

UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ DE ELCHE

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche



Trabajo Fin de Grado

**EL “PROCÉS” SOBERANISTA
CATALÁN ANTE EL 1 DE
OCTUBRE DE 2017. ACTOS
PREPARATORIOS Y
CONSECUENCIAS JURÍDICAS**

Alumna: Diana Albert Linares

Tutora: Rosario Tur Ausina

Grado en Derecho

Curso académico 2017/2018

ÍNDICE

DEDICATORIA	4
ABREVIATURAS	5
INTRODUCCIÓN	6
PRIMERA PARTE	8
ANTECEDENTES PRÓXIMOS AL 1 DE OCTUBRE	
1. Introducción al contexto histórico catalán	8
2. El proceso soberanista entre las elecciones del 27 de septiembre y el anuncio del referéndum de 2017(2015-2016)	10
2.1Declaración de inicio del proceso de independencia	10
2.1.1Recursos de amparo de Diputados de Ciudadanos, PSC y PP	10
2.1.2Recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de España	14
2.2 Comisión de Estudio del Proceso Constituyente del Parlamento de Cataluña	14
2.3Movilizaciones independentistas del 11 de Septiembre	17
SEGUNDA PARTE	22
LA JORNADA DEL 1 DE OCTUBRE	
1. Carles Puigdemont y la Convocatoria del Referéndum	22
1.1 Legitimidad Constitucional de la consulta	29
2. Preparación del Referéndum	35
2.1 Ley del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña	35
2.2 Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República	39
2.3 Actos preventivos del Gobierno	45
3. Celebración del Referéndum de Independencia Catalana	50
3.1 Análisis de los acontecimientos del 1 de octubre	50

3.2 Reacciones Políticas y Gubernamentales	53
3.3 Huelga general catalana del 3 de octubre	58
3.4 Impacto Social	60
TERCERA PARTE	65
CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL 1 DE OCTUBRE Y LA DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA CATALANA	
1. Las Consecuencias Socio-Económicas	65
1.1 Traslado de Sedes Sociales Empresariales	65
1.2 Efectos Internacionales	69
1.3 Consecuencias Financiera	71
2. La actuación del Gobierno previa a la aplicación del art. 155 CE	74
3. La DUI del 27 de octubre	78
4. Artículo 155 de la Constitución Española	83
4.1 Introducción	83
4.2 El artículo 155 CE como garantía para el cumplimiento de obligaciones constitucionales	85
4.3 Presupuestos habilitantes para su aplicación	87
4.3.1 Actuación de una Comunidad Autónoma	87
4.3.2 Incumplimiento de obligaciones impuestas por la Constitución y las Leyes	88
4.3.3 Grave atentado al Interés General	89
4.4 Procedimiento para su ejercicio	91
4.4.1 Fase Gubernamental	91
4.4.2 Fase Senatorial	94
4.4.3 La posible intervención del Congreso de los Diputados	97
4.5 Objetivo y necesidad de su aplicación	98
5. Las Elecciones del 12-D. Perspectivas	101
CONCLUSIONES	107
BIBLIOGRAFÍA	110

DEDICATORIA

Dedico este trabajo de fin de carrera a mi familia, de quienes he aprendido que desde la humildad, la dedicación y el esfuerzo puedo conseguir todo aquello que deseo. Gracias por vuestra comprensión, por vuestro amor y por alentarme día a día para conseguir mis sueños.

En especial a mis padres, por darme la oportunidad de estudiar esta carrera aunque no haya sido fácil para ellos sostenerla. Por construirme tanto personalmente como en el ámbito profesional. Y enseñarme que en este mundo no hay nada imposible si existen las ganas. Os quiero.

Y por último, quiero dedicárselo a todos los Abogados, Jueces y Magistrados que con vocación, esfuerzo y dedicación luchan cada día y fomentan la justicia con el fin de dar luz a la verdad.



ABREVIATURAS

TC: Tribunal Constitucional.

STC: Sentencia.

SSTC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

CIU: Convergència i Unió.

PSC: Partido de los Socialistas de Cataluña.

ERC: Esquerra Republicana Catalana.

PP: Partido Popular.

C'S: Ciudadanos

IU: Izquierda Unida.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

DOC: Diario Oficial Catalán.

