a dictar todas las resoluciones necesarias para el desarrollo de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república» (60). Y concluye acordando la creación de una comisión parlamentaria de investigación «para determinar las responsabilidades del Gobierno del Estado Español», en relación con los sucesos del 1 de octubre.

Las resoluciones de 27 de octubre de 2017 evidencian la voluntad del Parlamento de Cataluña de proseguir y dar soporte al proceso constituyente y secesionista ya declarado inconstitucional, materializando una hipotética desconexión del Estado español. Su finalidad parece evidente, la independencia de Cataluña, la proclamación como república, la aplicación de un régimen jurídico transitorio y el inicio del denominado proceso constituyente con la ruptura consiguiente del orden constitucional. Estas resoluciones actúan como desarrollo tanto de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación —anulada por la STC 114/2017, de 17 de octubre— como de la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república— en aquel momento suspendida y posteriormente anulada por la STC 124/2017, de 8 de noviembre—.

La aprobación de las resoluciones de 27 de octubre lleva al Gobierno central a formular un nuevo incidente de ejecución de sentencia resuelto por el Constitucional mediante el Auto 144/2017, de 8 de noviembre (61). El Alto Tribunal sigue una línea continuista en sus pronunciamientos. En primer lugar, señala que las resoluciones de 27 de octubre de 2017 constituyen una arrogación por la Cámara autonómica de atribuciones inherentes a la soberanía, superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la CE y se coloca, una vez más, en una «resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional» (62). El reiterado incumplimiento de los mandatos del Alto Tribunal, junto con la pretensión ya repetida de «cancelar en el territorio de Cataluña y

(60) Sirvan aquí algunos ejemplos: dar efectividad a la nacionalidad catalana (arts. 7, 8 y 9); promover el reconocimiento de la república catalana ante todos los Estados e instituciones; establecer el régimen de integración de los funcionarios de la AGE, la local, la universitaria y de la Administración de Justicia; establecer el régimen para el ejercicio de la autoridad fiscal, seguridad social, y catastral (arts. 80 a 83), entre muchas otras cuestiones. Todos los preceptos citados se refieren a la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república.

(61) El ATC 144/2017, de 8 de noviembre, resuelve el incidente de ejecución formulado por el Gobierno el 30 de octubre de 2017. El objeto se centra en la solicitud de nulidad y privación de efectos jurídicos de las resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento en su sesión de 27 de octubre de 2017, por contravenir lo ordenado en la STC 114/2017, de 17 de octubre y en la providencia de 12 de septiembre de 2017.

(62) En ese tenido, SSTC 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero; 138/2015, de 11 de junio; 259/2015 de 2 de diciembre; 52/2017, de 10 de mayo; 77/2017, de 21 de junio; 90/2017, de 5 de julio, y 114/2017, de 17 de octubre; AATC 141/2016, 170/2016, 24/2017, 123/2017 y 124/2017, por citar los principales.

para todo el pueblo catalán, la vigencia de la CE, del EA y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o acomodaran al dictado de su nuda voluntad», sitúan al Parlamento, a juicio del Constitucional, al margen del Derecho, entrando en una intolerable vía de hecho (63).

La renuencia implacable de la Cámara autonómica a someterse a los mandatos del TC se interpreta, además de como un desacato inadmisibles, como un verdadero riesgo para las garantías y los derechos previstos en la CE y en el EAC. El TC rechaza de nuevo toda posibilidad de llevar a cabo un proyecto de desconexión del Estado español a través de mecanismos de reforma constitucional ajenos a los procedimientos expresamente previstos (64). De acuerdo con esto, el Alto Tribunal estima el incidente de ejecución y declara las resoluciones de 27 de octubre de 2017 inconstitucionales y nulas, deduciendo testimonio para el posible ejercicio de acciones penales frente a la presidenta del Parlamento de Cataluña y de los miembros de la Mesa que votaron a favor de admitir a trámite las referidas propuestas de resolución (65).

El desafío planteado desde el Gobierno y el Parlamento de Cataluña dio pie a la activación por el Gobierno central del mecanismo de control previsto en el art. 155 CE (66). Un instrumento de defensa del orden constitucional, calificado de extraordinario, al tratarse de una vía específica de coerción directa del Estado sobre las CCAA. El precepto configura una modalidad de control de la actividad de los órganos de las CCAA (67). Este permite al Gobierno adoptar «las medidas que sean necesarias» en aras de obligar a una CA a cumplir con los mandatos que la CE u otras leyes le impongan, en

(63) ATC 144/2017, de 8 de noviembre (FJ 5) y, en el mismo sentido, SSTC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 4), y 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 7), así como ATC 24/2017, de 14 de febrero (FJ 9).

(64) En el mismo sentido, SSTC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 4), 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 7) y STC 114/2017, de 17 de octubre (FJ 5).

(65) El TC señala que las actuaciones llevadas a cabo por la presidenta del Parlamento y de los miembros de la Mesa que votaron a favor de admitir a trámite las referidas propuestas de resolución, constituyen un incumplimiento objetivo de su deber de acatar las resoluciones del TC. Por ello, da traslado al Ministerio Fiscal a fin de que, si lo estima pertinente, promueva el ejercicio de las acciones penales que considere procedentes.

(66) Art 155 CE dispone que, «si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas». Se dejan de lado las consecuencias penales por quedar fuera del marco de la especialización jurídica de este trabajo.

(67) STC 33/2018, de 12 de abril (FJ 12).

caso de que exista un incumplimiento o un atentado grave contra el interés general de España. Pese a su excepcionalidad, no se trata de un instrumento desconocido en nuestro entorno. Su origen directo se halla en el art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn (68); y junto con España, países como Italia, Austria o Portugal, también prevén, con algunas diferencias de un texto constitucional a otro, la posibilidad de que en determinados casos extremos se lleguen a disolver, suspender o sustituir los órganos de una Región autónoma o de un Estado federado (69). Incluso el Tratado de la Unión Europea recoge un mecanismo específico de defensa de los valores en los que se fundamenta la Unión. Además, aun cuando hasta ahora su aplicación en España ha permanecido inédita, ésta se había contemplado anteriormente, y con ciertos visos de efectividad, hasta en dos ocasiones previas: Canarias y el País Vasco (70).

En todo caso, la puesta en marcha del art. 155 CE supuso el inicio de una nueva etapa en el proceso secesionista. Definida por la intervención de la autonomía catalana, el primer paso se materializó en la disolución del Parlamento catalán, la destitución del Gobierno de la *Generalitat* y la convocatoria de elecciones autonómicas para el 21 de diciembre de 2017. La trascendencia de su aplicación efectiva es innegable y prueba de ello es la proliferación de estudios especializados sobre la naturaleza, los límites y el alcance de las medidas derivadas del art. 155 CE (71). Por ello, el epígrafe siguiente esquematiza el *iter* de los acontecimientos vividos en el caso de Cataluña, analizando los

(68) El origen del mecanismo de coerción incorporado en el art. 155 CE puede localizarse en el art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn cuyo tenor literal dispone que, «*si un Land no cumpliere los deberes federales que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan, el Gobierno Federal, con la aprobación del Bundesrat, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Land al cumplimiento de dichos deberes por vía coactiva federal. Para la ejecución de las medidas federales coactivas, el Gobierno Federal o su representante tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los Länder y a las autoridades de los mismos*». Cito por STC 89/2019, de 2 de julio (FJ 10). Vid. (J. M^o. LAFUENTE BALLE, 2018: 79-121).

(69) Cfr. Art. 126 del Texto originario de la Constitución de la República italiana, promulgada el 27 de diciembre de 1947; art. 100 de la Ley Constitucional Federal de Austria de 1920 (*Osterreichische Bundesverfassung*); y art. 234 de la Constitución portuguesa.

(70) Como señala RIDAO MARTÍN, «la primera en febrero de 1989, cuando el Gobierno del Estado, ante los reiterados incumplimientos del gobierno de la Comunidad de Canarias en la aplicación de las reducciones arancelarias acordadas con la Comunidad Europea, requirió al Presidente de dicha CA en la forma prevista en el precepto constitucional. La segunda de las ocasiones tuvo lugar tras una acumulación progresiva de enfrentamientos entre el gobierno vasco y el del Estado, primero a propósito de la aplicación de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y, después, con el planteamiento de los denominados "Planes Ibarretxe I y II"». (J. RIDAO MARTÍN, J., 2018:170-171). Para el análisis de lo acontecido en el País Vasco, vid. (E. VIRGALA FORURIA, 2005: 55).

(71) Entre otros autores (L. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, 2016: 277-304); (J. RIDAO MARTÍN, 2018:169-203); (J. M^o. LAFUENTE BALLE, 2018 a: 77-116); (E. ALBERTÍ ROVIRA, 2018: 1-23); (J. URÍAS, 2019: 101-114).

presupuestos de aplicación del mecanismo de coerción estatal y el conjunto de medidas derivadas del acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017 (72).

7. La aplicación del artículo 155 CE: los 218 días de intervención de la autonomía en Cataluña

El punto de partida lo marca aquí el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprobaron las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del art. 155 CE, en el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 (73). La confusión generada por los acontecimientos vividos el 10 de octubre de 2017 en el Parlamento de Cataluña —con las declaraciones efectuadas por el presidente de la *Generalitat*, a las que unir la firma de este, su Gobierno y los Grupos parlamentarios de JxSí y la CUP de un manifiesto de constitución de la república catalana— exigían una aclaración del contenido y alcance de estas actuaciones. Por ello, en su reunión de 11 de octubre de 2017, el Consejo de Ministros aprobó el acuerdo por el que, en aplicación del art. 155 CE, se formulaba un requerimiento al presidente de la *Generalitat* de Cataluña intimándole a cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales y a cesar en el total de actuaciones contrarias al interés general de España (74).

El requerimiento remitido por el presidente del Gobierno juega un papel determinante como requisito previo al ejercicio del art. 155 CE (75). Para cum-

(72) Se deja para el apartado destinado al análisis de la jurisprudencia constitucional los pronunciamientos del Alto Tribunal sobre el art. 155 CE.

(73) Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre, de aprobación de las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del art. 155 CE y Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 155 CE, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. presidente de la *Generalitat* de Cataluña, para que esta proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general (BOE extraordinario, núm. 260, de 27 de octubre de 2017).

(74) En ese sentido se pronuncia el requerimiento remitido el 11 de octubre de 2017 por el presidente del Gobierno central al presidente de la *Generalitat* de Cataluña. Documento disponible en: <https://assets.documentcloud.org/documents/4106869/Requerimiento.pdf> (fecha de última consulta, 5 de diciembre de 2019).

(75) Aun cuando la importancia del requerimiento, como requisito previo al ejercicio del art. 155 CE, es incontestable, la mayor atención que precisa su contenido tiene su razón de ser en las especiales consecuencias que se quisieron vincular a este en los recursos de inconstitucionalidad planteados frente al Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017, y que, como se verá, fueron desestimados por el TC en las SSTC 89/2019 de 2 de julio y 90/2019, de 2 de julio. Si bien, entendemos que un análisis en profundidad del contenido del requerimiento excede del objeto de este trabajo, debiendo abordarse en un estudio específico del mecanismo previsto en el art. 155 CE.

plir con su objetivo, evitando dudas en su contenido, el texto se divide en dos partes diferenciadas. Una primera, en la que se expone la relación de motivos que se entiende habilitan al Gobierno a iniciar el procedimiento previsto en el art. 155 CE (76); y una segunda, en la que se exhorta al presidente de la *Generalitat* a confirmar, sin atisbo de duda, si el 10 de octubre de 2017 se declaró o no la independencia de Cataluña, compeliéndole a actuar en consecuencia según su respuesta. El requerimiento concedía un plazo de cinco días para responder y advertía que, «la ausencia de respuesta, o cualquier respuesta que no fuera claramente negativa sería entendida como una confirmación de la declaración de independencia». Asimismo, en el caso de que se confirmara la declaración de independencia, se le otorgaba un nuevo plazo de 72 horas adicionales para «revocar dicha declaración y restaurar el orden constitucional y estatutario ordenando el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente tendente a la declaración y configuración de Cataluña como un Estado independiente del resto de España, con cumplimiento íntegro de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional» (77). A partir de este momento los presidentes de los Ejecutivos nacional y autonómico inician una relación epistolar de ida y vuelta de la que no se obtuvo ningún resultado positivo (78). El grado de suficiencia de las respuestas brindadas en sus respectivas comunicaciones se interpretó de forma muy diferente dependiendo de la fuerza política que hiciera el análisis. Mientras que el Ejecutivo de la nación entendió que, «la contestación del requerimiento —presidente de la *Generalitat*— pone de manifiesto la deliberada voluntad de persistir en la secesión de España y atentar de modo flagrante contra la soberanía nacional del pueblo español, y la integridad territorial

(76) La primera parte del requerimiento describe, a lo largo de nueve extensos apartados, lo que el Gobierno de la nación entiende como un incumplimiento manifiesto, contumaz y deliberado, por parte de la CA de Cataluña y sus máximas instituciones gubernamentales y parlamentarias, de sus obligaciones constitucionales a través de la puesta en marcha de un proceso de secesión respecto del Estado español.

(77) En la segunda parte del requerimiento, el Gobierno central exhorta al presidente de la *Generalitat* a que «confirme si alguna autoridad de la *Generalitat* de Cataluña ha declarado la independencia y/o si en su declaración del 10 de octubre de 2017, ante el Pleno del Parlamento implica la declaración de independencia al margen de que esta se encuentre o no en vigor».

(78) El presidente de la *Generalitat* respondió al requerimiento de 11 de octubre mediante una carta fechada el día 16 de ese mes, misma fecha en la que, a su vez, obtuvo debida respuesta del presidente de la nación. La segunda contestación del presidente de la *Generalitat* a Mariano Rajoy llegaría el 19 de octubre a través de una carta en la que, a la vista de las posiciones mostradas, concluye que, «si el Gobierno del Estado persiste en impedir el diálogo y continuar la represión, el Parlamento de Cataluña podrá proceder, si lo estima oportuno, a votar la declaración formal de la independencia que no votó el día 10 de octubre».

del Estado, que son pilares básicos de la CE» (79). Desde el Parlamento de Cataluña se afirma todo lo contrario y se señala que todas las cuestiones planteadas en el requerimiento de octubre de 2017 fueron debidamente atendidas y objeto de cumplida contestación por parte del presidente de la *Generalitat* en las misivas de 16 y 19 de octubre de 2017, donde se niega la existencia de una declaración de independencia por las instituciones catalanas. En línea con esta postura, mostrando su pleno apoyo a los argumentos anteriores, se muestra el Grupo parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea que pone especial énfasis en la insuficiencia del requerimiento formulado por el Ejecutivo nacional al que imputa graves defectos de fondo y de forma (80).

El Consejo de Ministro declaró oficialmente no atendido el requerimiento de 11 de octubre de 2017. Se entiende, en consecuencia, que el presidente de la *Generalitat* dio carta de naturaleza al referéndum declarado inconstitucional, ignorando los pronunciamientos de la STC 114/2017, de 17 de octubre. Y se confirma la ruptura con el orden constitucional y estatutario de dicha CA al haber desatendido «el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente, tendente a la declaración y configuración de Cataluña como Estado independiente, con cumplimiento íntegro de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional». Por último, el Consejo de Ministros concluía que la falta de traslado del requerimiento a la presidenta y a la Mesa del Parlamento de Cataluña, pone de manifiesto un absoluto desprecio a la separación entre los poderes ejecutivo y legislativo, evidenciando que ambas instituciones —Gobierno y Parlamento de Cataluña— actúan como si de un solo poder y una sola voluntad se tratara (81). De este modo, entendiendo cumplidos los requisitos que justifican la puesta en marcha del art. 155 CE, el Gobierno de la nación acuerda solicitar al Senado la autorización exigida por dicho precepto a fin de poder adoptar las medidas necesarias para garantizar el advenimiento de las instituciones catalanas al cumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales, protegiendo con ello el interés general nacional (82). El Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de octubre de 2017, incorpora para su autorización, una propuesta

(79) Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017.

(80) El Grupo parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea formuló 17 votos particulares al Dictamen de la Comisión Conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional relativo a la aprobación de las medidas propuestas por el Gobierno de España al Senado a las que se refiere el art.155 CE (BOCGS núm. 166, de 28 de octubre de 2017).

(81) Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, apartado C, «Requerimiento previo», *in fine*, publicado por la Secretaría de Estado de Comunicación, págs. 7-9.

(82) Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de octubre de 2017.

de medidas centradas en cinco apartados clave: «A. Medidas dirigidas al presidente de la *Generalitat* de Cataluña, al vicepresidente y al Consejo de Gobierno», «B. Medidas dirigidas a la Administración de la *Generalitat*», «C. Medidas singulares sobre determinados ámbitos de actividad administrativa», «D. Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña» y «E. Medidas de carácter transversal», previéndose que «las medidas que resulten autorizadas por el Senado, entrarán en vigor desde el momento de la publicación del presente Acuerdo en el Boletín Oficial del Estado» (apartado E.10, segundo párrafo). El 27 de octubre, el Pleno del Senado, entendiéndose cumplidos los requisitos del art. 155 CE, aprobaba —con algún condicionamiento y modificación— la propuesta de medidas elevadas por el Gobierno de la nación, dando luz verde a la efectiva intervención de la autonomía catalana.

Esta etapa se cierra con la interposición, por el Grupo parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (en el Congreso de los Diputados) y por el Parlamento de Cataluña, de dos recursos de inconstitucionalidad formulados contra el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017 y las medidas adoptadas por el Gobierno para su ejecución (83). La importancia de estos recursos se refleja en las sentencias del Constitucional que los resuelven desestimando la mayor parte de sus pretensiones y clarificando, entre otras cuestiones, las incógnitas del art. 155 CE (84). Así, las SSTC 89/2019 y

(83) El 4 de diciembre de 2017, tuvo entrada en el registro del TC el recurso interpuesto por Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea contra el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017. El recurso 5884-2017 se interpone contra la totalidad del acuerdo y, subsidiariamente, en relación con los apartados A (cese del presidente y Gobierno de la *Generalitat* y facultad de disolución parlamentaria y convocatoria de elecciones), B (en la previsión por la que se autoriza a someter la actuación de la administración de la *Generalitat* a un régimen de comunicación o autorización previa), C.1 (en cuanto a la sustitución de la Policía de la *Generalitat* por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), D, en su totalidad, y las previsiones de los apartados E.2 y E.3. Del mismo modo, mediante escrito registrado en el Constitucional el 9 de enero de 2018, el Parlamento de Cataluña, en cumplimiento de la Resolución 818/XI, adoptada por el pleno de la Diputación Permanente, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017 y contra todas las disposiciones dictadas en desarrollo, o como complemento o adición, de las medidas aprobadas por el referido acuerdo. Salvando alguna diferencia, ambos recursos se articulan sobre la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del Acuerdo senatorial por las vulneraciones procedimentales en que se habría incurrido durante su tramitación, primero gubernamental y luego parlamentaria, así como en relación con las medidas aprobadas por el Pleno de la Cámara, las cuales excederían de lo previsto en el art.155 CE. Entendemos que el análisis de tales vicios procedimentales supera el objeto de este trabajo por lo que nos remitimos para su esclarecimiento a los pronunciamientos de las SSTC 89/2019 y 90/2019 de 2 de julio.

STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 3).

(84) En la STC 89/2019, de 2 de julio, el Alto Tribunal acuerda estimar parcialmente el recurso 5884-2017, y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad del párrafo segundo del apartado E.3 aprobado por el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, desestimando el recurso en todo lo demás. Del mismo modo, la STC 90/2019, de 2 de

90/2019, ambas de 2 de julio, resultan fundamentales para conocer tanto la naturaleza y alcance del procedimiento previsto en el art. 155 CE, como, en particular, la profundidad de la injerencia en la autonomía catalana de las medidas adoptadas por el Ejecutivo central (85).

Tal y como hemos visto, el art. 155 CE habilita al Estado para constreñir o limitar la autonomía garantizada constitucionalmente a las CCAA, siempre que concurran los presupuestos necesarios para ello. Es decir, este mecanismo extraordinario de coerción no queda exento de límites, por lo que el examen de las medidas propuestas por el Gobierno, y autorizadas por el Senado, debe efectuarse a la luz de los requisitos fijados en el precepto. El primero de estos vendría determinado por la exigencia de un especial y grave comportamiento autonómico. Como reconoce el TC, no cabe incoar este procedimiento sino cuando se esté ante una actuación autonómica que incumpla la CE u otras leyes, o atente gravemente al interés general de España, y ante la que no exista otra vía posible para restaurar «el orden constitucional transgredido, o así se prevea fundadamente que vaya a ser en atención ya a la actitud inequívocamente renuente de los mismos órganos superiores de la CA, ya a la propia entidad del ilícito de que se trate» (86). El segundo requisito lo constituye la «necesariedad de las medidas» que el precepto permite aprobar y adoptar. El art. 155.1 CE no especifica los medios en los que puede materializarse la coerción estatal. Queda abierta la posible propuesta y autorización de cuantas medidas sean precisas a fin de hacer frente a todas aquellas actuaciones contra las que no sirvan las respuestas ordinarias. El límite vendría dado por la vinculación inexorable de las «medidas necesarias» a la finalidad que se pretende: bien obligar a la CA a cumplir con las obligaciones constitucionales y legales incumplidas, bien preservar o proteger el mencionado interés general contra el que se ha atentado (87). Ahora bien, como aclara el TC, «el concepto

julio, por la que se resuelve el recurso 143-2018, interpuesto por el Parlamento de Cataluña, acuerda inadmitir parcialmente el recurso en lo que respecta a todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición de las medidas aprobadas por el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017. Al tiempo que declara la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en lo relativo al párrafo segundo del apartado E.3 incluido en el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017. El TC desestima el recurso en todo lo demás.

(85) De especial interés aquí resulta el trabajo de (J. M^o. LAFUENTE BALLE, 2018a: 77-116).

(86) En este sentido, STC 89/2109, de julio (FJ 4c). Como señala el TC, «estamos ante un precepto cuya aplicación solo procede en circunstancias especialmente críticas, a fin de remediar la conducta de una CA, manifestada mediante actos o disposiciones formales o resultante de comportamientos fácticos, en la que pone de manifiesto la grave alteración jurídica e institucional en parte del territorio nacional», STC 185/2016, de 3 de noviembre (FJ 17a) y STC 89/2109, de julio (FJ 4b). Se trata de una vía de último recurso, STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ 8).

(87) STC 89/2019, de 17 de julio (FJ 4b).

«medida necesaria» que emplea el art. 155 CE supone un límite jurídico que el Tribunal ha de utilizar para juzgar, no la medida en sí, sino el juicio que han realizado otros órganos constitucionales, el Gobierno y el Senado, acerca de la adecuación de la medida a las circunstancias que han desencadenado la aplicación del art. 155 CE» (88). Por lo tanto, la función que debe cumplir el TC, en su condición de garante de la CE, es la de enjuiciar la valoración que Gobierno y Senado han hecho sobre la necesidad de las medidas acordadas comprobando para ello si estas se ajustan o no a las exigencias del art. 155 CE. Queda fuera, por tanto, toda posibilidad de que el Constitucional pueda sustituir el juicio político que corresponde hacer a estos órganos, a los que la CE les ha conferido la articulación del poder de coerción sobre las CCAA.

La injerencia en la autonomía catalana, derivada de la aplicación del art. 155 CE, obliga a analizar con detalle las medidas autorizadas por el Senado y ejecutadas por el Gobierno (89). Tales medidas, materializadas en una ingente cantidad de normas, se entienden ajustadas a la CE, bien por declaración expresa del Constitucional, bien por no haber sido recurridas por los interesados (90). Esta última opción, la ausencia de controversia, justifica

(88) *Ibidem* (FJ 11b).

(89) Una vez introducidas por el Senado las modificaciones oportunas al Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017.

(90) Reales Decretos 942 a 946/2017, todos ellos de 27 de octubre, por los que se dispone, respectivamente, el cese del presidente de la *Generalitat* de Cataluña; el cese del vicepresidente y de los consejeros integrantes del Consejo de Gobierno de la *Generalitat*; designación de órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de Cataluña; la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la *Generalitat* de Cataluña y el cese de distintos cargos de la *Generalitat*; y la convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y su disolución (todos ellos publicados en el BOE núm. 261, de 28 de octubre de 2017). Por su parte, el Real Decreto 953/2017, de 31 de octubre, establece normas complementarias para la realización de las elecciones al Parlamento de Cataluña (BOE núm. 267, de 3 de noviembre de 2017); Real Decreto 954/2017, de 31 de octubre, de adopción de diversas medidas respecto de la organización de la *Generalitat* de Cataluña y el cese de distintos altos cargos de la misma (BOE núm. 266, de 2 de noviembre de 2017); el Real Decreto 983/2017, de 10 de noviembre, nombra a la directora general de Modernización de la Administración de Justicia de la *Generalitat* (BOE núm. 274, de 11 de noviembre de 2017); y el Real Decreto 990/2017, de 17 de noviembre, nombra al director general de Centros Concertados y Centros Privados de la *Generalitat* (BOE núm. 280, de 18 de noviembre de 2017). En este sentido, destacan también algunas órdenes ministeriales como la Orden INT/1038/2017, de 28 de octubre por la que se dispone el cese de Josep Lluís Trapero Álvarez en la plaza de la categoría de Mayor de la Escala Superior del Cuerpo de *Mossos d'Esquadra* (BOE núm. 262, de 28 de octubre de 2017); la Orden ECD/1142/2017, de 22 de noviembre por la que se nombra, presidente del Consejo de Dirección del Consorcio de Educación de Barcelona (BOE núm. 286, de 24 de noviembre de 2017); la Orden INT/1074/2017, de 7 de noviembre sobre delegación de funciones en órganos del Departamento de Interior de la *Generalitat* de Cataluña (BOE núm. 271, de 8 de noviembre de 2017); la Orden PRE/255/2017, de 30 de noviembre, de

que aquellas medidas no recurridas no sean objeto de comentarios en este trabajo.

A) Medidas dirigidas al presidente de la Generalitat de Cataluña, al vicepresidente y al Consejo de Gobierno, medidas de carácter general

El Acuerdo de 21 de octubre de 2017, solicitaba como primera medida,

«La autorización al Gobierno de la nación para 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 implica 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. A partir de ese momento, el ejercicio de dichas funciones corresponderá al Gobierno de la nación o a los órganos o las autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la nación» (91).

Estas medidas constituyen el epicentro de las decisiones adoptadas por el Senado. El Gobierno pasó a ejercer, a través de sus diversas articulaciones orgánicas, las funciones del presidente, vicepresidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la CA. Por tanto, en virtud del título que otorga el art. 155 CE, pasó a ser órgano de gobierno, extraordinario y a efectos funcionales, de la CA a la que habrían de imputarse las disposiciones y actos que en esa posición adoptara el Ejecutivo central (92).

delegación de competencias de la persona titular del Departamento de la Presidencia a favor de la persona titular de la Secretaría General de la Presidencia (Orden de 30 de noviembre, publicada en el BOE núm. 294, de 4 de diciembre de 2017, y la Orden HFP/1102/2017, de 16 noviembre, sobre operaciones contables de cierre del ejercicio presupuestario de 2017 (BOE núm. 279, de 17 de noviembre de 2017).

(91) Este último párrafo resultó finalmente modificado por el Senado. Donde el Acuerdo del Consejo de Ministros disponía que, «el ejercicio de dichas funciones corresponderá a los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la nación», el Senado añadió, «el ejercicio de dichas funciones corresponderá al Gobierno de la nación o a los órganos o las autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la nación».

(92) Como se expondrá más adelante, la intervención del Gobierno central fue valorada de forma sustancialmente distinta por secesionistas y constitucionalistas. Mientras que en los primeros cundió la sensación de implacable represión política, en los segundos, se comprueba una interpretación de tibieza en las medidas adoptadas. Entre estos últimos, por ejemplo, hay autores como ÁLVAREZ GARCÍA quien afirma que «la medida de sustitución temporal de los titulares máximos de los órganos de gobierno autonómicos catalanes, que, repito, quizá podría haber sido suficiente para hacer frente a la situación de crisis antes de la declaración unilateral de independencia, dejó paso a la necesidad de una medida más incisiva a partir de ese momento: la revocación definitiva de sus cargos como nueva medida necesaria y proporcionada para hacer frente a la «rebelión» del Ejecutivo catalán». (V. ÁLVAREZ GARCÍA, 2017:7).

Junto con lo anterior, el Senado autorizó una solicitud singular por la que,

«Se atribuye a favor del presidente del Gobierno de la nación la competencia para decretar la disolución anticipada del Parlamento de Cataluña o el fin de la legislatura y para la convocatoria de elecciones autonómicas (art. 10.c) de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la *Generalitat* y del Gobierno), la cual se ejercería en un plazo máximo de 6 meses desde la autorización por el Senado. Una medida que incide de forma evidente en el autogobierno de la CA en cuanto este tiene su sede esencial en la existencia de una asamblea democráticamente elegida (art. 155.2CE)».

La grave crisis constitucional que supuso la proclamación por el Gobierno catalán de una república catalana —ficticia en derecho, pero afirmada y propugnada de facto— con la que se pretendió romper la unidad de la nación española, constituye una razón suficiente para que el Constitucional declare ajustados a la CE los ceses y consiguientes sustituciones autorizados por el Senado. Para el Tribunal tales medidas no pueden ser tachadas de exorbitantes o desmedidas sino todo lo contrario. «Se trató de medidas con las que el Senado hubo de salir al paso, en defensa de la CE y del EA, de la arbitrariedad desplegada, con desprecio de toda norma que no sirviera a su propósito, por el Gobierno autonómico, socavando su propio fundamento constitucional y estatutario (arts. 1 y 2.4 EAC), sustrayéndose de toda vinculación a la CE y al resto del ordenamiento jurídico». Por lo tanto, el Alto Tribunal entiende que su cese responde a la necesidad de restaurar el orden constitucional comprometido. En concreto, para que los titulares de estos cargos públicos «no prosiguieran en la perpetración de actuaciones de ese género, sirviéndose para ello, como propias, de las instituciones de todos los ciudadanos de Cataluña, ni consumaran su propósito último de quebrar el Estado» (93). Es cierto que mantener el mismo ejecutivo autonómico resultaría inusual, pues confiar que ese mismo Gobierno se va a responsabilizar de restablecer la integridad de las funciones y competencias que tiene atribuidas, devolviéndolas a la legalidad, resulta como poco paradójico.

Por lo que se refiere a la disolución del Parlamento autonómico, el primer paso consistiría en aclarar que la intervención directa de una Asamblea legislativa —como fue la disolución del Parlamento catalán y la posterior convocatoria de elecciones autorizadas por el Senado— no queda excluida del art. 155 CE, siempre que se justifique como una medida temporal y necesaria (94). Sobre

(93) STC 89/2019, de 2 de julio (FJ 12) y STC 90/2019, de 2 de julio (FJ 7).

(94) Sobre la temporalidad de esta medida debe subrayarse que en ningún caso podría autorizarse la sustitución permanente de la Cámara autonómica. El Gobierno no puede quedar apoderado para hacer las veces del legislador ordinario (autonómico, en esta hipótesis), y tampoco tal sustitución podría correr a cargo de las Cortes Generales, que no están llamadas a intervenir en el ejercicio de la coerción estatal. Además, dicha sustitución permanente implicaría una suspensión indefinida del autogobierno, representado por el Parlamento, que no es posible

su necesidad, el TC reconoce la plena adecuación de esta medida al caso concreto, al entender que el Parlamento de Cataluña no resultó en absoluto ajeno a los hechos que desencadenaron la aplicación del procedimiento del art. 155 CE. En este sentido, basta recordar los acontecimientos vividos en el ámbito del Parlamento catalán desde la aprobación de la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, a la aprobación de las Leyes 19/2017, de 7 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república; la sesión celebrada el 10 de octubre de 2017 y el desarrollo de la sesión parlamentaria celebrada el 27 de octubre de 2017, en la que se aprobaron las denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente». Este *iter* permite al TC afirmar que «el Parlamento de Cataluña se ha alzado frente a la soberanía nacional residenciada en el pueblo español, convocando a una fracción de ese pueblo, en desafío a la unidad de la nación, a decidir la suerte del Estado común (arts. 1.2 y 2 CE), al tiempo que pretendía arrumar la actual posición institucional, conforme al ordenamiento en vigor, de la CA, con la consiguiente vulneración, por tanto, del principio constitucional de autonomía (art. 2 CE) y de las determinaciones basilares del propio Estatuto de Cataluña (arts. 1 y 2 EAC), minando así su inmediata fuente de autoridad» (95). Entiende el Alto Tribunal que con ello el Parlamento autonómico ha pretendido «cancelar de hecho, en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, la vigencia de la CE, del EA y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o acomodaran al dictado de su nuda voluntad» (96). Al obrar de este modo, la Cámara «se ha situado por completo al margen del derecho», ha dejado «de actuar en el ejercicio de sus funciones constitucionales y estatutarias propias y ha puesto en riesgo máximo, para todos los ciudadanos de Cataluña, la vigencia y efectividad de cuantas garantías y derechos preservan para ellos tanto la Constitución como el mismo Estatuto» (97).

De acuerdo con esto, el TC concluye que la autorización del Senado al presidente del Gobierno para disolver la Asamblea autonómica y para la

en el seno del art. 155 CE. En este sentido, *vid.* STC 89/2019, 2 de julio (FJ 11). Respecto a la disolución del Parlamento catalán, el TC entiende que «la medida en cuestión, tampoco desfigura la Asamblea, ni altera de modo permanente la condición y posición de la Cámara en el sistema institucional del que el Parlamento forma parte, por cuanto es aquí el modo en el que el Acuerdo procura la consecución del objetivo de restaurar la autonomía constitucionalmente garantizada y el retorno a la normalidad en el funcionamiento de las instituciones de la CA, en el seno de lo dispuesto en la CE y en el EA». STC 89/2019, de 2 de julio (FJ 13).

(95) STC 52/2017, de 10 de mayo (FJ 8); STC 89/2019, de 2 de julio (FJ 13) y STC 90/2019, 2 de julio (FJ 7).

(96) *Ibidem*.

(97) SSTC 114/2017, de 17 de octubre (FJ 5); 124/2017, de 8 de noviembre (FJ 5); 89/2019, de 2 de julio (FJ 13) y 90/2019, de 2 de julio (FJ 7).

convocatoria de elecciones, con la consiguiente formación de una nueva Asamblea, es sin duda una medida necesaria para restaurar el orden infringido, o al menos impedir que su conculcación persista, acomodándose con ello a las exigencias del art. 155.1 CE.

B) Medidas dirigidas a la Administración de la Generalitat

Tras los ceses expuestos y la disolución del Parlamento catalán, la Administración de la *Generalitat* continuó funcionando como la organización administrativa ordinaria que ejerce las funciones ejecutivas que el Estatuto y su normativa reguladora le atribuyen. Ahora bien, el Acuerdo senatorial de 27 de octubre acordaba que,

«Su actuación se llevaría a cabo bajo las directrices de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la nación en sustitución del presidente, del vicepresidente y de los consejeros de Gobierno. En este sentido, y para garantizar el normal funcionamiento de las distintas áreas de actividad de la Administración de la *Generalitat* de Cataluña, se acordó que dichos órganos o autoridades pudiesen: i) dictar y adoptar las disposiciones, actos, resoluciones, instrucciones u órdenes de servicio que sean necesarias para el ejercicio de las competencias y funciones asumidas; ii) someter a un régimen de comunicación o autorización previa las actuaciones de la Administración de la *Generalitat*, siendo nulos los actos, actuaciones y resoluciones que se adopten sin este requisito; iii) 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, así como los de cualesquiera organismos, entes y entidades vinculadas o dependientes de la misma, y de su sector público empresarial» (98).

Estas medidas deben relacionarse con el art. 155.2 CE cuyo tenor literal dispone que, «para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas». La impartición de instrucciones es una forma de hacer valer la jerarquía entre el titular de esa potestad y quienes le están subordinados (99). En este caso, la potestad queda al servicio de la ejecución de las medidas autorizadas por el Senado, de forma que permite al Gobierno

(98) Junto con lo anterior queda también previsto que, «en caso de que el incumplimiento de las disposiciones, actos, resoluciones, instrucciones u órdenes de servicio dictadas por los órganos o autoridades designadas por el Gobierno de la nación, pudiera ser constitutivo de responsabilidad disciplinaria, se podrá proceder a su exigencia, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal y autonómica que resulte de aplicación, sin perjuicio de las responsabilidades patrimoniales, contables, penales, o de otro orden a que pudieran dar lugar».

(99) Al respecto, SSTC 27/1983, de 20 de abril (FJ 2), y 54/1990, de 28 de marzo (FJ 1).

sobreponerse a las autoridades de la CA y poder dirigir su actuación cuando, como en este supuesto, los titulares de los órganos autonómicos de gobierno hayan sido cesados y sustituidos.

Las dudas sobre la constitucionalidad de estas medidas, planteadas en los recursos interpuestos por el Parlamento catalán y el Grupo parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, se centran exclusivamente en el régimen de comunicación o autorización previa. Se afirma que dicha decisión supone la introducción de un nuevo régimen referido al contenido y efecto de las decisiones autonómicas ajeno a la finalidad y condiciones del art. 155 CE. El TC entiende, sin embargo, que esta medida resulta necesaria a la luz de las circunstancias concretas del caso, y afirma que «vinculada a la potestad constitucional de dar instrucciones, se encuentra la medida consistente en fijar los casos en los que las actuaciones de la Administración intervenida habrían de quedar sujetas a la previa comunicación o autorización del Gobierno, o de los órganos o autoridades por él designados, con la posibilidad, en el primer supuesto, de que se llegue a prohibir la concreta actuación proyectada» (100). Reconocida por tanto la constitucionalidad de las medidas examinadas, estas resultan de plena aplicación.

C) Medidas singulares sobre determinados ámbitos de actividad administrativa

Junto con las anteriores, el Senado autorizó a los órganos y autoridades creados o designados por el Gobierno de la nación a adoptar, adicionalmente, medidas singulares sobre las siguientes áreas:

1. Seguridad y orden público

«Acordado el cese del presidente de la *Generalitat* de Cataluña y del consejero titular del Departamento de Interior en el ejercicio de las funciones previstas en el art. 164 del EAC, y en su caso, de las autoridades dependientes, el ejercicio de dichas funciones corresponderá a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la nación, que podrán dictar instrucciones directas y de obligado cumplimiento a los miembros de la Policía de la *Generalitat* de Cataluña-Mossos d'Esquadra. Los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la nación podrán acordar el despliegue de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en Cataluña, coordinando la actuación de la Policía de la *Generalitat* de Cataluña-Mossos d'Esquadra. En el caso de que sea necesario, los miembros

(100) Todo ello, claro está, con independencia de que tales actos puedan someterse al correspondiente control judicial que, en todo caso, afectaría a su eventual aplicación, pero no a la medida en sí. STC 89/2019, de 2 de julio (FJ 14).

del Cuerpo de Policía de la *Generalitat* de Cataluña-Mossos d'Esquadra serán sustituidos por efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En el caso de que el incumplimiento de las disposiciones, actos, resoluciones, instrucciones u órdenes de servicio dictadas por los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la nación, pudiera ser constitutivo de responsabilidad disciplinaria, se podrá proceder a su exigencia, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal y autonómica especial que resulte de aplicación, sin perjuicio de las responsabilidades patrimoniales, contables, penales, o de otro orden a que pudieran dar lugar».

En relación a estas, los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente al Acuerdo del Senado plantean, en concreto frente a la prevista sustitución de los Mossos por la Policía nacional o por la Guardia civil, la misma cuestión *supra* examinada: una suerte de sustitución de la Administración de la *Generalitat* en el ámbito de la seguridad pública que altera la distribución competencial entre Estado y CA. Este argumento fue rápidamente desechado por el TC al recordar que, «el art. 155 CE permite, en los términos en él previstos, limitar o modular las competencias autonómicas en el grado que el Gobierno y, en última instancia, el Senado, consideren necesario en atención a las circunstancias», con lo que la tacha fundada en la alteración del orden competencial no fue atendida (101). Fuera de la cuestión competencial debe recordarse que, con el cese y la sustitución del presidente y demás miembros del Consejo ejecutivo de la *Generalitat*, el Gobierno pasó a ejercer todas sus funciones. De este modo «el mando supremo de la Policía de la *Generalitat-Mossos d'Esquadra*», que el art. 164.3 EAC atribuye a la *Generalitat*, pasó a ser ejercido por aquellos órganos o autoridades, apoderados por el párrafo primero del apartado C.1 para «dictar instrucciones directas y de obligado cumplimiento a los miembros de la Policía de la *Generalitat-Mossos d'Esquadra*». En realidad, la medida impugnada responde a una reasignación de efectivos según lo requirieran las circunstancias en las que se han de prestar los distintos servicios policiales que, excepcionalmente, habrían de contar con un mando superior común. Por lo tanto, ninguna tacha constitucional se predica de este extremo.

2. Gestión económica, financiera, tributaria y presupuestaria

«Se habilita al Gobierno de la nación, por sí mismo o a través de los órganos previstos en el apartado «Medidas dirigidas a la Administración de la Generalitat» a ejercer las competencias necesarias en materia económica, financiera, tributaria y presupuestaria, para que en beneficio del interés general, se garantice la prestación de los servicios públicos esenciales, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Se destaca que, en especial, se adoptarán las medidas necesarias que

(101) STC 89/2019, de 2 de julio (FJ 15).

permitan: i) garantizar que la totalidad de los fondos que por cualquier concepto corresponda transferir del Estado a la CA, a sus organismos, entes y entidades vinculadas o dependientes de la misma y de su sector público empresarial, no se destinen a actividades o fines vinculados o relacionados con el proceso secesionista que motiva el presente acuerdo o que contravengan las medidas contenidas en el mismo; ii) garantizar que los ingresos que corresponde recaudar o recibir por cualquier título a la CA, a sus organismos entes y entidades vinculadas o dependientes de la misma y a su sector público empresarial, no se destinen a actividades o fines vinculados o relacionados con el proceso secesionista que motiva el presente acuerdo o que contravengan las medidas contenidas en el mismo».

3. Área de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales (102).

«Corresponderá a los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la nación: i) el ejercicio de las funciones de la Generalitat de Cataluña relativas a las telecomunicaciones y a los servicios digitales; ii) el ejercicio de las funciones de la Generalitat de Cataluña relativas a las tecnologías de la información, y en particular, las funciones de gobierno y administración del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y del Centro de la Seguridad de la Información de Cataluña».

En este punto debe hacerse referencia a la enmienda aprobada al Grupo parlamentario socialista sobre el control de los medios catalanes de comunicación pública, conforme a la cual se suprimió el párrafo C.3.3, referido al control del servicio público autonómico de comunicación audiovisual para garantizar una información veraz y objetiva. Al respecto señala RUIZ ROBLEDO que, a pesar de ello, el apartado B del Acuerdo, que facultaba al Gobierno central para el control de cualesquiera organismos, entes, entidades y empresas públicas vinculadas o dependientes de la Administración de la *Generalitat*, permitiría la intervención de la corporación catalana de Medios Audiovisuales y de la empresa *Televisió de Catalunya* para evitar que la televisión catalana siguiera al servicio del independentismo más recalcitrante (103). Ahora bien, como advierte LAFUENTE BALLE, «esta enmienda formó parte del pacto entre el Partido Popular y el Partido Socialista con el que se aprobó el Acuerdo del Senado. Tratándose de una propuesta del Grupo parlamentario socialista, no parece imaginable que el Gobierno central

(102) El Acuerdo del Senado, de 27 de octubre de 2017, excluye de su aprobación las previsiones del último párrafo del apartado C.3, propuesto por el Consejo de Ministro en el Acuerdo de 21 de octubre de 2017. Se trata de uno de los cambios más substantivos que el Senado introdujo en el Acuerdo del Gobierno, excluyendo el «servicio público autonómico de comunicación audiovisual» de los ámbitos de actividad administrativa de la *Generalitat* de Catalunya sometidos a medidas singulares de intervención.