CDC: Convergència Democràtica de Catalunya.

ICV- EIUA: Iniciativa Catalunya Verds y Esquerra Unida Alternativa.

PPC: Partit Popular de Catalunya.

EA: Estatuto de Autonomía.

PSOE: Partido Socialista Obrero Español.

CCOO: Comisiones Obreras.

UGT: Sindicato de la Unión General de Trabajadores.

USOC: Unión Sindical Obrera de Cataluña.

CUP: Candidatura de Unidad Popular.

LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

CE: Constitución Española

LTJ: Ley de Transitoriedad Jurídica.

LA: Ley de Autodeterminación.

FJ: Fundamento Jurídico.

EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña.

1-O: 1 de octubre de 2017.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo, es realizar un análisis de los actos jurídico- políticos que se han llevado a cabo por parte del Gobierno Español y del Parlament en el territorio catalán abordando la cuestión y el problema del Procés Independentista català, así como el choque constitucional que ha supuesto la existencia de la cuestión catalana y su punto de vista desde el Tribunal Constitucional, cuya presencia se hace notoria en todas las Sentencias y Autos mediante los que se manifiesta y han producido una doctrina constitucional relevante.

El Trabajo se divide en tres partes relacionadas y profundamente conectadas entre sí: Estudiaremos un breve contexto histórico al Procés Secesionista catalán haciendo más hincapié en su presencia y vinculación en los años 2015- 2016, entre los que encontramos una serie de actos jurídicos y actuaciones políticas que suponen un desencadenante para encauzar el año 2017 en el que se sitúa el análisis de este trabajo. Posteriormente, estudiaremos el desenvolvimiento de la Jornada del 1 de Octubre, tanto su preparación que conllevó la aprobación de cuerpos legislativos contrarios al a la legalidad, como su celebración y las posturas adoptadas por la Generalitat y el Estado Español. Y, para finalizar, trataremos el contenido de las consecuencias generadas por el Procés Independentista.

La primera parte, trata del contexto histórico en el que se sitúan los inicios del Procés Independentista, toda una etapa de sucesivas Resoluciones, Leyes y Decretos, que han sido creadas para apoyar y fomentar el éxito del Procés o que, por otra parte, han servido de cauce para apoyar su legitimidad. Tras las respectivas elecciones del 27 de septiembre y el anuncio del referéndum de 2017 tuvo lugar la declaración del inicio del proceso de independencia lo que conllevó a los partidos políticos PSC, PP y Ciudadanos a presentar ante el TC un recurso de amparo; y el Gobierno, actuó presentando el correspondiente recurso de inconstitucionalidad. La Comisión de Estudio del Proceso Constituyente del Parlamento de Cataluña y las movilizaciones independentistas del 11 de Septiembre fueron algunos de los últimos sucesos previos al Referéndum independentista.

La segunda parte del trabajo, hace referencia a la Jornada del 1 de octubre en la que se llevó a cabo la convocatoria del Referéndum independentista. Abordamos el problema principalmente desde la perspectiva de la legalidad, cómo la Ley 19/2017 de Autodeterminación vinculante y la Ley 20/2017 de transitoriedad jurídica inciden en el espacio jurídico y social que pretende proteger la Constitución Española de 1978. La

salida de la legalidad, aunque justificada de manera inversa, que protagonizan tanto como el Parlament de Catalunya y sus figuras representativas, como desde una perspectiva social imperando la cuestión de identidad que refleja esta parte promotora de la Independencia. Así mismo las reacciones que esta Jornada produjo tanto en el ámbito político como en el ámbito social.

Y, para finalizar, abordaremos las consecuencias que generó la Jornada del 1 de octubre desde una perspectiva económica y jurídica analizando en primer lugar la fuga de empresas ante la inseguridad por la inestabilidad de la Comunidad Autónoma de Cataluña ante su intención de desvirtuarse del territorio Nacional, así como sus consecuencias laborales y financieras. En el ámbito Jurídico, trataremos el despliegue del artículo 155 CE por parte del Gobierno Español para defender la legalidad y evitar su quebrantamiento ante la DUI realizada el 27 de octubre por el President de la Generalitat, Carles Puigdemont. Y terminaremos con las Elecciones celebradas el 21 de diciembre de 2017 debido a la aplicación del art. 155, concluyendo con el escenario político que posteriormente tuvo lugar.