(103) (A. RUIZ ROBLEDO: 2017).

invocase en algún momento el apartado B para intervenir TV3. Más aún, tampoco parece aconsejable para los intereses ni del PP, ni del PSOE, objetar un pacto de Estado tan laborioso de alcanzar y tan frágil de sostener» (104).

D) Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña

A fin de garantizar que el Parlamento de Cataluña ejerciese la función representativa que tiene encomendada, haciéndolo con pleno respeto a la CE y el EA, el Senado autorizó las siguientes medidas,

D. 1 «Mientras se mantenga la vigencia de las presentes medidas y hasta la constitución del nuevo Parlamento de Cataluña surgido de las elecciones que se celebren de acuerdo con lo establecido en el apartado «Medidas dirigidas al presidente de la *Generalitat* de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno», el presidente del Parlamento de Cataluña no puede proponer candidato a la presidencia de la *Generalitat*, ni el Parlamento celebrar debate y votación de investidura.

En realidad, tras la inmediata convocatoria de elecciones y simultánea disolución de la Cámara, estas medidas no tuvieron efectividad alguna. Aun así, debemos señalar que la previsión contemplada, referida a la imposibilidad de culminar un procedimiento de investidura, no es sino una consecuencia obligada de las decisiones de cese y sustitución adoptadas al amparo del art. 155.1 CE y cuya constitucionalidad ya fue confirmada por el TC.

D. 2 «No serán de aplicación las funciones de control y las figuras reguladas en los arts. 66 y 67, en los apartados segundo y tercero de la sección primera, en la sección cuarta, en la sección quinta y en la sección séptima del Capítulo III del Título IV del Reglamento del Parlamento de Cataluña, respecto de las autoridades designadas para el desarrollo y ejecución de las medidas aprobadas por el Senado. Las facultades de seguimiento y control sobre las mismas corresponderán exclusivamente al órgano que designe a tal efecto el Senado».

El cese del presidente de la *Generalitat* y de los miembros de su Consejo de Gobierno supuso que el Ejecutivo nacional pasara a ejercer todas sus funciones. Dicha actuación encuentra su fundamento en el art. 155 CE, lo que implica que el Gobierno o sus miembros no actúen como autoridades dependientes —en términos de confianza política— del Parlamento de Cataluña, ni responsables, en cuanto tales, ante el mismo. Como reconoce el TC, estos son, en realidad, «responsables de llevar a término una intervención coercitiva sobre la CA, de modo tal que el eventual control político que sobre ellos pretendiera realizar la cámara autonómica no sólo carecería del soporte institucional consistente en la relación fiduciaria que de ordinario une a gobierno y parlamento, sino que

(104) (J. M^o. LAFUENTE BALLE, 2018b: 89).

privaría a la intervención misma de su propio carácter coercitivo, en cuanto que quedaría sujeta al control de la asamblea autonómica» (105).

De acuerdo con esto, el Alto Tribunal entiende que ninguna tacha merece la exención a estas autoridades y órganos a las denominadas funciones de control previstas en el Reglamento del Parlamento de Cataluña.

D. 3 «Las propuestas de resolución del Parlamento para impulsar la acción política y de gobierno y declaraciones institucionales, presentadas al amparo de lo dispuesto en la sección sexta del Capítulo III del Título IV del Reglamento de la Cámara, no podrán dirigirse a las autoridades designadas para el desarrollo y ejecución de las presentes medidas y deberán, en cualquier caso, ser conformes con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las resoluciones del Tribunal Constitucional, así como al presupuesto, objeto y finalidad de las presentes medidas, careciendo de cualquier validez y efecto en otro caso».

Los motivos examinados en el párrafo anterior resultan igualmente válidos para defender la constitucionalidad de este apartado. No cabe entender que el hecho de que esas propuestas de resolución no puedan «dirigirse a las autoridades designadas para el desarrollo y ejecución de las presentes medidas» sea inconstitucional, toda vez que las resoluciones parlamentarias de ese género parten siempre, al igual que las interpelaciones, de una «posición preeminente de las Cámaras sobre el poder ejecutivo» (106). Esa posición, como reconoce el TC, «no la ostentó el Parlamento de Cataluña sobre el Gobierno, o sobre las autoridades a las que se refiere esta regla, en tanto estuvo vigente el Acuerdo del Senado» (107).

Este apartado finaliza con la necesaria conformidad de las declaraciones institucionales y de las propuestas de resolución del Parlamento a la CE, el EA y las resoluciones del TC, así como «al presupuesto, objeto y finalidad de las presentes medidas». Dejando de lado el carácter puramente declarativo de las tres primeras menciones, en lo atinente a la conformidad con las «presentes medidas», parece lógico que el Acuerdo del Senado pretenda evitar interferencias o perturbaciones en su ejecución, lo que no resulta merecedor de tacha inconstitucional.

D. 4 «El Parlamento de Cataluña 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» (108).

(105) STC 89/2019, de 2 de julio (FJ 16).

(106) STC 48/2003, de 12 de marzo (FJ 17).

(107) STC 89/2019, de 2 de julio (FJ 15).

(108) El Senado suprimió los párrafos segundo y tercero del subapartado D.4 propuestos por el Consejo de Ministros, ambos relativos a la remisión a una autoridad gubernativa estatal de actos del Parlamento de Cataluña, por entenderlos contrarios a la CE.

E) MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DE CARÁCTER TRANSVERSAL

Por último, con el fin de garantizar la eficacia de las medidas generales y singulares señaladas, el Senado autorizaba la adopción adicional de «medidas complementarias de carácter transversal». Entre ellas, las siguientes:

E. 1 Normativa estatal y autonómica de aplicación (109).

«El ejercicio de las competencias, facultades y funciones que, en virtud de lo autorizado en este Acuerdo, se atribuya a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la nación, se ajustará a la normativa vigente, estatal o autonómica, que en cada caso resulte de aplicación.

La revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados por sustitución en las funciones o competencias de los órganos de la Administración de la *Generalitat* de Cataluña se sujetará a las previsiones de la legislación procesal. La revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados en aplicación de las medidas previstas en este Acuerdo corresponderá a los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional contencioso administrativo, en atención al rango de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la nación».

E. 2 Declaración de invalidez e ineficacia de disposiciones, actos y resoluciones autonómicas dictadas en contravención con las medidas aprobadas en el Acuerdo.

«Queda prohibida la emisión, aprobación o dictado de cualesquiera actos, actuaciones, resoluciones, disposiciones, contratos, convenios, acuerdos o encomiendas a favor de entidades públicas o privadas, o cualesquiera otro acto y/o actuación análoga a los anteriores dictado o realizado por parte de las autoridades, cargos públicos y personal tanto del Parlamento de Cataluña como de cualquier órgano u organismo de la Administración de la *Generalitat* de Cataluña, que contravengan las medidas contenidas en el presente Acuerdo o se lleven a efecto sin cumplir los requisitos que en desarrollo de las mismas establezcan los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la nación. Los mismos son nulos de pleno derecho y carecerán de efecto alguno».

El Senado consideró oportuno prohibir expresamente cualquier contravención de «las medidas contenidas en el presente Acuerdo». Una prevención que se impone a cualesquiera «autoridades, cargos públicos y personal», tanto del Parlamento de Cataluña, como de la Administración de la *Generalitat*. Ahora bien, será la consideración como nulos de pleno derecho —de cuantos actos, resoluciones o disposiciones contravengan la regla antes referida— la que da pie a poner en duda la constitucionalidad de este apartado. En este sentido, podría entenderse que no corresponde al Acuerdo senatorial «determinar el

(109) En el Acuerdo de 27 de octubre de 2017, el Senado suprimió el primer párrafo propuesto por el Consejo de Ministros por entender que su contenido estaba duplicado.

alcance de sus consecuencias ni, en especial, el régimen de los actos contrarios al mismo», pues eso sería propio de la CE y de las «normas generales de disciplina de la nulidad en el ámbito administrativo», concluyendo que solo mediante ley puede ampliarse el elenco de supuestos determinantes de la nulidad (110). Sin embargo, el TC considera que se trata de una regla sin tacha constitucional alguna: «una regla específica que puede ser incorporada por la resolución parlamentaria para garantizar la efectividad de la acción del Gobierno, en un contexto en el que la intervención deparó el desplazamiento y sustitución de los órganos superiores de dirección política de la administración autonómica». Así, para asegurar el funcionamiento de una organización administrativa legítimamente intervenida por otro poder, estos controles, tanto preventivos como reactivos, son instrumentales para el control jurídico de la administración autonómica, sujeta a medidas legítimas de excepción (111).

E. 3 Publicaciones en Boletines Oficiales.

«A fin de garantizar, con arreglo a la normativa estatal o autonómica de aplicación, la adecuada publicación de resoluciones, actos, acuerdos o disposiciones normativas, cualesquiera que fuese su rango, de naturaleza administrativa o parlamentaria, en el Diario Oficial de la *Generalitat* de Cataluña o en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la nación dispondrán de las facultades previstas en el apartado «Medidas dirigidas a la Administración de la *Generalitat*» de este Acuerdo.

La publicación en dicho Diario o Boletín, sin la autorización o en contra de lo acordado por los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la nación en el ejercicio de dichas facultades determinará la falta de vigencia de la disposición normativa correspondiente, así como de la falta de validez y efectos de la resolución, acto o acuerdo objeto de publicación».

El primero de estos párrafos se remite a las facultades previstas en el apartado «Medidas dirigidas a la Administración de la *Generalitat*» (apartado B del Acuerdo), remisión que se ha de entender hecha al régimen de comunicación o autorización previa de las actuaciones de la Administración de la *Generalitat* y a la nulidad de los actos, actuaciones y resoluciones que se adopten sin este requisito. Las mismas razones empleadas en el reconocimiento de la constitucionalidad de esta regla sirven ahora para este caso, por lo que no se duda de su constitucionalidad. Así, entiende el TC que nada hay que objetar a la regulación por el Senado de la potestad del Gobierno para impartir instrucciones (art. 155.2 CE) a los organismos o autoridades de la CA, en orden a la publicación o no en el DOGC, de cualesquier acto, resolución

(110) Vid. Recurso de inconstitucionalidad 5884-2017.

(111) STC 89/2019, de 2 de julio (FJ 14, b).

o disposición de naturaleza administrativa. Se trata de una previsión con la que se pretende evitar la publicación de decisiones o normas reglamentarias autonómicas que las medidas aprobadas por el Senado y, a su través, lo preservado por el art. 155 CE (112).

Ahora bien, el segundo párrafo de este apartado sí resultó declarado inconstitucional en la STC 89/2019, de 2 de julio, por desconocer en su conjunto la exigencia de la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE. El TC entiende que la reacción ante una eventual publicación no autorizada o prohibida no puede ser, sin daño para la seguridad jurídica, la de tener por ineficaz la publicación. Como reconoce el Alto Tribunal, «la publicidad de las normas está expresamente garantizada por el art. 9.3 CE y resulta inseparable de la seguridad jurídica que el propio precepto constitucional preserva» (113). La postura del Constitucional es la de entender que la publicidad de la norma aporta certidumbre sobre su existencia, garantía que no es compatible con que el poder público prive anticipadamente de vigencia, de manera indeterminada y abstracta, a cualquier disposición que hubieran accedido irregularmente a los diarios o boletines oficiales. Máxime si tenemos en cuenta que estos diarios oficiales «son los medios a través de los que, precisamente, se asegura la certeza del derecho y se crea en la ciudadanía la legítima confianza de que lo publicado es un precepto jurídico y, como tal, merecedor de obediencia en tanto su presunción de validez no se destruya» (114).

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.

«Acordado el cese del presidente, del vicepresidente y de los consejeros de Gobierno, el ejercicio de sus respectivas funciones en orden a la organización de los Departamentos de la *Generalitat* de Cataluña, prevista en el artículo 23 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la *Generalitat* y del Gobierno, corresponderá igualmente al Gobierno de la Nación o a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación en sustitución de aquéllos (115). En estas previsiones queda incluido en todo caso el ejercicio de la potestad de organización, creación, modificación y extinción de aquellos organismos y entidades públicas creadas o autorizadas por Ley».

(112) STC 89/2019, de 2 de julio (FJ 14 c)

(113) SSTC 195/2005, de 18 de julio (FJ 3); 136/2011, de 13 de septiembre (FJ 9), y 33/2018, de 12 de abril (FJ 5).

(114) STC 89/2019, de 2 de julio (FJ 14).

(115) El Senado introdujo una modificación en la redacción original en la que se disponía que, «corresponderá igualmente a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la nación en sustitución de aquéllos».

E. 5 Creación de órganos y designación de autoridades por el Gobierno de la nación para el cumplimiento de las medidas.

«Se habilita al Gobierno de la nación para la creación de los órganos y el nombramiento o designación de las autoridades que sean necesarios para el ejercicio de las funciones y para el cumplimiento de las medidas contenidas en este Acuerdo».

E. 6 Disposiciones y protocolos de actuación.

«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 la necesaria seguridad jurídica en defensa y respeto del orden constitucional. Dicha autorización comprende igualmente la habilitación para la elaboración de las directrices, instrucciones y protocolos de actuación necesarios para instruir las actuaciones de las autoridades y personal de la Administración General del Estado que deban ejecutar las medidas adoptadas, al objeto de proporcionar igualmente la necesaria seguridad jurídica a su actuación, en defensa y respeto del orden constitucional».

E. 7 Seguridad jurídica de los funcionarios públicos o empleados sujetos al régimen laboral de la *Generalitat* de Cataluña.

«La incoación, tramitación y resolución de expedientes sancionadores, por parte de cualquier órgano de la Administración de la *Generalitat* de Cataluña o de organismos, entes y entidades vinculadas o dependientes de la misma y de su sector público empresarial, al personal funcionario o laboral que en ella prestan servicios, por considerar infracción el acatamiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial que anulan actividades o fines vinculados o relacionados con el proceso secesionista que motiva el presente Acuerdo o de las medidas contenidas en este Acuerdo, son nulos de pleno derecho e ineficaces, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, penal o de otro orden a que hubiere lugar respecto a quien inicie, tramite o resuelva los expedientes sancionadores antedichos».

E. 8 Potestad disciplinaria y traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal (116).

«El incumplimiento de las medidas contenidas en el presente Acuerdo se entenderá como incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución y al Estatuto, a los efectos de las infracciones previstas en la normativa disciplinaria estatal o autonómica de aplicación, sin necesidad de recurrir a informes previos sobre

(116) El Senado autorizó la propuesta original del Consejo de Ministros añadiendo al texto original «lo innecesario de recurrir a informes previos sobre los expedientes disciplinarios».

los expedientes disciplinarios. El incumplimiento de las medidas contenidas en el presente Acuerdo se entenderá como incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución y al Estatuto, a los efectos de las infracciones previstas en la normativa disciplinaria estatal o autonómica de aplicación. El ejercicio de la potestad disciplinaria por el Gobierno de la Nación, o por los órganos o autoridades que cree o designe a tal efecto, con respecto a las autoridades y el personal funcionario o laboral del Parlamento de Cataluña y de la Administración de la *Generalitat* o de su sector público, se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal a los efectos de la posible exigencia de responsabilidad penal».

Las medidas autorizadas por el Senado entraron en vigor el 27 de octubre de 2017, tras la publicación en el BOE de los Acuerdos del Consejo de Ministros de 21 de octubre y del Senado de 27 de octubre (117). La aplicación del art. 155 en Cataluña se mantuvo durante 218 días después de la intervención de la autonomía, aplicándose las medidas examinadas hasta la toma de posesión de los *consellers* del *Govern* de Joaquim Torra el 2 de junio de 2018. Se trata esta de la última condición para la recuperación del autogobierno por parte de la *Generalitat* por lo que, una vez acontecido, se procedió al levantamiento automático del art. 155 CE.

La decisión de aplicar el art. 155 CE ha sido notablemente cuestionada. Para algunos no alcanzó la intensidad necesaria, para otros se trató de un acto antidemocrático. En términos generales se trata de una clara injerencia en la autonomía catalana que, sin embargo, no alcanzó en su puesta en marcha los límites desorbitados que se habían vaticinado. El resultado último se tradujo en el cese de aquellos altos cargos directamente implicados en el proceso de independencia encausados por el Tribunal Supremo. No se intervinieron finalmente los medios de comunicación públicos. Tampoco se alteró el modelo de inmersión lingüística en la educación. Y la sustitución en los Mossos d'Esquadra, del mayor Josep Lluís Traperó, se hizo por su segundo Ferrán López. Ahora bien, las percepciones al respecto son bien distintas. Como señala, de forma quizá un poco general, LAFUENTE BALLE, «la intervención del Gobierno central en la opinión secesionista y en los sectores constitucionalistas es diferente. En los primeros cundió una intolerable sensación de represión política. Y en los segundos, una dolorosa interpretación de tibieza en las medidas adoptadas» (118). En cualquier caso, se trata esta de una cuestión donde el consenso es difícilmente alcanzable.

(117) RUIZ ROBLEDÓ critica que las medidas aprobadas por el Senado no fuesen publicadas en el BOE con un texto consolidado, sino que se optara por una publicación separada de la solicitud del Gobierno y la autorización del Senado. (A. RUIZ ROBLEDÓ: 2017).

(118) (J. M^o. LAFUENTE BALLE, 2018b: 90).

8. Gobierno de Joaquim Torra: De las elecciones de 21 de diciembre de 2017 a las últimas advertencias del Tribunal Constitucional

La rápida convocatoria electoral, señalada para el 21 de diciembre de 2017, sirvió de algún modo para mitigar la tensión política (119). Como reconoce BAYONA, «la aplicación del art. 155 de la Constitución y la convocatoria de nuevas elecciones tuvo un cierto efecto balsámico, al menos momentáneamente. Pero esa aparente tranquilidad solo duró hasta las nuevas elecciones del 21 de diciembre, cuyo resultado no resolvió desde luego el problema, sino que en realidad lo complicó» (120). Dejando de lado cuestiones de orden político como fueron los intentos de investir a Puigdemont, Turull y Sánchez, el nuevo presidente de la *Generalitat*, Joaquim Torra i Pla, fue investido como tal por la Asamblea autonómica el 14 de mayo (121), tomando posesión del cargo el 17 de mayo de 2018 (122). La recuperación del autogobierno de Cataluña llegaría con la toma de posesión de los *consellers* del *Govern* el 2 de junio de 2018, cumpliendo así con la última condición que vinculaba la vigencia del art. 155 CE (123).

Ahora bien, los más de siete meses de la aplicación del art. 155 CE no fueron traba alguna para que el actual presidente de la *Generalitat* reiterara de nuevo la promesa de avanzar hacia la república catalana. Tal y como Torra reconocía, «su Ejecutivo asumía los compromisos adquiridos por el resultado del referéndum de autodeterminación del 1 de octubre para alcanzar un estado independiente. Un mandato que fue revalidado en las elecciones del 21 de diciembre» (124). Acorde con esta promesa, la etapa política del hoy presidente de la *Generalitat* se define por una línea continuista y una

(119) 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 de octubre de 2017).

(120) (A. BAYONA, 2019:19).

(121) El nuevo Parlamento catalán se constituye el 17 de enero de 2018, mediante Real Decreto 1/2018, de 9 de enero, de convocatoria de la sesión constitutiva del Parlamento de Catalunya (DOGC núm. 7532º, de 10 de enero de 2018 y BOE núm. 9, de 10 de enero de 2018).

(122) Real Decreto 291/2018, de 15 de mayo, por el que se nombra presidente de la *Generalitat* de Cataluña a D. Joaquim Torra i Pla (BOE núm. 119, de 16 de mayo de 2018). El 14 de mayo de 2018, Joaquim Torra fue investido como el 131º presidente de la *Generalitat* en la XII legislatura. Sin embargo, sus funciones permanecieron suspendidas en virtud del art.155 CE, que exigía la toma de posesión de todo el Gobierno catalán en pleno para la restitución de la autonomía intervenida.

(123) En ese sentido, se debe consultar el Decreto 3/2018, de 29 de mayo, por el que se nombran el vicepresidente del Gobierno y los consejeros y las consejeras de los departamentos de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 7632, de 1 de junio de 2018).

(124) <http://www.rtve.es/noticias/20180602/govern-quim-torra-toma-posesion-pone-fin-articulo-155/1743820.shtml>

sucesión agotadora de recursos de amparo e incidentes de ejecución de sentencia interpuestos frente a las resoluciones y acuerdos de un Parlamento autonómico que ha venido reiterando cuestiones ya resueltas por el TC (125). Una etapa caracterizada por la tensión existente entre los Grupos parlamentarios minoritarios y aquellos que ostentan la mayoría en la Cámara catalana y que, desde las elecciones autonómicas del 27 de septiembre de 2015, no parece decrecer.

Como hemos avanzado, los hitos jurídicos de esta etapa no hacen sino reiterar cuestiones ya examinadas. La postura defendida por el presidente Torra queda lejos de avenirse a las sentencias del Constitucional y obliga de nuevo a revisar conceptos esenciales, centrales y legitimadores de nuestro Estado social y democrático de Derecho. Si bien, debemos advertir aquí que, pese a su fundamental importancia, razones de lógica sistemática y de espacio dejan fuera de nuestro análisis las cuestiones referidas a la STS, Sala de lo Penal, 459/2019 de 14 de octubre —conocida como la Sentencia del *Procés*— por la que el TS impuso penas de entre 9 y 13 años de cárcel a los nueve líderes independentistas catalanes condenados por un delito de sedición, así como la más reciente STJUE, de 19 de diciembre de 2019, por la que el Tribunal Europeo resuelve la cuestión de prejudicialidad planteada por el TS el 1 de julio de 2019, y en cuyo Fallo se afirma que Oriol Junqueras debió ser reconocido como eurodiputado desde la proclamación oficial de los resultados de las elecciones al Parlamento europeo del pasado mes de mayo y gozar, desde ese mismo momento, de inmunidad.

A) Propuesta de resolución «restitució de les institucions catalanes» de Junts per Catalunya y las enmiendas transaccionales de la CUP-Crida Constituent de febrero de 2018

Representativos de cuanto se ha dicho resultan los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 23 y 28 de febrero de 2018. El primero de estos admite a trámite la propuesta de resolución presentada por JxCat con el título «*Restitució de les institucions catalanes*» (126); el segundo, admite a trámite las enmiendas a la referida propuesta de resolución que fueron

(125) Se habla aquí de una nueva etapa política por facilitar una mejor comprensión de las etapas cronológicas del *procés*. Si bien, no se desconoce que la reedición de la mayoría independentista en el Parlamento catalán puede entenderse como una solución de continuidad respecto de la anterior, de forma que las elecciones del 21 de diciembre no constituirían en puridad una nueva etapa en la política catalana.

(126) Propuesta de resolución presentada por el Grupo parlamentario Junts per Catalunya con el título «*restitució de les institucions catalanes*» (BOPC núm. 22, de 23 de febrero de 2018).

presentadas por la CUP-CC (127). La única versión oficial de las enmiendas admitidas se encuentra publicada en catalán, por lo que pasamos a reproducir en castellano las enmiendas número 1, 2, 3, 5, 9 y 10 que resultan interés al objeto de este estudio:

«La enmienda primera dispone que «se reafirma y reitera en la declaración de independencia y en la proclamación de Cataluña como un Estado independiente en forma de república, que fueron votadas y aprobadas el 27 de octubre de 2017». En la enmienda segunda se insiste en la voluntad del pueblo de Cataluña expresada «en el referéndum democrático de autodeterminación de 1 de octubre de 2017». La tercera se refiere al «referéndum democrático de autodeterminación de 1 de octubre que motivó la posterior proclamación de la república en este Parlamento el día 27 de octubre». La enmienda quinta sostiene la soberanía de las instituciones catalanas e imputa una violación de derechos fundamentales al Senado y al Gobierno, como consecuencia de la aplicación del art. 155 CE. La enmienda novena reitera la legitimidad del referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017. Finalmente, la enmienda décima manifiesta que la voluntad popular se tradujo en la proclamación de la república el día 27 de octubre de 2017 por el Parlamento de Cataluña. Por su parte la enmienda transaccional tercera también reitera la legitimidad del referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017, exige que cesen las injerencias del Gobierno de España y del Tribunal Constitucional e insiste en la soberanía del pueblo de Cataluña».

El rotundo e inequívoco contenido de las enmiendas transcritas llevó al Secretario General del Parlamento catalán a recordar a la Cámara autonómica su deber de cumplir las resoluciones del TC, así como la obligación de la Mesa de comprobar que las iniciativas parlamentarias no contravienen dicha jurisprudencia (128). La advertencia del Secretario General se fundamenta en la obligación de todos los poderes públicos, incluidos los órganos de las Cámaras legislativas, de avenirse «al cumplimiento de lo que el TC resuelva» (art. 87.1 LOTC), al ser esta «la consecuencia obligada de la sumisión a la CE de todos los poderes públicos (art. 9.1 CE)» (129). Por ello, el debido

(127) *Proposta de resolució sobre la restitució de les institucions catalanes 250-00054/12, esmenes presentades reg. 1403/ admissió a tràmit: mesa del parlament, 28.02.2018, subgrup parlamentari de la candidatura d'unitat popular — crida constituent (reg. 1403) (BOPC núm. 27, de 28 de febrero de 2018).*

(128) Tal y como se refleja en el acta de la sesión de la Mesa de 28 de febrero de 2018, también el vicepresidente segundo y los secretarios segundo y tercero manifestaron su oposición a la admisión de las citadas enmiendas.

(129) STC 128/2019, de 11 de noviembre (FJ 2 c). En el mismo sentido, SSTC 185/2016, de 3 de noviembre (FJ 10); 46/2018, de 26 de abril (FJ 5); 47/2018, de 26 de abril (FJ 6) y 96/2019, de 15 de julio (FJ 6); también AATC 123/2017, de 19 de septiembre (FJ 8), y 6/2018, de 30 de enero, entre otros.

respeto a las resoluciones del TC y, en definitiva, a la CE, que incumbe cualificadamente a los poderes públicos, debía ser razón suficiente para impedir que la Mesa admitiese a trámite una iniciativa parlamentaria que de forma manifiesta incumplía el deber de acatar lo decidido por el Constitucional (130). La advertencia no fue un hecho aislado. El Grupo parlamentario de C's también dejó clara su disconformidad a través de una solicitud de reconsideración del referido acuerdo de 28 de febrero de 2018, que resultaría desestimada el 1 de marzo de 2018 (131).

Las últimas actuaciones a destacar en relación con la resolución *Restitució de les institucions catalanes*, serán, de un lado, la decisión del presidente del Parlamento de Cataluña, de 1 de marzo de 2018, de admitir las enmiendas transaccionales suscritas por el Grupo parlamentario JxCat y el subgrupo parlamentario CUP-CC (132); y de otro, el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 13 de marzo de 2018, que inadmitió la petición de reconsideración de la decisión del presidente de la Cámara de admitir de facto las enmiendas transaccionales (133).

Tanto los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 28 de febrero y de 1 de marzo, como la decisión del presidente del Parlamento catalán, expresada durante la sesión del Pleno de 1 de marzo de 2018, fueron objeto de recurso ante el TC y declarados nulos mediante STC 128/2019, de

(130) SSTC 46/2018, de 26 de abril (FJ 5), 47/2018, de 26 de abril (FJ 6), 96/2019, de 15 de julio (FJ 6), y 115/2019, de 16 de octubre (FJ 6).

(131) La reconsideración fue desestimada por acuerdo de la Mesa de 1 de marzo de 2018, en el que se razona que no corresponde al órgano rector el control de la constitucionalidad de las propuestas de resolución, ni de las enmiendas que a las mismas se realicen, al tratarse de iniciativas de impulso político.

(132) En la sesión de la Mesa de 1 de marzo de 2018, el vicepresidente segundo y el secretario tercero (pertenecientes al Grupo parlamentario C's), solicitaron que las enmiendas transaccionales suscritas por el Grupo parlamentario Junts per Catalunya y por el subgrupo parlamentario CUP-CC, presentadas sobre la base de las enmiendas cuya admisión a trámite había sido objeto de petición de reconsideración, fueran debidamente calificadas por la Mesa y, en consecuencia, inadmitidas por ser contrarias a lo resuelto por el TC en la STC 114/2017, de 17 de octubre, y en el ATC 144/2017, de 8 de noviembre. Como se refleja en el acta de dicha sesión, tanto el secretario general del Parlamento, como el letrado mayor, secundaron dicha petición. El presidente del Parlamento resolvió inadmitir la solicitud al entender que no era procedente someter las enmiendas transaccionales a la calificación y admisión a trámite de la Mesa, al no estar previsto dicho trámite en el reglamento.

(133) El 1 de marzo de 2018 se comunicó al presidente del Parlamento una petición de reconsideración del acuerdo de admisión «de facto» de las enmiendas transaccionales que resultó rechazada por este. En la sesión de la Mesa de 13 de marzo de 2018, se decidió inadmitir por extemporánea y por carecer de objeto, la petición de reconsideración realizada respecto del acuerdo de la Mesa de 1 de marzo de 2018 por el que se admiten de facto las enmiendas transaccionales anteriormente indicadas.

11 de noviembre (134). El objeto principal del recurso de amparo planteado excede el objeto de este trabajo, no haciéndolo, sin embargo, el FJ 3 de la sentencia, en el que el Alto Tribunal reconoce que las enmiendas admitidas a trámite por la Mesa del Parlamento entraban en frontal y palmaria contradicción con lo resuelto por el TC en la Sentencia 114/2017 de 17 de octubre. Como señala el Tribunal, de su contenido se desprende con claridad, «la insistencia en afirmar la soberanía de Cataluña, constituida en un Estado independiente en forma de república, que pretende su legitimación en los resultados del ilegal referéndum de autodeterminación convocado con apoyo en la Ley 19/2017, anulada por dicha sentencia» (135). No se trata esta de la única contravención a la jurisprudencia constitucional. Las referidas enmiendas también desobedecen de plano la expresa admonición que el Constitucional dirigió a los órganos del Parlamento de Cataluña en el ATC 144/2017, de 8 de noviembre, donde se les recordaba, de forma expresa y reiterada, su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que constituyese una alteración unilateral del marco constitucional o un incumplimiento de las resoluciones del Alto Tribunal (136).

B) Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre de 2018, de priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia y Resolución 298/XII, de 7 de marzo de 2019, del Parlamento de Cataluña, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía.

Tan solo dos días después de los acontecimientos del 1 de octubre, el rey Felipe VI pronunciaba un discurso duramente criticado desde las principales instituciones catalanas. Las palabras vertidas el 3 de octubre de 2017, no solo dieron pie a una declaración formal del Parlamento de Cataluña de rechazo y condena a la intervención del monarca, sino que, meses después, la Cámara autonómica dio luz verde a la creación de una Comisión de Investigación de la Monarquía. El rechazo al posicionamiento de la Corona no quedó ahí. El 2 de octubre de 2018, el Pleno del Parlamento catalán iniciaba el primer debate de política general de la XII legislatura, y el primero de Quim Torra como presidente de la *Generalitat*. En el seno de este debate quedó aprobada la resolución 92/XII, de 11 de octubre de 2018, sobre la priorización de la agenda social

(134) El TC entiende que estos acuerdos vulneran el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), siendo obligado restablecer a los recurrentes en su ejercicio.

(135) STC 128/2019, de 11 de noviembre (FJ 3).

(136) ATC 144/2017, de 8 de noviembre (FJ 6 y fallo).

y la recuperación de la convivencia (137). Compuesta por doce epígrafes, el segundo de estos se destina a las Instituciones y Administraciones y en él se integra el apartado decimoquinto de la resolución, de acuerdo con el cual,

«El Parlamento de Cataluña, en defensa de las instituciones catalanas y las libertades fundamentales: a) insta a todas las instituciones del Estado a garantizar la convivencia, la cohesión social y la libre expresión de la pluralidad política en el Estado. En este sentido, reprueba los actos represivos contra la ciudadanía y condena las amenazas de aplicación del 155 de la Constitución, la ilegalización de partidos políticos catalanes, la judicialización de la política y la violencia ejercida contra los derechos fundamentales; b) insta a las instituciones y partidos catalanes al diálogo, al acuerdo y al respeto de la pluralidad de las diferentes opciones de todos los catalanes; c) rechaza y condena el posicionamiento del rey Felipe VI, su intervención en el conflicto catalán y su justificación de la violencia por los cuerpos policiales el 1 de octubre de 2017; d) reafirma el compromiso con los valores republicanos y apuesta por la abolición de una institución caduca y antidemocrática como la monarquía».

De la lectura de la resolución se desprende una clara situación de desequilibrio. Mientras que la letra a) comienza instando a las instituciones del Estado, y únicamente a estas, a «garantizar la convivencia, la cohesión social y la libre expresión de la pluralidad política en el Estado», al mismo tiempo que condena determinados actos que imputa de modo exclusivo al Estado, a saber, actos represivos contra la ciudadanía; amenazas de aplicación del 155 CE; ilegalización de partidos políticos catalanes; judicialización de la política; y violencia ejercida contra los derechos fundamentales; en la letra b), en cambio, la Cámara catalana solamente insta a instituciones y partidos políticos catalanes al diálogo, al acuerdo y al respeto de la pluralidad política de los catalanes, pero no hace ninguna valoración, ni recoge actuación alguna por parte de aquellos, que haya podido afectar a la convivencia y a la cohesión social, como tampoco les hace responsables de tener que contribuir a garantizar dicha convivencia o cohesión social (138). La letra c) encierra un juicio crítico de censura a la intervención del rey en unos hechos de extraordinaria relevancia pública como son los acontecidos el 1 de octubre de 2017. Mientras que el apartado d) guarda una identidad de razón con el anterior, expresando una lógica consecuencia de este, la abolición de la monarquía.

Estos dos últimos apartados encierran una reprobación del jefe del Estado y una reafirmación de los valores republicanos, entendida por el Gobierno de la nación como un intento de dar apariencia de validez al denominado proceso

(137) Resolución 92/XII, de 11 de octubre de 2018, sobre la priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia (BOPC núm. 177, de 18 de octubre).

(138) Se siguen aquí los argumentos del TC en la STC 98/2019, de 17 de julio (FJ 4).

constituyente en Cataluña. La respuesta del Ejecutivo fue la interposición de una impugnación de disposiciones autonómicas (núm. 5813-2018), promovida frente a las letras c) y d), apartado decimoquinto, epígrafe II de la resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre, que el TC resolvió en su Sentencia 89/2019, de 17 de julio. De este modo, el Alto Tribunal rechaza la pretensión del Parlamento catalán de amparar el contenido de las letras c) y d) de la resolución de 11 de octubre, en un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión, al entender que no se tratan de meras declaraciones políticas, como defiende la Cámara autonómica, sino del ejercicio práctico de una competencia, atribución o función del que se desprenden verdaderos efectos jurídicos (139). En consecuencia, y por lo que se refiere a la letra c), el Tribunal destaca que «se trata de una declaración formal en la que el Parlamento de Cataluña toma posición institucional, emitiendo un juicio de valor que es contrario a la configuración constitucional de la institución de la Corona. (...) Además, tal decisión de la Cámara autonómica ha sido adoptada fuera del ámbito propio de sus atribuciones, que son las que le confieren la CE, el EAC y su propio reglamento orgánico, que no le reconocen ninguna potestad de censura o reprobación de los actos regios» (140). De acuerdo con lo anterior, el Constitucional concluye que la decisión adoptada por la mayoría del Pleno del Parlamento de Cataluña, recogida en la letra c) de la resolución 92/XII, de 11 de octubre, es contraria a la configuración constitucional del rey, ex arts. 1.3 y 56.1 CE, así como a la inviolabilidad y a la exención de responsabilidad de la persona del monarca prevista en el art. 56.3 CE, por lo que debe ser declarada inconstitucional y nula. Respecto a la letra d), entiende el TC que, si bien reafirma la preferencia por el sistema republicano, también lo hace respecto a su rechazo y condena a la institución monárquica en cuanto se ostenta por el titular de la Corona. Por lo tanto, la letra d) guarda unidad de sentido con la c), y «hace extensivo el juicio de reprobación dirigido contra el rey también a la Corona y al sistema constitucional de Monarquía parlamentaria que aquel representa» (141). En consecuencia, el TC declara la letra d) del apartado decimoquinto, epígrafe II de la resolución 92/XII, de

(139) STC 98/2019, de 17 de julio (FJ 4). El Alto Tribunal asume que una resolución que constituye la manifestación de voluntad de una institución del Estado, aprobada conforme a las normas procedimentales que establece su reglamento orgánico, difiere completamente de la libre expresión que, en el seno del debate democrático, puedan hacer los parlamentarios cuando estos expresan sus ideas, opiniones o juicios de valor. En tales casos, la puesta en el conocimiento público de aquellos gozará de la protección constitucional del art. 20.1 a) CE, protección que no puede hacerse extensiva al Pleno de un órgano legislativo, como es el caso del Parlamento de Cataluña.

(140) STC 98/2019, de 17 de julio (FJ 4c).

(141) STC 98/2019, de 17 de julio (FJ 4d).

11 de octubre, inconstitucional y nula por resultar contraria al art. 1.3 en relación con el art. 56.1 CE.

Lo examinado hasta ahora debe ponerse en relación con la resolución 298/XII, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía, aprobada por el Parlamento de Cataluña el pasado 7 de marzo de 2019. De acuerdo con esta (142),

«El Parlamento de Cataluña acuerda crear la Comisión de Investigación sobre la Monarquía (CIM), y establece el objeto y contenido de los trabajos, en los siguientes términos: a) La Comisión de Investigación sobre la Monarquía tiene por objeto investigar las actividades irregulares o delictivas de personas vinculadas a la familia real española, incluidas las destinadas a forzar el traslado del domicilio social de bancos, grandes empresas y multinacionales fuera del territorio de Cataluña. b) Los contenidos básicos de investigación de la Comisión son los siguientes: Primero. Las actuaciones destinadas a forzar el traslado del domicilio social de bancos, grandes empresas y multinacionales fuera de Cataluña durante los días posteriores al referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017; Segundo. Las estructuras de corrupción vinculadas a la familia real española y a personas que están o han estado relacionadas; Tercero. Las supuestas cuentas irregulares del anterior jefe del Estado en Suiza y otros paraísos fiscales a nombre de terceras personas, la procedencia de este capital y otras actividades irregulares o delictivas de estas personas que puedan derivarse de las declaraciones de Corinna zu Sayn-Wittgenstein. La Comisión de Investigación sobre la Monarquía puede incorporar especialistas en un número no superior al de diputados que son miembros».

Los argumentos para declarar su nulidad de esta resolución resultan idénticos a los ya examinados en la STC 98/2019, de 17 de julio, y a cuyos fundamentos se remite el Constitucional desde su Sentencia 111/2019, de 2 de octubre. A través de esta, el TC da respuesta al cuestionamiento que desde el Parlamento catalán se hace contra el rey, la Corona y el sistema constitucional de Monarquía parlamentaria que aquel representa (143).

(142) El único texto oficial, en lengua catalana, de la resolución 298/XII, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía, se publicaba en el BOPC, núm. 282, de 11 de marzo de 2019.

(143) El TC entiende que la resolución 298/XII, de 7 de marzo, es contraria al estatus constitucional del monarca, al que la norma fundamental caracteriza como «símbolo de la unidad y permanencia del Estado» y le confía el arbitrio y moderación del funcionamiento regular de las instituciones (art. 56.1 CE), en orden a asegurarle una posición de neutralidad respecto de la contienda política, posición que le hace acreedor de un respeto institucional cualitativamente distinto al de las demás instituciones del Estado, STC 98/2019 (FJ 4b) que cita el precedente ATC 213/2006, de 3 de julio (FJ 6), y en el mismo sentido, STC 111/2019, de 2 de octubre (FJ 5c).

C) Moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, de 5 de julio de 2018, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional

El 25 de junio de 2018, la CUP-CC daba entrada en el registro general del Parlamento de Cataluña a una moción en la que se planteaba la aprobación de una propuesta de resolución en los siguientes términos:

«El Parlamento de Cataluña, ante las actuaciones del Estado, por medio del Tribunal Constitucional, la Audiencia Nacional y la Fiscalía, de judicialización y persecución de los actos consecuentes con mandato democrático ratifica su firme voluntad de llevar a cabo las actuaciones necesarias previstas y aprobadas por este Parlamento, para alcanzar y culminar democráticamente la independencia de Cataluña. a) Por todo ello, el Parlamento reitera los objetivos contenidos en la resolución 1/XI, del 9 de noviembre, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015».

La característica que define esta controvertida propuesta se halla en la reiteración de objetivos de la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015, de 2 de diciembre. Su admisión a trámite por el Parlamento catalán, mediante acuerdo de 26 de junio de 2018, fue objeto de una frontal oposición, materializada en tres solicitudes de reconsideración (planteadas, respectivamente, por los Grupos parlamentarios Socialistes i Units per Avançar, Partido Popular de Cataluña y Ciudadanos). Todas ellas resultaron desestimadas el 2 de julio de 2018, mostrándose la inequívoca intención del Parlamento catalán de perseguir el objetivo político de la independencia.

Esta férrea postura conduce a la Cámara autonómica a aprobar, sin tener en cuenta ningún tipo de recomendación en contra, la Moción 5/XII, de 5 de julio de 2018, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el TC (144). De cuyo texto se desprende que,

«El Pleno del Parlamento... de acuerdo con lo que establece el art. 161 del Reglamento, ha aprobado la siguiente, Moción: 1. El Parlamento de Cataluña, ante las actuaciones del Estado, por medio del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y la Fiscalía, de judicialización y persecución de los actos consecuentes con su mandato democrático ratifica su firme voluntad de llevar a cabo las actuaciones necesarias previstas y aprobadas por este Parlamento, para alcanzar y culminar democráticamente la independencia de Cataluña. 2. El Parlamento de Cataluña reitera los objetivos políticos de la resolución 1/XI, del 9 de noviembre, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia

(144) Moción 5/XII, de 5 de julio de 2018, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional (BOPC núm. 121, de 9 de julio de 2018).

de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, legitimados por los resultados del referéndum del 1 de octubre y de las elecciones del 21 de diciembre de 2017. 3. El Parlamento de Cataluña ha expresado en muchas ocasiones la defensa del derecho a decidir y de la autodeterminación y, en consecuencia, como depositario de la soberanía del pueblo de Cataluña y con fidelidad a su voluntad, reitera el compromiso de alcanzar estos objetivos políticos por vías democráticas y no violentas. 4. El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a hacer efectivo el contenido de los artículos suspendidos por el Tribunal Constitucional de una pluralidad de normas (145) 5. El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a elaborar y presentarle, en el plazo de noventa días, un informe con el estado y el plan de ejecución de todas las medidas tendentes a hacer efectivo el contenido de los artículos suspendidos por el Tribunal Constitucional de las normas del apartado 4».

Las reacciones se sucedieron en cadena. El 4 de julio de 2018, los diputados del Grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar interpusieron recurso de amparo contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 2 de julio de 2018, por el que se confirma el acuerdo de 26 de junio que calificó y admitió a trámite el apartado primero de la «Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el TC». Días después, el 13 de julio de 2018, el Gobierno de la nación promovía la impugnación de disposiciones autonómicas en relación con los apartados 1 a 5 de la Moción 5/XII, de 5 de julio de 2018. Mientras que el 21 de septiembre de 2018, era el Grupo parlamentario C's el que interponía recurso de amparo contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento catalán, de 26 de junio y de 2 de julio de 2018, por los que se admitía a trámite la citada Moción y se desestimaba la solicitud de reconsideración planteada.