En resumen, con este trabajo, no pretendemos aportar una postura partidaria o reticente sobre el Procés independentista de Cataluña, si no que pretendemos contribuir a la reflexión realizando un análisis de la especial problemática que ha ocasionado el Procés sobre la Constitución española de 1978 que es la norma jurídica que vela por el buen funcionamiento del Estado Democrático y Social de Derecho.

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES PRÓXIMOS AL 1 DE OCTUBRE

1. Introducción al Contexto Histórico catalán

El problema de la independencia catalana es claro desde la visión de la Constitución Española de 1978. El fortalecimiento de las posiciones Nacionalistas e independentistas en los últimos años ha sido notoriamente elevado ya que ha conllevado al planteamiento de la secesión y la desconexión catalana del Estado, afectando gravemente al contenido de la Norma jurídica Suprema y al territorio español desde diversas perspectivas.

En junio de 2006 se publicaba el nuevo Estatuto de Autonomía¹ de Cataluña, presentado como una reforma al Estatuto de 1979 cuando, realmente, se trataba de una norma completamente nueva, más amplia en su articulado y con un contenido sustantivo. Tras detectarse vicios de inconstitucionalidad, el nuevo Estatuto fue recurrido por 99 diputados del PP y también por otras entidades legitimadas, como el Consejo de Gobierno de Aragón, el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, la Generalitat Valenciana, el Consejo de Gobierno de Murcia, el Consejo de Gobierno de la Rioja y el Defensor del Pueblo. La STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad impulsado por los diputados del PP, es la más relevante ya que no fue satisfactoria para quienes querían una visión profunda del Estatuto y para quienes pensaban que el TC tenía que haberse autolimitado en sus actuaciones ya que el Estatuto se había sometido a referéndum de la ciudadanía de Cataluña.

Otro punto a tratar, es el malestar social producido por las restricciones financieras y las medidas que se instauraron como consecuencia de la crisis económica que era evidente en ese momento en Cataluña y también en el conjunto de España que fue utilizado como una vía para culpabilizar al Gobierno central de la situación latente. De esta manera, la independencia económica y fiscal de Cataluña respecto del Estado, se añadió a la cuestión identitaria para exigir la independencia catalana. Un nuevo sistema de financiación autonómica y un “pacto fiscal” similar al del País Vasco o Navarra, fue la exigencia que presentó la Generalitat al Gobierno Central.

El 27 de septiembre de 2012, el Parlament aprobó su Resolución 742/IX, en la que se proclamó el derecho imprescriptible e inalienable de Cataluña a la autodeterminación como una expresión democrática de su soberanía como nación. El 23 de Enero de 2013, el Parlament aprobaba la Resolución 5/X del Parlament de Catalunya y fue impugnada

¹ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

por el Gobierno ante el TC el 8 de marzo que conllevó a la apertura de actuaciones de carácter jurisprudencial con la intención de solidificar su reivindicación. El 21 de enero de 2014 se presentó en el Congreso de Diputados una proposición de Ley Orgánica de delegación en la Generalitat de Cataluña de la competencia de autorización, convocatoria y celebración de un referéndum sobre el futuro político de Cataluña en la que se proponía que dicha competencia Estatal fuese delegada en el Gobierno de la Generalitat y que el referéndum se convocara antes de la finalización del año 2014². El Parlament, aprobó en septiembre de 2014 la Ley 10/2014 de 26 de septiembre de consultas no refrendarias y otras formas de participación ciudadana. Posteriormente la publicación del Decreto 129/2014, de 27 de septiembre dio paso a la convocatoria de una consulta popular no refrendaria. Sin embargo, el Gobierno decidió recurrir ante el TC y ambas normas fueron suspendidas en aplicación de la aplicación de las previsiones del artículo 161.2 CE³.