Los recursos de amparo aquí referidos no son sino una expresión de la ya aludida tensión entre la mayoría parlamentaria y los grupos minoritarios del Parlamento catalán. En ambos casos, el fundamento se encuentra en la vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas de los recurrentes con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) (146). Una vulneración

(145) Entre ellas, a modo de ejemplo: Ley 24/2015, del 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética; Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial; Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres; Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático; Ley 9/2017, de 27 de junio, de universalización de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos por medio del Servicio catalán de la Salud, entre muchas otras.

(146) En realidad, estos dos casos deben ponerse en relación con otros muchos en los que el Alto Tribunal estima la existencia de la vulneración del art. 23.2 CE. La conflictividad en el Parlamento catalán resulta evidente a la luz de la ingente cantidad de recursos interpuestos,

que fue apreciada por el TC en sus Sentencias 115/2019, de 16 de octubre y 156/2019 de 28 de noviembre, en las que, reconociendo la necesidad de asegurar el adecuado ejercicio de la función de representación política de las minorías parlamentarias en la oposición, acuerda declara la nulidad de las decisiones y actuaciones de la presidencia del Parlamento de Cataluña de 5 de julio de 2018, restableciendo a los recurrentes en su derecho (147).

Cuestión distinta es la que se plantea en la impugnación de disposiciones autonómicas promovida por el Gobierno de la nación frente a la Moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, de 5 de julio de 2018. El Ejecutivo entiende, entre otras cuestiones, que los tres primeros apartados de la moción incurrir en los mismos motivos de inconstitucionalidad que la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015 (148). Apreciación finalmente compartida por el Constitucional que en su Sentencia 136/2018, de 13 de diciembre, declara inconstitucionales y nulos los apartados 1 a 3 de la Moción 5/XII, de 5 de julio de 2018 (149).

sirvan de ejemplo, entre otras las SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016, de 7 de junio; 224/2016 y 225/2016, de 19 de diciembre; 71/2017, de 5 de junio; 10/2018, de 5 de febrero; 27/2018, de 5 de marzo; 46/2018 y 47/2018, de 26 de abril; 41/2019 y 42/2019, de 27 de marzo; 52/2019, de 11 de abril, y 96/2019, de 15 de julio.

(147) La STC de 156/2019, de 28 de noviembre de 2019, por la que el Alto Tribunal resuelve el recurso del Grupo parlamentario Ciutadans, declara la nulidad de las decisiones y actuaciones de la presidencia del Parlamento de Cataluña de 5 de julio de 2018. Por su parte, la STC 115/2019, de 16 de octubre, por la que se resuelve el recurso interpuesto por los diputados del Grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar, declara la nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 2 de julio de 2018, por el que se confirma el acuerdo de 26 de junio de 2018 que calificó y admitió a trámite el apartado primero de la «Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional». De singular interés resulta el voto particular concurrente que formula la vicepresidenta D^a. Encarnación Roca Trías a la STC 115/2019, de 16 de octubre.

(148) El Gobierno de la nación promueve la impugnación en base a dos consideraciones, de un lado, por entender que los tres primeros apartados de la resolución 5/XII, de 5 de julio de 2018, incurrir en los mismos motivos de inconstitucionalidad que la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015; y de otro, por apreciar una causa de nulidad autónoma, predicable a los cinco apartados de la resolución, como es la vulneración de los art. 164.1 CE y 87.1 LOTC dado que la moción «incumple» lo resuelto por el Tribunal en la STC 259/2015, de 2 de diciembre. Nos centramos tan solo en uno de los motivos, el que dio lugar a la estimación parcial de la impugnación, puesto que la causa de nulidad fundada en la vulneración de los arts. 164 CE y 87.1 LOTC no fue atendida por el TC al entender que el instrumento adecuado a tal fin era plantear un incidente de ejecución de sentencia y no una impugnación de disposiciones autonómica que tiene otra finalidad.

(149) La STC 136/2018, de 13 de diciembre, parte en sus razonamientos de la doctrina sentada en las SSTC 259/2015, de 2 de diciembre y 42/2014, de 25 de marzo.

Respecto al primero de los apartados, el Alto Tribunal considera que el lenguaje utilizado contrapone una supuesta y única legitimidad democrática del Parlamento catalán, frente a una pretendida ausencia de legalidad y legitimidad de las instituciones del Estado. Y ello a pesar de que, como se declaró en la STC 259/2015, de 2 de diciembre, «en el Estado social y democrático de Derecho configurado por la CE de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda: la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la CE y al ordenamiento jurídico. Sin conformidad con la CE no puede predicarse legitimidad alguna. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución» (150). En relación al segundo, el TC rechaza la tesis del Parlamento catalán que alegaba que reiterar los objetivos políticos de la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, implicaba, al mismo tiempo, descartar los procedimientos inconstitucionales previstos en aquella. Ante este argumento, el Constitucional sostiene que la resolución 1/XI estaba dotada de una «patente unidad de sentido», inspirada, precisamente, en la radical negación de todo límite jurídico a la actuación del Parlamento de Cataluña y, en tal medida, los objetivos allí proclamados se ven lastrados por ese vicio fundamental (151). El último de los apartados declarado inconstitucional se encabezaba por la definición del Parlamento de Cataluña «como depositario de la soberanía del pueblo de Cataluña», de modo que todo su contenido alcanza sentido por referencia a esa afirmación de soberanía. Solo desde esta inicial afirmación se entiende la reiteración de un compromiso frente a un pueblo que se dice soberano, con fidelidad a su voluntad, para alcanzar la autodeterminación de Cataluña. El TC recuerda en este punto que la afirmación por un poder público de la condición de soberano del pueblo de una CA supone «la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la CE, reside únicamente en el conjunto del pueblo español. Por ello, no cabe atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del mismo» (152). La vulneración de los arts. 1.2 y 2 de la CE y 1 y 2.4 del EAC y, en relación con ellos, los arts. 9.1 y 168 de la CE parece clara.

(150) SSTC 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 5) y 136/2018, de 13 de diciembre (FJ 7a).

(151) De acuerdo con esto, procede suprimir cualquier mención a esa resolución y declarar inconstitucional y nulo el apartado 2 de la Moción 5/XII, por vulnerar los principios de Estado democrático de Derecho (art. 1.1) y supremacía de la Constitución (art. 9.1 CE), *vid.*, STC 136/2018, de 13 de diciembre (FJ 7a).

(152) El Constitucional se remite aquí a la doctrina recogida en las SSTC 42/2014, de 25 de marzo (FJ 3), y 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 4a).

D) Cascada de incidentes de ejecución de sentencia a modo de broche final

Buscamos ahora un broche final, a modo de cierre, a una etapa que parece no terminar. Una etapa en la que además del recrudescimiento de los términos no se identifican cambios reseñables sobre el fondo de la cuestión. Como veremos a continuación, el ATC 180/2019, de 18 de diciembre, y todos los que le siguen son en su mayor parte reiteraciones mecánicas de pronunciamientos anteriores. El TC llega incluso a declarar extintos, por carencia sobrevenida de objeto, muchos de los incidentes de ejecución planteados por el Ejecutivo central, al entenderlos resueltos a través de autos coetáneos. Y es que, ante la reiteración de intenciones del *Parlament*, reiteración de resoluciones del Constitucional. Esta etapa no será recordada por las grandes aportaciones jurídicas, ni de la Cámara autonómica ni del Alto Tribunal. Más bien lo será por la voluntad renuente del Parlamento de Cataluña de avenirse al cumplimiento de los mandatos del Constitucional y el creciente hastío del Alto Tribunal ante este desacato.

Adelantamos, por tanto, que los pronunciamientos del TC en esta etapa comparten, a modo de mínimo común denominador, cuestiones tan conocidas como el debido respeto a las resoluciones del TC y la propia CE; el deber de las cámaras legislativas de inadmitir a trámite propuestas o proposiciones cuya inconstitucionalidad sea evidente; la soberanía nacional y la unidad de la nación española o, el derecho de autodeterminación y la reivindicación de la soberanía del pueblo de Cataluña para decidir su futuro político. La única nota distintiva está en la progresión que se observa en las decisiones del Constitucional, que pasa de la declaración de nulidad de los acuerdos de la Mesa del Parlamento catalán, a la notificación personal de sus decisiones a determinados cargos públicos —recordándoles su deber constitucional de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente suponga ignorar las decisiones del alto tribunal— hasta llegar a una última postura que conlleva deducir testimonio de particulares a fin de que sea el Ministerio Fiscal el que determine, en su caso, si procede o no exigir responsabilidades penales.

Una prueba de cuanto se ha dicho viene representada por el endurecimiento de los términos recogidos en las resoluciones del Parlamento de Cataluña 534/XII, de 25 de julio de 2019, sobre las propuestas para la Cataluña real y 546/XII, de 26 de septiembre de 2019, sobre la orientación política general del *Govern* (153). La primera de estas reafirma el compromiso de la Cámara parlamentaria con el derecho a la autodeterminación y la independencia, insistiéndose en la reprobación

(153) Resolución 534/XII del Parlamento de Cataluña, sobre las propuestas para la Cataluña real, aprobada en la sesión de 25 de julio de 2019 (BOPC núm. 400, de 1 de agosto de 2019) y resolución 546/XII del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno, aprobada en la sesión de 26 de septiembre de 2019 (BOPC núm. 431, de 4 de octubre de 2019).

ción al rey Felipe VI. En la segunda, el Parlamento catalán vuelve a insistir en el derecho de autodeterminación y ratifica el objetivo de la independencia. Nos centramos a continuación en el análisis de los apartados I.1 y I.2 de la resolución 534/XII de 25 de julio de 2019, sobre las propuestas para la Cataluña real, cuya transcripción al castellano responde al siguiente contenido (154):

«I. Respuestas de país a la situación política. I.1 Autogobierno, derechos humanos y búsqueda de soluciones dialogadas. 2. [...] el Parlamento de Cataluña reafirma su compromiso con la defensa de los derechos humanos, especialmente de los que han sido recientemente vulnerados por el Estado español: [...] h) El derecho a la autodeterminación de los pueblos, que, tal y como ha expresado en repetidas votaciones el Parlamento, es un derecho irrenunciable del pueblo de Cataluña. 2. 1. El Parlamento de Cataluña se ratifica en la defensa del ejercicio del derecho de autodeterminación como instrumento de acceso a la soberanía del conjunto del pueblo de Cataluña. I.2 Legitimidad democrática, soberanía popular y acción política [...] 1. El Parlamento de Cataluña se afianza, de acuerdo con la resolución 1/XI, de 2015, en la necesidad de legislar como parlamento plenamente soberano, de acuerdo con los intereses y las necesidades de la sociedad catalana, para dar respuesta a la pobreza energética, a la emergencia en el ámbito de la vivienda y también a la emergencia humanitaria que viven los refugiados, y para garantizar el acceso universal a la atención sanitaria pública y de calidad, una educación pública, las libertades públicas, unas competencias plenas para las administraciones locales, el derecho al aborto y una gestión de la deuda que haga posible —y no impida— un plan de choque social. [...] 3. El Parlamento de Cataluña se reafirma en su disposición a ejercer de manera concreta el derecho a la autodeterminación, de acuerdo con la voluntad mayoritaria del pueblo de Cataluña, a través de un acuerdo con el Estado español o sin acuerdo».

Los incisos transcritos se hacen eco del repetido compromiso del Parlamento de Cataluña con el derecho a la autodeterminación de los pueblos, como derecho irrenunciable del pueblo catalán. La Cámara autonómica se ratifica así en la defensa del ejercicio del derecho de autodeterminación como instrumento de acceso a la soberanía del conjunto del pueblo de Cataluña, y «se reafirma en su disposición a ejercer de manera concreta el derecho a la autodeterminación, de acuerdo con la voluntad mayoritaria del pueblo de Cataluña, a través de un acuerdo con el Estado español o sin acuerdo». De lo anterior se concluye que el Parlamento catalán no tiene intención alguna de corregir, no ya el rumbo independentista que no es en puridad el problema, sino la contradicción sistemática de la senda secesionista con los pronunciamientos que el Constitucional lleva años reiterando. Así pareció entenderlo el Gobierno de la nación que no tardó en interponer el consecuente incidente de ejecución de la STC 259/2015,

(154) El texto oficial, en lengua catalana, de los incisos de la resolución 534/XII, de 25 de julio de 2019, se traduce al castellano por el Gobierno central, sin que esta traducción haya sido objeto de reparo por parte del Parlamento de Cataluña. *Vid.*, ATC 180/2019, de 18 de diciembre (FJ 1).

de 2 de diciembre, respecto de los reseñados incisos de los apartados I.1 y I.2 de la resolución 534/XII, de 25 de julio de 2019. En esta ocasión, pese a que por parte del Parlamento catalán se insistió en defender que los incisos impugnados no constituían desarrollo o continuación de la anulada resolución 1/XI, no contraviniendo tampoco lo resuelto en la STC 259/2015, de 2 de diciembre, el Alto Tribunal no titubeó en señalar que el *Parlament* reincidía aquí, una vez más, en la vulneración del orden constitucional y estatutario. Mediante ATC 180/2019, de 18 de diciembre, el Constitucional resuelve el incidente de ejecución y deja clara su postura en cuanto a la rebeldía sistemática de la Cámara autonómica. Se distinguen en la resolución dos cuestiones rectoras: de un lado, un nuevo intento unilateral de conseguir la ineficacia práctica de la CE o de reformar esta al margen de los procedimientos previstos al efecto; y de otro, el incumplimiento reiterado que el Parlamento catalán lleva a cabo de su deber de impedir cualquier iniciativa que altere unilateralmente el marco constitucional o que conlleve un incumplimiento de los pronunciamientos del TC.

En relación a la primera de estas cuestiones, el Alto Tribunal señala que la aprobación de los apartados I.1 y I.2 de la resolución 534/XII, de 25 de julio de 2019, implican la «cancelación de hecho, en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, de la vigencia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o acomodaran al dictado de su nuda voluntad. Por ello, la Cámara autonómica se sitúa por completo al margen del derecho, entrando en una inaceptable vía de hecho» (155). El Parlamento de Cataluña —al insistir en proclamarse soberano, así como en el ejercicio del derecho a la autodeterminación— muestra una voluntad antijurídica e inadmisibles de eludir los procedimientos de reforma constitucional para llevar adelante su proyecto político de secesión del Estado español y creación de un Estado catalán independiente en forma de república que entra en conflicto directo con la jurisprudencia constitucional (156). Se trataría de la reiteración de una vía de hecho incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art. 1.1 CE, como ha reconocido el Constitucional en plurales pronunciamientos anteriores de sobra conocidos por todos los partícipes del *pro-cés* (157). Todo ello conduce a la estimación por el Constitucional del incidente de ejecución promovido por el Gobierno contra la resolución 534/XII, declarando la nulidad de los incisos de los apartados I.1 y I.2 impugnados. Ahora bien, el

(155) ATC 180/2019, de 18 de diciembre (FJ 8).

(156) Sirvan como ejemplo los pronunciamientos recogidos en la SSTC 259/2015, de 2 de diciembre, 114/2017, de 17 de octubre, y 136/2018, de 13 de diciembre, y los AATC 141/2016, de 19 de julio, 170/2016, de 6 de octubre, 24/2017, de 14 de febrero, 123/2017 de 19 de septiembre, entre otros.

(157) Baste recordar aquí las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre y 259/2015, de 2 de diciembre, y los AATC 141/2016, de 19 de julio, 170/2016, de 6 de octubre, 24/2017, de 14 de febrero, o 123/2017, de 19 de septiembre.

ATC 180/2019, de 18 de diciembre, no se limita a declarar la nulidad de tales incisos. El Constitucional, ante el grave quebranto del orden constitucional que supone la repetida postura del Parlamento de Cataluña, entiende obligado hacer ejercicio de sus competencias para preservar su jurisdicción y el cumplimiento de sus resoluciones. Por ello, acuerda la notificación personal del referido auto al presidente del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento. Así, en términos ya conocidos, se recuerda a cada uno de los notificados su deber de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a los incisos de la resolución 534/XII declarados nulos, así como el de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente pretenda o suponga ignorar o eludir la nulidad acordada de dichos incisos.

No se trata este del único incidente de ejecución interpuesto frente a la resolución 534/XII, de 25 de julio de 2019, sobre las propuestas para la Cataluña real. El 7 de octubre de 2019, el Gobierno de la nación formulaba incidente de ejecución de la STC 136/2018, de 13 de diciembre, respecto los mismos incisos que el ATC 180/2019, de 18 de diciembre, había declarado nulos. La identidad de razón de ambos incidentes y la estimación de la nulidad de los apartados impugnados, dio lugar a que mediante ATC 182/2019, de 18 de diciembre, el TC declarase la desaparición sobrevenida del objeto del incidente de ejecución de la STC 136/2018, de 13 de diciembre, declarándolo extinto. El Constitucional reconoce que tanto la pretensión principal del incidente —la declaración de nulidad de los incisos de los apartados I.1 y I.2 de la resolución 534/XII, de 25 de julio de 2019— como sus pretensiones accesorias —la notificación y requerimiento a determinadas autoridades para abstenerse de realizar actuaciones tendentes a dar cumplimiento a esa misma resolución— fueron todas estimadas mediante ATC 180/2019, de 2 de diciembre. Por ello, no tiene sentido entrar a resolver, y menos cuando la posición institucional del TC y la eficacia de la STC 136/2018, cuya salvaguarda motiva el incidente de ejecución, quedaban ya restablecidas con el mencionado ATC 180/2019, de 18 de diciembre.

La resolución 534/XII, de 25 de julio de 2019, dio para un tercer incidente de ejecución de sentencia. En esta ocasión, el Gobierno de la nación plantea la contradicción de algunos de sus apartados —en concreto, los incisos I.1, I.2 y I.3— con los mandatos recogidos en la STC 98/2019, de 17 de julio, que declaró inconstitucionales y nulas las letras c) y d) del apartado decimoquinto del epígrafe II de la resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre de 2018, sobre la priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia. Del contenido de tales incisos se desprende que (158),

(158) El texto oficial, en lengua catalana, de los incisos de la resolución 534/XII, de 25 de julio, es objeto de traducción al castellano por el Gobierno central, sin que esta traducción

«1. Respuestas de país a la situación política. 1.1. Autogobierno, derechos humanos y búsqueda de soluciones dialogadas. 3. El Parlamento de Cataluña, para ejercer la más firme defensa de los derechos humanos: e) Reafirma su compromiso con los valores republicanos y apuesta por la abolición de una institución caduca y antidemocrática como la monarquía, tal como ya quedó recogido en la resolución 92/XII, aprobada por la mayoría del Parlamento de Cataluña, y reafirma también su rechazo al posicionamiento del rey Felipe VI y su intervención en el conflicto catalán y a su justificación de la violencia ejercida por los cuerpos policiales el Primero de Octubre. 1.2 Legitimidad democrática, soberanía popular y acción política 6. 2. El Parlamento de Cataluña se reafirma en su reprobación de Felipe VI por su posicionamiento y su intervención con relación al conflicto democrático que genera la negación de derechos civiles y políticos en Cataluña por parte del Estado español. 1.3 La sentencia del Tribunal Supremo por el juicio del 1 de octubre. 7. 2. El Parlamento de Cataluña reafirma su derecho a expresar valoraciones y opiniones políticas sobre la actuación y el futuro de la institución monárquica y su compromiso con los valores republicanos, tal como expresaba en la Resolución 92/XII, sobre la priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia».

La simple comparativa entre los pronunciamientos de la STC 98/2019, de 17 de julio, y los apartados impugnados de la resolución 534/XI, de 25 de julio de 2019, permite advertir la contradicción existente. El choque de posturas es tan claro que el TC no tiene más opción que estimar el incidente de ejecución y declarar, en su ATC 184/2019, de 18 de diciembre, la nulidad de los incisos 1.1.3 e), 1.2.6.2 y 1.3.7.2 de la resolución impugnada (159). Para ello, el Constitucional vuelve a hablar de la vulneración del orden constitucional y estatutario cometida por la Cámara autonómica y señala un reprochable comportamiento al situarse esta de nuevo al margen del derecho, entrando una vez más en una inaceptable vía de hecho (160). Una reflexión ya empleada con anterioridad que se acompaña, además, de otra también conocida como es la del quebrando del deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga alterar unilateralmente el marco constitucional o incumplir sus resoluciones. A estas se aparejan unas consecuencias jurídicas igualmente previsibles como son la nulidad de incisos impugnados y la notificación personal del ATC 184/2019, de 18 de diciembre, a presidente del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento, con la advertencia de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes

haya sido objeto de reparo por parte del Parlamento de Cataluña. *Vid.*, ATC 184/2019, de 18 de diciembre (FJ 1).

(159) Por su extensión y especial detalle nos remitimos al ATC 184/2019, de 18 de diciembre (FJ 6b) en el que el Tribunal acomete un análisis comparativo de los fundamentos jurídicos y del fallo de la STC 98/2019, de 17 de julio, con los apartados 1.1, 1.2 y 1.3 de la resolución 534/XII, de 25 de julio.

(160) ATC 184/2019, de 18 de diciembre (FJ 7).

a dar cumplimiento a la resolución 534/XII, en los apartados e incisos anulados, y de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente suponga ignorar o eludir la nulidad de esos apartados e incisos.

Por su parte, la resolución 546/XII, de 26 de septiembre de 2019, sobre la orientación política general del *Govern* también planteó serias dudas sobre la adecuación de su contenido a la jurisprudencia constitucional. La lectura sus apartados 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4 permite comprobar como la resolución 546/XII no esconde su abierta contradicción tanto con los principios constitucionales que vertebran nuestro ordenamiento jurídico, como con los numerosos pronunciamientos del TC que los reafirman (161) (162). La gravedad de este nuevo desafío al ordenamiento constitucional queda plasmada en el ATC 181/2019, de 18 de diciembre, por el que el Alto Tribunal resuelve el incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, interpuesto por el Gobierno de la

(161) Del contenido de estos «La necesidad de garantizar en Cataluña el derecho a la autodeterminación» (apartado 1.1, 17) y «reitera el reconocimiento del derecho inalienable del pueblo de Cataluña a la autodeterminación y la voluntad de ejercerlo con plenitud» (apartado 1.2, 20), por lo que «se ratifica en la defensa del ejercicio del derecho de autodeterminación como instrumento de acceso a la soberanía del conjunto del pueblo de Cataluña» (apartado 1.3, 23), al tiempo que afirma que «Cataluña ejerció el derecho de autodeterminación en el referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017», que califica como «referéndum legítimo y legal» (apartado 1.3, 29). El Parlamento de Cataluña «se reafirma, de acuerdo con la resolución 1/XI de 2015 y con el apartado 1.2.6 de la resolución 534/XII de 2019, en su carácter plenamente soberano», al tiempo que «rechaza las imposiciones antidemocráticas de las instituciones del Estado español y, en especial, de su TC y TS, y, consiguientemente, afirma la legitimidad de la desobediencia civil e institucional como instrumentos en defensa de los derechos civiles, políticos y sociales que puedan ser lesionados» (apartado 1.4, 31). En conexión con ello, advierte que, en caso de que el TS dicte sentencia condenatoria (en la causa especial núm. 20907-2017, se entiende), «se conjura a liderar una respuesta institucional a la sentencia», en defensa, entre otros extremos, «del ejercicio del derecho de autodeterminación» (apartado 1.3, 26). Asimismo, declara la Cámara autonómica la pertenencia de Cataluña «a una realidad nacional más amplia, la de los Países Catalanes», para los que también reclama la soberanía y el derecho de autodeterminación (apartado 1.4, 28 y 33), al tiempo que reivindica una «amnistía total» para las personas que hayan sido procesadas, juzgadas, detenidas o encarceladas por la defensa del derecho de autodeterminación (apartado 1.4, 32), instando al Gobierno de la *Generalitat* «a impulsar un acuerdo nacional [...] abierto a todos los agentes políticos, sociales y culturales de los Países Catalanes, [...] para lograr la amnistía de todas las personas perseguidas por el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales, y fijar las vías para concretar el ejercicio del derecho de autodeterminación en el plazo más breve posible» (apartado 1.4, 35). Finalmente, el Parlamento catalán se refiere a las «alianzas internacionales que el pueblo de Cataluña pueda establecer» y a la conveniencia de decidir sobre su «pertenencia o no a las diferentes organizaciones internacionales, empezando por España» (apartado 1.4, 34).

(162) En especial, entra en conflicto con los postulados recogidos en la STC 259/2015, de 2 de diciembre, así como de los AATC 141/2016, de 19 de julio, 170/2016, de 6 de octubre, y 24/2017, de 14 de febrero, entre otros.

nación respecto de los apartados I.1, I.2, I.3 y I.4 de la resolución 546/XII, de 26 de septiembre de 2019. A lo largo de los fundamentos jurídicos 6 y 7 del ATC 181/2019, de 18 de diciembre, el Constitucional analiza los diferentes quebrantos en los que incurre esta resolución y por los que entiende que la Cámara autonómica pretende de nuevo cancelar de hecho, en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, la vigencia de la CE, del EA y de cualesquiera reglas de derecho que no se acomoden al dictado de su nuda voluntad. El Alto Tribunal ponen encima de la mesa cuestiones ya analizadas con anterioridad —sin ir más lejos, examinadas respecto a la resolución 534/XII, de 25 de julio de 2019— como la gravedad de la insistencia del Parlamento catalán de proclamarse «plenamente soberano»; la reafirmación de su compromiso ante el pueblo catalán de ejercer «el derecho a la autodeterminación» como instrumento para alcanzar la independencia de Cataluña; la pretendida pertenencia de Cataluña «a una realidad nacional más amplia, la de los Países Catalanes», a los que también extiende la reclamación de ese pretendido derecho de autodeterminación; la desvinculación de Cataluña de la primacía incondicional de la CE y su fuerza de obligar, vulnerando la soberanía nacional; la reiteración del mandato que proclama que «el Parlamento de Cataluña debe adoptar las medidas necesarias para abrir el proceso de desconexión del Estado español», o la llamada a desobedecer las resoluciones del TC, entre otras.

Esta reiteración de planteamientos se interpreta por el Constitucional como un síntoma inequívoco de la continuidad del proceso secesionista en Cataluña. Un posicionamiento al margen del ordenamiento constitucional que conduce a la estimación del incidente de ejecución promovido por el Gobierno, declarándose la nulidad de la resolución 546/XII en los incisos impugnados (apartados I.1, I.2, I.3 y I.4). Asimismo, el Alto Tribunal entiende necesario preservar su jurisdicción y el cumplimiento de sus resoluciones, a cuyo efecto acuerda la notificación personal del Auto al presidente del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la mesa y al secretario general del Parlamento, y en esta ocasión, también, al presidente y restantes miembros del Consejo de Gobierno de la *Generalitat*.

Junto con este, el Gobierno de la nación interpuso un segundo incidente de ejecución frente a los mismos apartados I.1 I.2 I.3 y I. 4 de la resolución 546/XII, de 26 de septiembre de 2019. El objetivo era que el TC determinase si los apartados impugnados entraban o no en conflicto con lo resuelto en la STC 136/2018, de 13 de diciembre, que declaró inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3 de la moción 5/XII del Parlamento de Cataluña. Si bien, nos encontramos de nuevo ante un caso de carencia sobrevenida de objeto en un incidente de ejecución de sentencia. Los incisos impugnados ya habían sido declarados nulos mediante ATC 181/2019, de 18 de diciembre, como también se había procedido a la notificación personal de la resolución

a los cargos públicos señalados. Por tanto, el total de las pretensiones de este segundo incidente de ejecución, dada su identidad de razón, se entienden plenamente satisfechas declarándose su extinción mediante ATC 183/2019, de 18 de diciembre.

También pendientes de resolución quedaban los incidentes de ejecución de sentencia formulados por el Gobierno de la nación frente a los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 22 y de 29 de octubre de 2019. A través de tales acuerdos, la Cámara autonómica admitía a trámite la propuesta de resolución «De respuesta a la sentencia del Tribunal Supremo sobre los hechos del 1 de octubre», en el inciso final de su apartado undécimo; y rechaza las solicitudes de reconsideración formuladas contra el acuerdo anterior por los Grupos parlamentarios PSC-Units y C's y el subgrupo Partido Popular. La referida propuesta de resolución, junto a las enmiendas presentadas, fueron sometidas a votación el 26 de noviembre de 2019, aprobándose por el Pleno de la Cámara como resolución 649/XII, de respuesta a la sentencia del Tribunal Supremo sobre los hechos del 1 de octubre (163). El Gobierno entiende que el acuerdo de 22 de octubre, en el que literalmente se señala que, «por ello, reitera y reiterará tantas veces como lo deseen los diputados y las diputadas... la defensa del derecho de autodeterminación y la reivindicación de la soberanía del pueblo de Cataluña para decidir su futuro político, ... (y) la reprobación de la monarquía», contravienen las SSTC 259/2015, de 2 de diciembre, 136/2018, de 13 de diciembre y 98/2019, de 17 de julio, y en consecuencia plantea los correspondientes incidentes de ejecución. El primero de estos, el referido a la STC 259/2015, de 2 de diciembre, y a las providencias de 10 y 16 de octubre de 2019, resultó estimado recientemente mediante el ATC 9/2020, de 28 de enero (164). El

(163) Resolución 649/XII, del Parlamento de Cataluña, de respuesta a la sentencia del Tribunal Supremo sobre los hechos del 1 de octubre (BOPC núm. 481, de 29 de noviembre de 2019). Dada su importancia al objeto de este estudio pasamos a reproducir el último inciso de esta: «12. El Parlamento de Cataluña: a) Denuncia la censura previa que el TC pretende imponer al Parlamento de Cataluña mediante, entre otras, las providencias de 5 de noviembre de 2019, que ordenan la suspensión parcial del punto undécimo de la propuesta original de esta resolución, que acababa con el texto siguiente: «Por ello, reitera y reiterará tantas veces como lo deseen los diputados y las diputadas [...] la defensa del derecho a la autodeterminación y la reivindicación de la soberanía del pueblo de Cataluña para decidir su futuro político»; b) Rechaza la suspensión parcial mencionada, acordada por el TC, relativa al inciso que completaba el punto undécimo de la presente resolución con el texto reproducido en la letra a de este punto duodécimo, y considera que esta actuación del TC es contraria a los derechos fundamentales de libertad de expresión, libertad ideológica y participación política.»

(164) Providencias de 10 y 16 de octubre de 2019 referidas a los incidentes de ejecución de sentencia promovidos respectivamente en relación con determinados apartados de las resoluciones del Parlamento de Cataluña 534/XII y 546/XII, a la postre estimados por AATC 180/2019 y 181/2019, de 18 de diciembre.

Constitucional declara la nulidad de los acuerdos de 22 y 29 de octubre de 2019, al entender que la propuesta de resolución admitida a trámite (en el apartado e inciso impugnados), plasma la voluntad de la Cámara catalana de eludir los procedimientos de reforma constitucional para llevar adelante su proyecto político de secesión del Estado español y creación de un Estado catalán independiente en forma de república (165). El Tribunal hace un repaso de su doctrina —el deber de las cámaras legislativas; la soberanía nacional y la unidad de la nación española; el derecho de autodeterminación, y la reivindicación de la soberanía del pueblo de Cataluña para decidir su futuro político, entre otras cuestiones— y con términos idénticos a los utilizados en los autos anteriores, afirma que el Parlamento de Cataluña ha vuelto a vulnerar el orden constitucional y estatutario, al admitir a trámite la Mesa de la Cámara la propuesta de resolución «de respuesta a la sentencia del Tribunal Supremo sobre los hechos del 1 de octubre». El inciso final del apartado undécimo de esa propuesta contraviene frontalmente lo decidido en la STC 259/2015, de 2 de diciembre, y desatiende las admoniciones incluidas en las providencias de 10 y 16 de octubre de 2019, pues de su contenido se desprende de manera inequívoca la insistencia del Parlamento de Cataluña en afirmar la soberanía del pueblo de Cataluña y la defensa del derecho de autodeterminación (166). Para el Constitucional, el Parlamento catalán admitió a trámite la propuesta de resolución siendo plenamente consciente de que su actuar era contrario a sus deberes constitucionales. La Cámara conocía perfectamente la existencia de resoluciones judiciales previas que impedían darle curso a la propuesta de resolución por tratarse de una reiteración de las resoluciones 1/XI, 534/XII y 546/XII. Por lo tanto, la nulidad de los acuerdos del Parlamento catalán de 22 y 29 de octubre de 2019, en lo que se refiere a la impugnación aquí referida, resulta obligada. Tanto como la notificación personal del ATC 9/2020, de 28 de enero, al presidente del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento. Y aquí es donde se aprecia un nuevo giro del Constitucional que, sin que pueda decirse que haya actuado de forma impulsiva e inesperada, acuerda la deducción de testimonio de particulares a fin de que el Ministerio Fiscal proceda, en su caso, a exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder al presidente del Parlamento de Cataluña, al vicepresidente primero de la Mesa del Parlamento y al secretario primero de la Mesa.

Al incidente de ejecución de sentencia examinado le siguieron otros dos, también contra los acuerdos de la Mesa del *Parlament* de 22 y 29 de octubre de 2019. Estas dos nuevas impugnaciones se concretan, el igual en el caso anterior, en la admisión a trámite del inciso final del apartado undécimo de

(165) ATC 9/2020, de 28 de enero (FJ 6).

(166) *Ibidem* (FJ 7).

la referida propuesta de resolución, ejecutando en el primer caso la STC 136/2018, de 13 de diciembre y las providencias de 10 y 16 de octubre de 2019 (167); y en el segundo, la STC 98/2019, de 17 de julio. Para el análisis del primero de estos deben tenerse en cuenta dos cuestiones fundamentales: la primera, que los pronunciamientos esenciales de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, que justificaron la estimación del incidente de ejecución resuelto por ATC 9/2020, de 28 de enero, se reiteraron en la STC 136/2018, de 13 de diciembre, por lo que ambas resoluciones, y por ende, ambos incidentes, comparten los vectores centrales de los razonamientos del Tribunal. La segunda, consecuencia obligada de la anterior, es que la estimación del primer incidente, en el total de sus peticiones, conlleva la carencia sobrevenida de objeto del incidente de ejecución de la STC 136/2018, de 13 de diciembre (168). Y así lo entendió el Constitucional que por ATC 10/2020, de 18 de enero, lo declaró extinto al entender que su resolución no satisfacía en puridad ningún interés, ni de parte, ni de carácter general. En segundo lugar, y siguiendo una línea prácticamente idéntica a otras resoluciones ya examinadas, el ATC 11/2020, de 28 de enero, estima el incidente de ejecución de la STC 98/2019, de 17 de julio, formulado por el Gobierno central frente a los acuerdos del Parlamento catalán de 22 y 29 de octubre de 2019. En este caso, el TC considera que comparando la fundamentación y el fallo de la STC 98/2019, de 17 de julio y el inciso de la propuesta de resolución admitida por los acuerdos impugnados, la contradicción entre ambas es manifiesta. La propuesta de resolución, en el pasaje impugnado, vuelve a reproducir, con el mismo término de reprobación, el pronunciamiento institucional del Parlamento de Cataluña recogido en las letras c) y d) del apartado decimoquinto, epígrafe II de la resolución 92/XII, ya declarado inconstitucional y nulo por el TC (169). Por ello, la declaración de nulidad de los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 22 y 29 de octubre de 2019, parece la respuesta lógica, a la que necesariamente debe vincularse la notificación personal y la decisión de deducir testimonio de particulares al Ministerio Fiscal para dilucidar posibles responsabilidades penales del presidente del Parlamento de Cataluña, del vicepresidente primero y del secretario primero de la Mesa del Parlamento. Las razones que justifican la decisión del Constitucional de que sea el Ministerio Fiscal el que determine

(167) Providencias de 10 y 16 de octubre de 2019, sobre los incidentes de ejecución promovidos respectivamente en relación con determinados apartados de las resoluciones del Parlamento de Cataluña 534/XII y 546/XII.

(168) Se estimaron tanto la nulidad de los acuerdos, petición principal, como las peticiones accesorias sobre notificación y requerimiento de la decisión del TC a determinados funcionarios y autoridades del Parlamento de Cataluña, así como sobre deducción de testimonio de particulares a fin de que el Ministerio Fiscal valorase la exigencia de responsabilidades penales.

(169) ATC 11/2020 de 28 de enero (FJ 5).

si se puede o no hablar de la comisión de un delito, deriva, otra vez, de esa postura de los poderes públicos catalanes de desatender sistemáticamente los pronunciamientos del TC. Y es que, como razona el propio Tribunal, cuando la mesa del Parlamento catalán admitió a trámite la propuesta de resolución presentada por los Grupos parlamentarios ERC y JxCat y el subgrupo CUP-CC, ya conocía la existencia de decisiones previas del Constitucional que impedían darle curso.

Nos referimos en último lugar a los incidentes de ejecución de sentencia generados a la luz de los acuerdos del Parlamento de Cataluña de 29 de octubre y 5 de noviembre de 2019, a través de los que la Cámara autonómica admite a trámite, para su sustanciación, la Moción «subsegüent a la interpel·lació al Govern sobre l'autogovern», presentada por el subgrupo Parlamentario CUP-CC y se rechazan las solicitudes de reconsideración presentadas en contra. La problemática se centra en la afirmación recogida en el apartado 1 del acuerdo de 29 de octubre, conforme al cual, «el Parlamento de Cataluña: expresa su voluntad de ejercer de forma concreta el derecho a la autodeterminación y de respetar la voluntad del pueblo catalán», afirmación a priori contraria a las SSTC 259/2015, de 2 de diciembre y 136/2018, de 13 de diciembre, en los términos ya examinados en este trabajo. Por ello, por tratarse de una cuestión ya examinada, los AATC 16/2020, de 11 de febrero y 18/2020, de 11 de febrero, a través de los que el TC resuelve los dos incidentes de ejecución formulados por el Ejecutivo nacional no se diferencia ni en estructura ni en contenido a los examinados *supra*.

El primero de estos, el ATC 16/2020, de 11 de febrero, declara la nulidad de los acuerdos de 29 de octubre y 5 de noviembre de 2019. Como decimos, los razonamientos esgrimidos por el Constitucional para la estimación de este incidente no difieren en lo esencial de los que ya han sido examinados, como tampoco lo hacen las razones que conducen al Alto Tribunal a notificar personalmente su decisión y a deducir testimonio de particulares ante posibles responsabilidades penales (170). El segundo, el ATC 18/2020, de 11 de febrero, reproduce la técnica empleada en los AATC 182 y 183/ 2019, de 18 de diciembre y 10/2020, de 28 de enero, y entendiendo satisfechas todas las pretensiones del incidente de ejecución de la STC136/2018, de 13 de diciembre, que resuelve, declara este extinto por carencia sobrevenida de objeto.

De nada han valido aquí las sentencias del Constitucional, tan ineficaces para atajar la cuestión independentista como lo han sido las reiteradas adver-

(170) En concreto, las que pudiera corresponder al presidente del Parlamento de Cataluña, Roger Torrent i Ramió, al vicepresidente primero de la mesa del Parlamento, Josep Costa i Rosselló, al secretario primero de la Mesa, Eusebi Campdepadrés i Pucurull, y a la secretaria cuarta, Adriana Delgado i Herreros.

tencias a los cargos públicos catalanes sobre el debido cumplimiento de sus deberes constitucionales. Tampoco parecen generar efecto alguno ni los reproches del Secretario general y el Letrado mayor de la Cámara autonómica, ni el de los miembros de la Mesa pertenecientes a otros Grupos parlamentarios. Por lo tanto, las consecuencias que se deriven de aquí serán seguro indeseadas, pero no podrá decirse que sean sorprendentes, pues poca respuesta deja el comportamiento reiterado de la Cámara autonómica. Además, lo advertíamos al inicio de este último punto, no se trata esta de una etapa definida por la brillantez y el ingenio jurídico. No existen grandes y novedosas aportaciones que permitan dar un giro a la situación generada. Más bien, estamos ante una calma tensa en la que todo se repite sin que nadie de un paso que pueda romper el aparente equilibrio. Quizá porque la respuesta no es jurídica o porque siéndolo son los políticos los que no dan pasos efectivos. Por ello deviene fundamental analizar, al menos de forma sucinta, si realmente la reforma constitucional hacia la federalización del Estado Autonómico puede ser respuesta eficaz al problema que se plantea. Si bien, y ya lo adelantamos, la naturaleza del federalismo no es la de desunir sino todo lo contrario.

III. ANÁLISIS DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL: LA REAFIRMACIÓN DE LOS PILARES DEL ESTADO AUTONÓMICO

Lo que debía ocupar un espacio político ha terminado por convertirse en una cuestión de indudable trascendencia jurídica. No solo se ha obligado al TC a poner freno judicial a la falta de consenso político, sino que desde determinadas esferas políticas se deja entrever un ánimo de incidir (indebidamente) en las decisiones judiciales. Como veremos, el Derecho comienza a dar síntomas de ser la verdadera víctima de este conflicto. Si bien, dejando de lado valoraciones personales, la abundante jurisprudencia analizada a lo largo de este trabajo permite observar la relación existente entre el TC y la causa independentista presente en Cataluña, y dentro de esta, identificar una suerte de evolución en las posturas adoptadas por el Constitucional (171). Así, cabría diferenciar cuatro etapas: una primera, correspondiente a la reforma del EAC, cuyo máximo exponente viene de la mano de la STC 31/2010, de 28 de junio, sin olvidarnos tampoco de la STC 42/2014, de 25 de marzo; la segunda, marcada por la aprobación de la resolución I/XI, de 9 de noviembre de 2015 y el inicio del denominado «proceso constituyente», delimitada por la STC 259/2015, de 2 de diciembre; una tercera etapa, correspondiente

(171) En este sentido, son varios los trabajos que abordan la relación entre el TC y la causa independentista catalana y que, desde distintos prismas, analizan los hitos jurídicos. Se cita, a modo de ejemplo (J., MIGUEL BÁRCENA, 2018: 133-166).

a la declaración de independencia de Cataluña en la que, si bien destacan dos SSTC fundamentales —114/17, de 17 de octubre y 224/2017, de 8 de noviembre—, el factor predominante viene dado por los incidentes de ejecución de sentencia; y, finalmente, una cuarta etapa en la que el Alto Tribunal dilucida los pormenores de la aplicación del art. 155 CE y reitera los valores superiores del ordenamiento jurídico español, la soberanía nacional y la forma política del Estado, STC 89/2019, de 2 de julio.

Mientras que, en la primera etapa, el TC recurre a técnicas interpretativas en pos de evitar, no sin esfuerzo, la declaración de inconstitucionalidad de algunas iniciativas, la segunda y tercera se definen por un paso al frente en la defensa del Estado Autonómico y de sus principios fundamentales. En estas se advierte una postura mucho más decidida del Alto Tribunal, caracterizada por la diligencia jurisdiccional en cuanto a los plazos de resolución —que no superan el año— y el abandono de la técnica de la «interpretación conforme» (172). La cuarta etapa responde a la consolidación de esta postura del TC que, con algún cambio de criterio —como el apuntado en el voto particular de la STC 115/2019, de 16 de octubre— se reafirma en la defensa de los elementos esenciales centrales y legitimadores del Estado social y democrático de Derecho y no duda en advertir al nuevo Gobierno catalán de las consecuencias y responsabilidades que se derivan del incumplimiento de sus mandatos.

El profundo examen que la doctrina más cualificada ha llevado a cabo de la STC 31/2010, de 17 de octubre, hace innecesario volver a repetir aquí sus consideraciones (173). Por lo tanto, el objeto de este apartado se circunscribe al análisis de los postulados del Constitucional correspondientes a las tres últimas fases, en especial, a la dos últimas, donde sus posicionamientos resultan tan claros y contundentes como reiterativos. Por lo que se refiere al objeto de

(172) El TC recurrió a la técnica de la «interpretación conforme» en la STC 42/2014, de 25 de marzo, por la que resuelve la impugnación de la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, del Parlamento catalán. Corresponde preguntarse si el empleo por TC de esta técnica, a propósito de la Declaración de soberanía del Parlamento catalán, tiene algún sentido. Como señala FERRERES COMELL, «esta técnica está conectada con la idea de que las normas (u otros actos del poder público) gozan de una «presunción de validez constitucional». Se presume, en efecto, que el legislador no ha querido vulnerar la CE. En consecuencia, cuando un texto normativo admite varias interpretaciones, debe optarse por aquella que evite un resultado contrario a la CE. Se presume que lo que el legislador ha querido efectivamente expresar en el texto normativo es un contenido ajustado a la CE. Ahora bien, esta presunción no es una pura ficción. Se fundamenta en el hecho de que, en la práctica, los poderes públicos mantienen una voluntad de respetar la CE. En el caso de la resolución del Parlamento catalán, sin embargo, es dudoso que, dada la espiral política de los acontecimientos desencadenados por el soberanismo a la altura de enero de 2013, la resolución parlamentaria que proclamaba la soberanía del pueblo catalán se pudiera interpretar todavía como la resolución de un órgano que mantenía su voluntad de observar la CE». (V. FERRERES COMELLA, 2016: 472).

(173) *Vid.* Nota 8.

este trabajo, la doctrina constitucional se centra en las siguientes cuestiones: i) defensa de la soberanía de la nación española y de los principios estructurales del Estado Autonomómico; ii) supremacía de la CE, condición de los EEAA como norma institucional básica de las CCAA y el procedimiento de reforma constitucional; iii) consultas populares vía referéndum; iv) deber de los poderes públicos y sus titulares de acatar las decisiones del TC; y, v) el art.155 CE como mecanismo extraordinario de coerción del Estado (174).

1. Defensa de la soberanía nacional y de los principios estructurales del Estado Autonomómico

La defensa de la soberanía nacional constituye, sin lugar a dudas, el eje central de las reflexiones del TC. El Alto Tribunal debe resolver si los planteamientos que defienden la soberanía de determinadas nacionalidades o regiones que, constituidas en CCAA, integran el Estado, tiene o no verdadero soporte jurídico y si, en su caso, estas pueden ejercer la autodeterminación para decidir su futuro político al amparo de nuestro ordenamiento jurídico. La respuesta es rotunda y sin ambages. En el actual ordenamiento constitucional solo el pueblo español es soberano y lo es de manera indivisible y exclusiva. El TC recuerda que «la CE es fruto de la determinación de la nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes del Estado (art. 1.2 CE), concebido este “como el conjunto de instituciones y órganos que ejercen, en todo el territorio, poder público y en el que se integran las Comunidades Autónomas”» (175). El art. 1.2 CE se erige, por tanto, como base de todo nuestro ordenamiento jurídico y atribuye, con carácter exclusivo, «la titularidad de la soberanía nacional al pueblo español, unidad ideal de imputación del poder constituyente y, como tal, fundamento de la CE y del ordenamiento jurídico y origen de cualquier poder político» (176).

Las grandes decisiones recogidas en el art. 1 de nuestro Texto Constitucional se completan con el enunciado del art. 2 CE, en el que se recogen los principios estructurales del ordenamiento. Los principios de unidad, autonomía

(174) La labor desarrollada por el TC se materializa en más de medio centenar de decisiones judiciales entre sentencias, autos y providencias motivadas, por lo que las cuestiones sobre las que se pronuncia el Alto Tribunal superan el acotado objeto de este trabajo.

(175) SSTC 124/17, de 8 de noviembre (FJ 5 b) y 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 4a), donde se reiteran los posicionamientos del TC en Sentencias como la 35/1982, de 14 de junio (FJ 2).

(176) SSTC 124/17, de 8 de noviembre (FJ 5b); 12/2008, de 29 de enero (FJ 4); 13/2009, de 29 de enero (FJ 16), entre otras. Sobre el art. 1.2 CE como base del ordenamiento jurídico, *vid.*, STC 6/1981, de 16 de marzo (FJ 3).

y solidaridad guardan entre ellos una relación indisociable, alcanzando así su pleno sentido (177). La atribución de la soberanía nacional al pueblo español (art. 1.2 CE) y la indisoluble unidad de la nación española (art. 2 CE) se contemplan junto al reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), sin que quepa confundir este último con la soberanía. El Alto Tribunal reitera que «autonomía no es soberanía» y que, por tanto, «la soberanía es única, no fraccionable» (178). No es posible que una fracción del Estado, declarándose soberana, pueda disponer o quebrantar la soberanía nacional. Por ello, defiende el TC que, «en el marco de la CE, una CA no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España o separación de ella» (179). Cualquier acto de una CA orientado a tal fin, constituye un desafío explícito a los principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español; la unidad misma de la nación, constituida en Estado social y democrático de Derecho; y la propia supremacía de la CE, a la que están sujetos todos los poderes públicos (180).

Cualquier infracción de estos principios estructurales lo es también, inseparablemente, de los que configuran nuestro Estado como «de derecho» y «democrático» (art. 1.1 CE). En este sentido, defiende del TC que, «la soberanía de la nación conlleva necesariamente su unidad», y esta unidad del sujeto soberano «es fundamento de una Constitución mediante la que la nación misma se constituye, al propio tiempo, en Estado social y democrático de Derecho» (181). Un Estado, por lo demás, «único o común para todos y en todo el territorio, sin perjuicio de su articulación compuesta o compleja por obra del reconocimiento constitucional de las autonomías territoriales a las distintas nacionalidades y regiones que, constituidas en CCAA, en virtud de sus respectivos EA, integran España» (182).

Por lo tanto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no existe más titular del poder soberano que la nación española constituida en Estado, sin que ningún otro territorio pueda irrogarse facultad alguna en ese sentido. Tampoco tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional que los ciudadanos de

(177) El TC subraya que los principios estructurales del ordenamiento son prescripciones indisociables. En este sentido, SSTC 259/2015, de 2 de diciembre y 128/2016, de 7 de julio (FJ 5) y antes aún, SSTC 54/1983, de 21 de junio (FJ 2) y 16/1982, de 28 de abril (FJ 1).

(178) Los razonamientos ya brindados en las SSTC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 3); 25/1981, de 14 de julio (FJ 3), se reitera en las SSTC 247/2007 (FJ 4a) y 114/2017, de 17 de octubre (FJ 5a).

(179) STC 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 4).

(180) Entre otros, ATC 144/2017, de 8 de noviembre.

(181) STC 124/17, de 8 de noviembre (FJ 4 y 5).

(182) STC 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 4 a) y STC 90/2017, de 5 de julio (FJ 6 a).

estos territorios puedan confundirse con el pueblo soberano, concebido como «la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fuente de la Constitución y del ordenamiento» (183). Por ello, los actos de las Cámaras autonómicas, fruto de haber asumido atribuciones inherentes a la soberanía, coloca a tales órganos en una «resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional», merecedora del mayor de los rechazos jurídicos (184).

2. Supremacía de la Constitución y procedimiento de reforma constitucional

La supremacía de la CE a la luz de la jurisprudencia emanada del proceso independentista catalán ha sido una cuestión ampliamente estudiada por la doctrina científica, y de forma especialmente detenida por autores como BAR CENDÓN, a cuya obra desde aquí nos remitimos (185). El autor se centra en los pronunciamientos del Constitucional hasta la STC 259/2015, de 2 de diciembre, por lo que, no se trata aquí tanto de reiterar lo ya sabido, como de destacar en qué ha hecho especial hincapié el TC a partir de la referida resolución.

A diferencia de la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república —a la que como se vio, se le atribuía la condición de norma suprema hasta la aprobación de la Constitución de la república catalana—, la CE no contiene un precepto específico en el que la norma fundamental se autoproclame suprema con respecto al resto del ordenamiento jurídico. Al menos no en términos literales. El TC la define como «norma incondicionada y condicionante de cualesquiera otras en nuestro ordenamiento» (186). Y sitúa el reconocimiento expreso del imperio de la CE, como norma suprema, en el art. 9.1 CE (187). El referido precepto recoge el principio

(183) *Ibidem*.

(184) SSTC 42/2014, de 25 de marzo (FJ 2), 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 2 y 3), SSTC 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero; 138/2015, de 11 de junio; 52/2017, de 10 de mayo; 77/2017, de 21 de junio; 90/2017, de 5 de julio, y 114/2017 de 17 de octubre; AATC 141/2016, de 19 de julio, 170/2016, de 6 de octubre, 24/2017, de 14 de febrero, 123/2017, de 19 de septiembre.

(185) El autor analiza la supremacía de la CE a la luz de la jurisprudencia emanada del proceso independentista catalán hasta la STC 259/2015, de 2 de diciembre. (A. BAR CENDÓN, 2016: 203-207).

(186) STC 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 4).

(187) El TC entiende que el imperio de la CE, como Norma suprema, se declara expresamente en el art. 9.1 CE, que establece el principio general de sujeción «a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico» y trae causa de que la CE misma es fruto de la determinación de la nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan los poderes del Estado. STC 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 4) y, antes aun SSTC 54/1983, de 21 de junio (FJ 2) y 16/1982, de 28 de abril (FJ 1).

general de sujeción a la CE y al resto del ordenamiento jurídico. Un deber general de sometimiento de todos (en especial, de los poderes públicos) a la Norma suprema, como forma de sumisión a la voluntad popular y expresión del poder constituyente residenciado en el pueblo soberano. Por ello, como advierte el TC, ningún poder constituido puede pretender situarse por encima de la norma fundamental, pues lo contrario supone un «abierto y expreso desafío a la fuerza de obligar de la CE y del ordenamiento que sobre ella se levanta» (188). Dando lugar, además, a una peligrosa omisión de «la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente, formalizado en la CE, y la actuación de los poderes públicos constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél» (189).

Ahora bien, el cualificado deber de acatamiento a la CE que recae sobre los titulares de cargos públicos, incluidos los electos, «no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí en el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico» (190). No se trata de compartir su ideología, sino de cumplir y respetar las reglas del ordenamiento constitucional. El Alto Tribunal parece poner encima de la mesa la posible reforma de la CE, al recordar que, como ley superior, no pretende para sí la condición de *lex perpetua*. Su apertura a la revisión formal es plena, y así la pueden solicitar o proponer, entre otros órganos del Estado, las Asambleas legislativas de las CCAA (arts. 87.2 y 166 CE) (191).

Ello se traduce en una amplia libertad para la exposición y defensa pública de cualquiera concepción ideológica, incluida aquella que «pretenda, para una determinada colectividad, la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediante la oportuna e inexcusable reforma de la CE, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica» (192). Por lo tanto, el debate público, dentro o fuera de las instituciones, sobre un proyecto político que propugne la reforma constitucional goza, precisamente al amparo de la CE misma, de una irrestricta libertad en la medida que la Carta magna admite opciones políticas de muy distinto signo. Por ello podemos afirmar que el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el orden constitu-

(188) SSTC 128/2016, de 7 de julio (FJ 5), 114/2017, de 17 de octubre (FJ 5a), 124/2017, de 8 de noviembre (FJ 5a).

(189) SSTC 124/17, de 8 de noviembre (FJ 5) y 114/2017, de 17 de octubre (FJ 5a), en análogos términos, STC 15/2000, de 20 de enero (FJ 3) y 247/2007, de 12 de diciembre (FJ 8a), y mucho antes, STC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 4).

(190) ATC 144/2017, de 8 de noviembre (FJ 6). En términos similares, SSTC 101/1983, de 18 de noviembre (FJ 3) y 122/1983, de 16 de diciembre (FJ 5).

(191) STC 114/2017, de 17 de octubre (FJ 5c).

(192) SSTC 31/2010, de 28 de junio (FJ 12) y 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 7).

cional, incluida la reconsideración de la identidad y unidad del titular de la soberanía, es perfectamente factible en nuestro ordenamiento, «toda vez que, en el marco de los procedimientos de reforma de la CE (...) no hay límites materiales a la revisión constitucional» (193).

Ahora bien, todo este potencial proceso de reforma deberá ajustarse, claro está, a los procedimientos específicos que la propia CE integra, *ex arts.* 167 y 168 CE (194). Se garantiza con ello que, «solo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia CE» (195). Lo que no resulta amparable, bajo ninguna circunstancia, es el intento por los nacionalismos de reformar la propia CE, o conseguir su ineficacia práctica, mediante vías de hecho totalmente ajenas a ella (196). Las actuaciones desarrolladas desde determinadas Cámaras autonómicas, que han pretendido eludir los procedimientos de reforma constitucional para llevar adelante su proyecto político de desconexión del Estado español, «constituyen un riesgo máximo para la vigencia y efectividad de las garantías y derechos preservados, para los ciudadanos, en la CE y en los EEAA» (197). Como señala el TC, cuando un poder público pretende alterar el orden constituido de manera unilateral e ignorando los procedimientos de reforma expresamente previstos a tal fin por la CE, «abandona la única senda que permite llegar a este punto, la del Derecho, con el consiguiente daño irreparable para la libertad de los ciudadanos» (198). Se trata de una postura unilateral que no puede recibir amparo pues lo contrario supondría tanto como liberar al poder público de toda sujeción a derecho (199). Y un poder que niega expresamente el Derecho se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento (200).

(193) SSTC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 4) y 90/2017, de 5 de julio (FJ 6b).

(194) Como reconoce el TC, la CE, como ley superior, no pretende para sí la condición de *lex perpetua*. Todas y cada una de las determinaciones constitucionales son susceptibles de reconsideración, revisión y modificación, quedando prevista la posibilidad incluso la revisión total del texto, STC 48/2003, de 12 de marzo (FJ 7). Ahora bien, el respeto a los procedimientos previstos para ello es, siempre y en todo caso, inexcusable, STC 138/2015, de 11 de junio (FJ 4).

(195) STC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 2).

(196) SSTC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 4), y 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 7).

(197) STC 114/2017, de 17 de octubre (FJ 5).

(198) STC 259/2015, FJ 7, doctrina que reiteran, entre otras, las SSTC 90/2017, de 5 de julio (FJ 6b) y 114/2017, de 17 de octubre (FJ 5c).

(199) STC 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 7); en análogo sentido, SSTC 122/1983, de 16 de diciembre (FJ 5) y 90/2017, de 5 de julio (FJ 6b).

(200) SSTC 114/2017, de 17 de octubre (FJ 5) y 259/2015, de 2 de diciembre (FJ 4b), así como en el ATC 144/2017, de 8 de noviembre (FJ 3).

3. Consultas populares vía referéndum

Tanto en el caso de Cataluña, como en su momento lo fue en el País Vasco, el objetivo prioritario de cuanto se ha expuesto se centra en la convocatoria de un referéndum de autodeterminación. La cuestión a tratar en este trabajo no es si existe o no un derecho de autodeterminación, cuestión que precisa un análisis mucho más detenido, sino si el tipo de instrumento al que se ha recurrido tiene o no amparo constitucional y si, en su caso, respeta el orden de distribución de competencias.

Desde la STC 103/2008, de 11 de septiembre, por la que el Alto Tribunal reputó inconstitucional la Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la CA del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, hasta la STC 114/2017, de 17 de octubre de 2017, por la que reconoce la inconstitucionalidad de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, los pronunciamientos del TC han seguido una línea homogénea en base a dos determinaciones fundamentales:

La primera se articula sobre la comprensión de que, si bien la previsión por el constituyente de unos concretos supuestos de referéndum no agota el elenco de otros admisibles en nuestro ordenamiento, la regulación genérica de tales consultas referendarias, distintas a las ya contempladas en la norma fundamental, solo puede acometerse a través del único vehículo constitucionalmente adecuado para ello: la LO prevista en el art. 92.3 CE. El instituto del referéndum se concibe como el cauce para la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Una participación de carácter político que responde a un derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE, cuyo desarrollo corresponde solo a LO de acuerdo con lo dispuesto en el art. 81.1 CE y, más específicamente, a la prevista en el art. 92.3 CE para la regulación de las «condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución». Tales previsiones deben ser puestas, además, en relación con la reserva competencial del art. 149.1.32 CE, que atribuye en exclusiva al Estado la «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum». La conclusión, como señala el TC, es que solo el Estado es competente para autorizar, establecer y regular la institución del referéndum «cualquiera que sea la modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte, sin perjuicio de las salvedades también presentes en nuestra jurisprudencia en orden a la eventual intervención complementaria de las CCAA» (201). Ahora

(201) STC 114/2017, de 17 de octubre (FJ 3); en términos similares, SSTC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 3), 31/2015, de 25 de febrero (FJ 6a) y 51/2017, de 10 de mayo (FJ 6a).

bien, pese a la aparente claridad del sistema de distribución competencial, la posibilidad de delegación competencial vía art. 150.2 CE deja abierta una puerta a futuras modificaciones (202).

La segunda idea rectora, parte de una diferencia clara entre el poder constituyente, formalizado en la CE, y la actuación de los poderes públicos constituidos. Así, sostiene el Constitucional, que todas aquellas cuestiones fundamentales que fueron resueltas en el proceso constituyente quedan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos, no pudiendo, por tanto, someterse a consultas populares autonómicas, referendaria o no (203). Sin embargo, no falta quien defiende que, en realidad, la celebración de un referéndum de autodeterminación encuentra amparo en el art. 92 CE, de acuerdo con el cual, «*las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos*». Ahora bien, la referencia a todos los ciudadanos juega aquí un papel fundamental. Como señala el TC, «*la nación, en cuya unidad la CE se sustenta, es la de todos los españoles, como ciudadanos libres e iguales en derechos. Son los únicos que, en hipótesis, podrían ser llamados a decidir sobre la permanencia y el destino del Estado común, sin que el poder constituyente, del que son titulares únicos, siguiera mereciendo ese nombre en el supuesto de que tal decisión se atribuyera a solo una fracción del pueblo español*» (204). Parece lógico pensar que, lo que a todos nos afecta, es decir, la permanencia o no de ese Estado común que constituye España, debe ser reconsiderado y decidido también por todos (205). Por ello, la redefinición de la identidad y unidad del sujeto titular de la soberanía es una cuestión que exige una reforma agravada de la CE ex art. 168 CE, sujeta a la disolución de las Cortes y a la celebración de un referéndum vinculante en toda España. Como recuerda el Constitucional, «*una CA no puede convocar una consulta popular que desborde el marco de competencias propias o incida sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resulten sustraídas a la decisión de los poderes constituidos*» (206).

(202) Prueba de ello es que, limitándonos a Cataluña, la delegación competencial no es la primera vez que se pone encima de la mesa. Recordamos aquí, que ya en 2013, el Parlamento de Cataluña presentó ante el Congreso de los Diputados una propuesta de LO para la delegación a la *Generalitat*, vía art. 150.2 CE, de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña (art. 149.1.32.º CE), que sería rechazada el 8 de abril de 2014.

(203) STC 51/2017, de 10 de mayo (FJ 5 c y d).

(204) STC 114/2017, de 17 de octubre (FJ 5), en el mismo sentido, ATC 144/2017, de 8 de noviembre (FJ 3).

(205) STC 114/2017, de 17 de octubre (FJ 5c) y STC 90/2017, de 5 de julio (FJ 6a).

(206) SSTC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 4) y 138/2015, de 11 de junio (FJ 3).

4. Acatamiento de las decisiones del Tribunal Constitucional

El actual panorama político ha puesto encima de la mesa una cuestión tan relevante como lógica y necesaria. Nos referimos al deber de los poderes públicos, incluidos los órganos de las Cámaras legislativas y sus titulares, de acatar los mandatos del TC (*ex arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC*). Junto con este, su razonable consecuencia, la de no llevar a cabo actuaciones que supongan la reiteración de resoluciones o normas previamente declaradas inconstitucionales y nulas. Se trata de una cuestión ya apuntada al examinar la supremacía de la CE, pero que merece una reflexión previa al análisis del procedimiento previsto en el art. 155 CE. En especial, tras las últimas decisiones de la *Generalitat* y del Parlamento catalán que, al amparo de un pretendido derecho a la libertad de expresión, parecen tomar un rumbo claro de nuevo desafío.

El ATC 144/2017, de 8 de noviembre, por el que se declaraba la nulidad de las resoluciones del Parlamento de Cataluña, de 27 de octubre de 2017, conocidas como «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», recordaba con firmeza a los órganos del Parlamento catalán que, «este Tribunal viene advirtiendo de forma expresa y reiterada a los poderes públicos implicados y a sus titulares, especialmente a la mesa del Parlamento de Cataluña, su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga alterar unilateralmente el marco constitucional o incumplir las resoluciones de este Tribunal» (207). Se trata de unos términos similares a los empleados en la práctica totalidad de los Autos con los que el TC resuelve los incidentes de ejecución de sentencia planteados por el Ejecutivo central en la última etapa del Gobierno de Torra y en los que el Alto Tribunal se dirige tanto a la Cámara autonómica, como al Gobierno de la *Generalitat*, intimándoles al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales (208).

A la vista de las graves consecuencias que se dimanan del incumplimiento de este deber, resulta esencial acotar su contenido, siguiendo para ello la doctrina del Constitucional. En concreto, resulta de interés en este caso, las consideraciones en torno a las facultades de las mesas de las asambleas legislativas de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias, cuando estas constituyen un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el TC, doctrina que se sintetiza en las SSTC 46/2018 y 47/2018, de 26 de abril ambas; 115/2019, de 16 de octubre, 128/2019, de 11 de noviembre, y 156/2019, de 28 de noviembre, por citar las principales, y se recoge entre otros en el ATC 9/2020, de 28 de enero, por referir los más actuales.

(207) ATC 144/2017, de 8 de noviembre (FJ 6).

(208) Nos remitimos aquí tanto al final de apartado destinado al examen de la Moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, de 5 de julio de 2018, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el TC, como a los autos analizados en el apartado d) *Cascada de incidentes de ejecución de sentencia a modo de broche final*.

En el caso concreto de la Cámara legislativa, el debido respeto a las resoluciones del Alto Tribunal se traduce en un veto a la admisión a trámite de iniciativas parlamentarias que, de forma manifiesta, incumplan el deber de acatar lo decidido por el Alto Tribunal (209). La Mesa de la Cámara está facultada —que no obligada— para inadmitir a trámite las iniciativas parlamentarias cuya inconstitucionalidad o contradicción con el Derecho sean «palmarias y evidentes». Por lo tanto, para hablar de inobservancia de las decisiones del Constitucional será necesario que la Mesa tramite la iniciativa a sabiendas de que existe una resolución del Tribunal que le impide darle curso. O dicho en otros términos, «la potestad de las Mesas de inadmitir a trámite propuestas o proposiciones cuya inconstitucionalidad sea evidente, se transforma en obligación siempre que la Mesa sea destinataria de un mandato del TC impidiendo la tramitación de determinada iniciativa. Entenderlo de otro modo sería asumir que el valor de cosa juzgada de las sentencias del Tribunal es relativo y no se aplica a la doctrina que se deriva de sus pronunciamientos, lo que resulta incompatible con la interpretación que nuestra jurisprudencia ha hecho de los arts. 164.1 CE y 40.2 LOTC» (210). Así sucede, entre otros supuestos, «en los casos en los que la resolución contenga una expresa decisión de la que se derive esa consecuencia (por ejemplo, traiga causa de un acto o una norma cuya eficacia se encuentre suspendida al amparo del art. 161.2 CE o infrinja una medida cautelar o cualquier otro pronunciamiento que este Tribunal haya podido adoptar en el ejercicio de su jurisdicción)», o cuando esa iniciativa parlamentaria sea aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarado inconstitucional» (211).

Si bien, conviene destacar aquí que, «tal admonición no supone, en modo alguno, una restricción ilegítima de la autonomía parlamentaria, ni compromete el ejercicio del derecho de participación de los representantes políticos garantizado por el art. 23 CE» (212). Se trata, en definitiva, de «la consecuencia obligada de la sumisión a la Constitución de todos los poderes públicos, incluidos los electos (art. 9.1 CE)» (213). Ahora bien, sí cabe apreciar una incidencia directa en el *ius in officium* de los parlamentarios (art. 23 CE), cuando la mesa de la Cámara autonómica incumple el obligado respeto

(209) SSTC 46/2018, de 26 de abril (FJ 5); 47/2018, de 26 de abril (FJ 6); 96/2019, de 15 de julio (FJ 6); 115/2019, de 16 de octubre (FJ 6) y 128/2019, de 11 de noviembre (FJ 2c).

(210) Por todas, STC 115/2019, de 16 de octubre (FJ 7); en el mismo sentido, ATC 11/2020, de 28 de enero (FJ 3).

(211) SSTC 46/2018, de 26 de abril (FJ 6) y 128/2019, de 11 de noviembre (FJ 2c).

(212) Sobre esta cuestión *vid.*, STC 156/2019, de 28 de noviembre.

(213) SSTC 185/2016, de 3 de noviembre (FJ 10); 46/2018, de 26 de abril (FJ 5); 47/2018, de 26 de abril (FJ 6) y 96/2019, de 15 de julio (FJ 6); también AATC 123/2017, de 19 de septiembre (FJ 8), 144/2017 (FJ 6).

a lo resuelto por el Constitucional. Así, si los parlamentarios participan en la tramitación de una iniciativa que contraviene de modo manifiesto un pronunciamiento del TC, «infringen también el deber de acatar la CE (art. 9.1 CE) y de cumplir lo que este Tribunal resuelva (art. 87.1 LOTC). Por el contrario, si cumplen su deber constitucional de respetar lo decidido por este Tribunal, y no participan en ese procedimiento parlamentario, están desatendiendo las funciones representativas inherentes a su cargo» (214).

Visto todo lo anterior, el TC concluye que la tramitación de iniciativas parlamentarias que incumplan manifiestamente las decisiones del Alto Tribunal vulnera no solo el art. 9.1 CE y el art. 87.1 LOTC, sino también el art. 23 CE (215).

5. El art. 155 CE como mecanismo extraordinario de coerción del Estado

Como anticipábamos *supra*, el art. 155 CE regula un instrumento de defensa del orden constitucional calificado de extraordinario, al tratarse de una vía específica de coerción directa del Estado sobre las CCAA (216). El precepto configura una modalidad de control de la actividad de los órganos de las CCAA (217). Y permite al Gobierno adoptar «las medidas que sean necesarias» en aras de obligar a una CA a cumplir con los mandatos que la CE u otras leyes le impongan, en caso de que exista un incumplimiento o un atentado grave contra el interés general de España (218). No se trata esta de la primera vez que el TC debe valorar su aplicación, aunque sí la primera que resuelve su puesta en marcha (219). Han sido las SSTC 89/2019, de 2 de julio y 90/2019, de 2 de julio las que, con la aplicación efectiva del precepto, dilucidan las dudas existentes entorno a la naturaleza y alcance del

(214) SSTC 115/2019, de 16 de octubre (FJ 7) y 128/2019, de 11 de noviembre (FJ 2c).

(215) ATC 11/2020, de 28 de enero (FJ 3).

(216) STC 185/2016, de 3 de noviembre (FJ 17a).

(217) STC 33/2018, de 12 de abril (FJ 12).

(218) El Constitucional se refiere al procedimiento previsto en el art. 155 CE como un instrumento de control extraordinario «para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados», o como «medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz», o de «incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas». *Vid.*, STC 41/2016, de 3 de marzo (FJ 16) y STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ 8).

(219) Como señalábamos *supra*, aun cuando hasta ahora su aplicación en España ha permanecido inédita, esta sí se había contemplado anteriormente y con ciertos visos de efectividad hasta en dos ocasiones previas: Canarias en 1989 y el País Vasco en la década del 2000 con motivo de los Planes Ibarretxe I y II.

procedimiento previsto en art. 155 CE. En particular, la STC 89/2019, de 2 de julio (FJ4) recoge la extensa argumentación que el TC ofrece sobre el sentido general de las previsiones establecidas por la CE en dicho precepto. Por ello, nos remitimos a su lectura para un mejor análisis pues, como es lógico, razones de espacio nos obligan a limitarnos a las líneas básicas de aquella fundamentación.

El art. 155 CE representa, respecto de las normas del bloque de constitucionalidad relativas a la configuración de la autonomía y a la articulación de competencias entre el Estado y las CCAA, una ley extraordinaria. Como tal, habilita al Estado para constreñir la autonomía constitucionalmente garantizada a las CCAA, pero condiciona esta facultad estatal a la concurrencia de unos requisitos ineludibles. Estamos ante un precepto cuya aplicación solo procede en circunstancias especialmente críticas, como lo sería una conducta autonómica que constituya una grave alteración jurídica e institucional en parte del territorio nacional. En este caso, la reparación de la situación descrita corresponde, en primer lugar, a la propia CA, que será requerida para ello, trasladándose dicha responsabilidad al Senado y al Gobierno solo en el supuesto de que dicho requerimiento sea desatendido. Ante dicha desobediencia resultará inexcusable acudir a la «coerción directa» (220). El art. 155 CE no es un fin en sí mismo sino un instrumento para garantizar la validez y eficacia de la CE en aquellos casos en los que no exista otra vía para restaurar el orden constitucional. Por ello, las «medidas necesarias» que este precepto permite aprobar y adoptar deben necesariamente responder a una doble finalidad: o sirven para exigir a la CA que cumpla con las obligaciones constitucionales y legales quebrantadas, o preservan o protegen el interés general contra el que se ha atentado. Se trata, en suma, de un instrumento de «último recurso» cuya aplicación exige que las vías ordinarias de control hayan resultado infructuosas, o que se tenga una firme certeza sobre el futuro fallo de estas a la luz de la naturaleza de la contravención, de la actitud manifiesta de las autoridades autonómicas, o de ambas consideraciones. Además de por su finalidad, el procedimiento del art. 155 CE queda sujeto también a un límite temporal. En modo alguno puede dar lugar a la suspensión indefinida de la autonomía, ni a la supresión institucional de una CA como corporación pública de base territorial y naturaleza política (221). Por ello, deberá ser la Cámara Alta, a propuesta del Gobierno, la que fije dicho límite temporal en su Acuerdo. El Senado deberá precisar bien la fecha término de aplicación, bien la condición resolutoria de la intervención estatal, sin perjuicio de que las concretas medidas incluidas en el acuerdo pudieran ser objeto, llegado el caso, de prórroga o renovación.

(220) STC 185/2016, de 3 de noviembre (FJ 17a).

(221) STC 25/1981, de 14 de julio (FJ 3).

Estas son las líneas generales que, de acuerdo con la doctrina del Constitucional, caracterizan el sentido y el alcance del procedimiento previsto en el art. 155 CE. Si bien, a modo de conclusión, y trayendo a colación alguna de las cuestiones ya examinadas en este apartado, finalizamos recordando que nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias en el marco de la Constitución y del Estatuto. Por eso, la autonomía no se garantiza por la CE para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación, ya que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad. Principio este que es donde se refleja precisamente el art. 155 CE. Este precepto constitucional determina que el Estado central, como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación, y en el contexto y requisitos examinados, «quede colocado en una posición de superioridad en relación a las Comunidades Autónomas» (222).

IV. REFLEXIÓN FINAL: LA MALVERSACIÓN DEL DERECHO Y LAS DUDAS SOBRE LA EFICACIA DE UNA FEDERALIZACIÓN DE ESPAÑA

La CE hizo frente a la difícil tarea de transitar de un Estado centralizado a uno descentralizado política y territorialmente. Si bien, las dudas sobre cuántas CCAA se crearían, cuáles serían sus competencias o cómo se organizarían institucionalmente llevó al constituyente a dejar abierto el sistema, remitiéndose para la concreción de los elementos esenciales del modelo territorial a los EEAA. La apertura del sistema se torna hoy en defectos estructurales graves que se materializan en la crisis examinada. Las principales propuestas de reforma, políticas y académicas, se orientan al modelo federal (223). Se ha defendido que España es materialmente un Estado federal y que, por ende, legitimar esta fórmula solucionaría el problema. Sin embargo, lo decisivo no queda tanto en adaptar la configuración de España a un Estado federal, como en abordar la reforma del Estado Autonómico y trasladar a este las técnicas y soluciones arbitradas en los sistemas federales contemporáneos. Quizá sería conveniente analizar si la técnica de la clarificación competencial y el cierre del modelo

(222) STC 89/2019, de 2 de julio (FJ 4).

(223) Entre estos, FONDEVILA MARON, a propósito de la cuestión en Cataluña, señala que «considerando, como hacemos nosotros, el Estado autonómico como una de las posibles manifestaciones del Estado Federal, no podemos más que convenir en que el diálogo es uno de los elementos que, si no esenciales, son al menos muy recomendables dentro de un Estado Federal, en el que deberían existir espacios de comunicación entre el Gobierno central y los entes descentralizados». (M. FONDEVILA MARON, 2014: 602).

podría suponer una solución de consenso, dejando claras las competencias reales del Estados y de las CCAA.

Sin embargo, el mayor de los retos podría situarse en la comprensión del fenómeno histórico que representa el federalismo clásico. Este se orienta, por definición, a crear Estados nacionales desde la multiterritorialidad facilitando, al mismo tiempo, conservar la diversidad de origen. El federalismo no fomenta la aparición de nacionalismos disgregadores sino el fenómeno contrario, esto es, la integración y la cohesión de los territorios en un Estado-Nación. Esta es la razón, como explica BLANCO VALDÉS, «de que la tendencia general que ha dominado la evolución del federalismo (Estados Unidos, Alemania, Austria, Suiza, Australia, entre otros, ...) haya venido marcada por el fortalecimiento de las instituciones centrales» (224). Una dinámica centrípeta opuesta a la centrífuga que ha caracterizado la experiencia española en la que, de los dos aspectos que definen el principio federal —el gobierno compartido y el autogobierno—, los representantes políticos de las autonomías se han centrado exclusivamente en este último (225).

Por lo tanto, la existencia de los nacionalismos aleja nuestro modelo de Estado de la inercia federal. El Estado Autonomico pretendió dar solución al problema de los nacionalismos a través de la descentralización, comprobándose con el paso del tiempo que no fue una solución eficaz. La necesidad de encontrar un acuerdo entre fuerzas diversas imposibilitó cerrar entonces el modelo territorial, trasladando el problema hasta nuestros días. Ha sido aquí donde los nacionalismos han encontrado el hueco a su permanente desacuerdo con el Estado Autonomico. Lo que nació para contentar se ha convertido, como hemos visto, en el gran hándicap de nuestro modelo territorial sin que con ello se haya encontrado una solución de consenso al principal problema. Es en este punto, ajeno al Derecho, donde la reforma constitucional hacia la federalización de España no garantiza una solución al problema político de fondo. Sin embargo, la falta de acuerdo político no puede frenar de nuevo la fijación de un modelo de organización territorial definido. Es necesario dar la palabra al constituyente, activando las cláusulas de reforma constitucional, para que sea el pueblo soberano el que decida el futuro de la CE dentro de términos políticos y jurídicos responsables y adecuados para una convivencia pacífica, igualitaria y justa.

Ahora bien, como se señalaba al inicio de este trabajo, la perspectiva de un jurista se reduce aquí a analizar las posibilidades y límites que desde el derecho vigente nos vienen dadas. Está en manos de quienes nos representan

(224) (R. BLANCO VALDÉS 2017: 373).

(225) En ese sentido, VENTURA señala que, «los representantes políticos de las nuevas instituciones descentralizadas no han ejercido una especial presión para obtener un papel efectivo en la política nacional porque han estado mucho más preocupados en realidad en acrecentar constantemente sus ámbitos competenciales». (S.VENTURA, 2008: 21).

superar las pugnas ideológicas y los intereses políticos y hacer un ejercicio responsable del poder que se le ha dado a fin de garantizar que podamos recuperar el sentimiento de fraternidad que hoy se resquebraja. Para ello es importante no confundir Derecho y Política. Un proyecto político puede ser legítimo y resultar absolutamente contrario a derecho. Ahora bien, esta distinción debe matizarse pues parece escorar en que no estamos ante un problema jurídico sino político, que precisa de una solución política ajena por tanto al Derecho. En realidad, esta reflexión es resultado del menosprecio hacia el Derecho en que ha terminado derivando el proceso independentista (226). Un desprecio que no se limita a una de las partes de este conflicto, pues se extiende desde el uso torticero de los Altos Tribunales del que acusaba la *Generalitat* al Gobierno central, a la desobediencia radical a los mandatos del Constitucional convertida en costumbre por algunas instituciones catalanas. Como señala BAYONA, «no hay un único responsable de lo que está sucediendo. Desde Cataluña, tenemos mucha responsabilidad que asumir al respecto por haber elegido una estrategia equivocada y seguramente temeraria. Pero el Estado también tiene mucha responsabilidad por haber dejado pudrir la situación y haberla querido reducir, seguramente también de manera temeraria, a una cuestión legal y judicial. Ahora podemos constatar la gravedad de los dos errores» (227). También refleja este vilipendio, la manipulación consciente y reiterada del lenguaje jurídico que, como advierte GALÁN GALÁN, se hace con la finalidad de obtener un mayor poder de convicción de los ciudadanos y, sobre todo, de esconder la existencia de obstáculos jurídicos a las propias propuestas» (228). La solución no está en confundir y generar una presión social (no siempre consciente de la realidad jurídica), sino en analizar las posibilidades reales dentro del ordenamiento jurídico.

El Derecho es una herramienta para la convivencia que debería quedar lejos de su empleo como arma arrojadiza por la Política. Como afirma GARCÍA VILLEGAS, «el derecho como lenguaje que establece la diferencia entre lo lícito y lo ilícito, constituye un instrumento fundamental para el mantenimiento de la unidad social» (229). El uso fraudulento del ordenamiento jurídico, en aras de alcanzar los objetivos políticos a cualquier precio, no hace sino envilecer

(226) Coincidimos aquí con GALÁN GALÁN quien advierte que, «el espectador desapasionado del proceso seguido en torno a la posible independencia de Cataluña habrá notado que el debate se ha cobrado una víctima inesperada: el propio derecho. Los términos en que se ha trabado la discusión, en efecto, ponen de relieve, a nuestro juicio, una innegable falta de aprecio por el valor y la función del derecho. Falta que puede predicarse de las dos partes enfrentadas en el conflicto». (A. GALÁN GALÁN, 2014: 905-906).

(227) (A. BAYONA, 2019: 54).

(228) (A. GALÁN GALÁN, 2014: 907).

(229) (M. GARCÍA VILLEGAS, 1989: 33).

cualquier propósito. Por ello, debería encauzarse la situación hacia la comprensión de que el Derecho nos brinda los mecanismos para la resolución de conflictos, huyendo de su concepción como instrumento de control, dominación y poder. Recordando que si hay algo más peligroso que la judicialización de la política es, sin duda, la politización del Derecho.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (2018): «Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 27, pp. 1-23.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo (2016): «La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del Estado Autonómico», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, pp. 277-304.
- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente (2017): «La respuesta jurídica frente al desafío independentista catalán», *Anuario de la Facultad de Derecho de la UEx*, núm. 33, pp. 1-46.
- BAR CENDÓN, Antonio (2016): «El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, 2016, pp. 187-220.
- BARCELÓ MERCÈ, Bernadí Xavier y VINTRÓ Joan (coord.s) (2010): «Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006», *Revista Catalana de Dret Públic*, pp. 1-497.
- BAYONA, Antoni (2019): *No todo vale. La mirada de un jurista a las entrañas del procés*, Barcelona, Península, 383 pp.
- BLANCO VALDÉS, Roberto (2012): *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 330 pp.
- (2017): «¿Puede el federalismo resolver el desafío de los nacionalismos?», en CANO BUENO, J./ ESCUREDO RODRÍGUEZ, R. (Coords.), *Estudios en Homenaje a Alfonso Guerra. La constitución a examen: la reforma de la Constitución en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 367-392.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1981): «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. monográfico 4, pp. 53-63.
- DE MIGUEL BÁRCENA, Josu (2018): «El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 113, pp. 133-166.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2016): «Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 259/2015, de 2 de diciembre. La unidad constitucional de

- España y la «milonga» catalana», *Reseñas de jurisprudencia constitucional* (Julio-Diciembre 2015), *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 7, pp. 391-397.
- FERRERES COMELLA, Víctor (2016): «Cataluña y el derecho a decidir», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, pp. 461-475.
- FONDEVILLA MARON, Manuel (2014) «Derecho a decidir y soberanía. A propósito de la STC 42/2014, de 25 de marzo», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, pp. 587-606.
- GALÁN GALÁN, Alfredo (2014): «Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña», *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. 4, pp. 885-907.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio (1989): «El Derecho como instrumento del cambio social», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, núm. 86, pp. 30-44.
- GOBIERNO DE CATALUÑA (2014), *Libro blanco de la Transición Nacional de Cataluña, Síntesis*. Barcelona, Entidad Autónoma del Diario Oficial y de Publicaciones, 137 pp.
- LAFUENTE BALLE, José María (2018a): «El art. 155 de la Constitución Española (el Acuerdo del Senado)», *Revista de Derecho Público*, núm. 103, 2018, pp. 77-116.
- (2018b): «El art. 155 de la Constitución Española: examen doctrinal y comparado», *Revista de Derecho Político*, núm. 102, pp. 79-12.
- MARSAL I FERRET, Marc (2005): «Recensión jurisprudencial sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, pp. 1-17.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2007), *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, 2ª ed., Madrid, Iustel, 880 pp.
- PÉREZ ROYO, Francisco Javier (1986): «Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49, pp. 7-32.
- (1999): «Desarrollo y evolución del Estado autonómico: el proceso estatuyente y el consenso constitucional», en HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. (coord.), *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, MAP, pp. 51-68.
- RIDAO MARTÍN, Joan (2014): «La juridificación del derecho a decidir en España. La STC 42/2014 y el derecho a aspirar a un proceso político del orden constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 91, pp. 91-136.
- (2018): «La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 111, pp. 169-203.

- RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier (1988): «La división de competencias en el llamado «Estado de las Autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59, pp. 225-252.
- RUIZ ROBLEDO, Agustín :«El control de TV3», *El País*, 7 de diciembre de 2017.
- SANTOS CONTRERAS, Alejandro (2017): *Independencia de Cataluña. Sentencia 259/2015 del Tribunal Constitucional de España*, México, TEPJF, 110 pp.
- TAJADURA TEJADA, Javier (2016): «La STC 42/2014, de 25 de marzo, respecto a la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña: la introducción del «derecho a decidir» en el ordenamiento jurídico español», en Eusko Legebiltzarra – Parlamento Vasco (esd.), *Instituciones de derecho parlamentario, VIII. La última jurisprudencia relativa al Parlamento*, Vitoria-Gasteiz, pp. 57-90.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1985): «Informe a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, 1984», en *Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*, Madrid, CEC-Tribunal Constitucional, pp. 133-224.
- TRUJILLO, Gumersindo (1979): «Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: El Estado “federal-regional”», en TRUJILLO, G. (coord.), *Federalismo y regionalismo*, Madrid, CEC, pp. 13-50.
- (1981): «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», *REDC*, núm. 2 , pp.9-56.
- URÍAS MARTÍNEZ, Joaquín. (2019): «El artículo 155 CE: Alcance y límites de una excepción constitucional», *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. especial), pp. 101-114.
- VENTURA, Sofía (2008): *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della política, devoluzione e adattamento istituzionale en Europa*, Bolonia, Il Mulino, 232 pp.
- VÍRGALA FORURIA, Eduardo (2005): «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 73, pp. 55-109.