La decisiones del Gobierno de impugnar una vez más todas las actuaciones de la Generalitat, se llevó a cabo el 31 de octubre de 2014 y por providencia del TC fueron suspendidas el 4 de noviembre, cinco días antes de la convocatoria del 9 de noviembre. La impugnación de estas actuaciones de la Generalitat, contenía ciertos riesgos, debido a que las medidas adoptadas no tenían apariencia jurídico- formal necesaria para su impugnabilidad y eso era precisamente lo que buscaba el Gobierno en la Generalitat. Tras requerir a la Generalitat, el Gobierno planteó ante el TC un conflicto positivo de competencia el 26 de junio de 2015, extendido al Decreto 16/2015 de la Generalitat y también contra los Planes Ejecutivos para la preparación de Estructuras de Estado y plan de infraestructuras Estratégicas; frente a las previsiones y las actuaciones desarrolladas al amparo de dicho Decreto.

²El Congreso de los Diputados, sin embargo, rechazó la proposición en abril de 2014, por una amplia mayoría. Y sólo unas semanas antes, el TC haría pública su primera decisión importante en este terreno, la STC 42/2014, de 25 de marzo, que anularía la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013. Las vías para el supuesto diálogo quedaban así formalmente cerradas, dado que la pretensión última de la Generalitat, el ejercicio del derecho a la autodeterminación (como lo había definido, en sus propios términos, la Resolución 742/IX, de 2012, del Parlamento catalán) es irreconciliable con la Constitución de 1978, en su redacción actual.

³En última instancia, las sentencias del TC 31/2015 y 32/2015 pondrían fin a la existencia formal de ambas normas, el 25 de febrero de 2015

2. El proceso soberanista: entre las elecciones del 27 de septiembre y el anuncio del referéndum de 2017 (2015-2016)

2.1. Declaración de inicio del proceso de independencia

Tras la celebración de las elecciones autonómicas en Cataluña el 27 de septiembre de 2015, los representantes de los Grupos Parlamentarios partidarios de la independencia de Cataluña, Junts pel Sí y la CUP, presentaron el 27 de octubre de 2015, una propuesta de Resolución sobre el inicio de un proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales⁴. La Presidencia del Parlamento convocó a través de la Resolución X una reunión de la Mesa de Portavoces sin que hubiera finalizado el plazo 8 días hábiles de formalización de grupos parlamentarios, contemplado en el artículo 26.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña⁵, no asistiendo a la misma el representante del Partido Popular, que aún no se había constituido en tal Grupo Parlamentario. La reunión de portavoces acordó constituirse en Mesa el 3 de noviembre pasando a debatir el único punto el orden del día, dando la Mesa por cumplido el trámite de audiencia a la Junta de Portavoces, desestimando los escritos de reconsideración, y confirmando la admisión a trámite de la propuesta, y su tramitación por el procedimiento de urgencia, abriendo el plazo de presentación de enmiendas.

2.1.1. Recursos de amparo de Diputados de Ciudadanos, PSC y PP

Las Sentencias del Tribunal Constitucional 107/2016, 108/2016 y 109/2016, de 7 de junio de 2016⁶, han resuelto los recursos de amparo presentados por los diputados en el Parlamento de Cataluña de Ciudadanos, el PSC y el PP, decretando la correspondiente vulneración del derecho de participación política consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, y declarando la nulidad de la resolución de la Presidenta del Parlamento de Cataluña de 2 de noviembre de 2015⁷, por la que se convocaba la reunión de la Junta de Portavoces para el día siguiente, así como el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de

⁴Torres Gutiérrez, Alejandro, *Nuevos pasos en el desafío independentista de Cataluña*, Cívitas Europa, IRENEE/ University of Lorraine, Navarra, pág. 389.

⁵DOG, 1 de octubre de 2015, artículo 26.4: “Los grupos parlamentarios han de constituirse en el plazo de ocho días hábiles, a contar desde el día siguiente de la constitución del Parlamento, mediante un escrito dirigido a la Mesa del Parlamento, firmado por todos los diputados que desean constituir el grupo y en el cual deben hacer constar la denominación del grupo, los nombres de todos sus miembros y los de las personas que lo representan”.

⁶BOE d 15 de julio de 2016.

⁷Torres Gutiérrez, Alejandro, “Vulneración del derecho de participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución por parte de la presidencia y de la Mesa del Parlamento de Cataluña, y concesión del amparo por parte del Tribunal Constitucional, a los parlamentarios de la oposición de dicha Asamblea”, Cívitas Europa, IRENEE/ University of Lorraine, Navarra, págs. 389- 396.

Cataluña de 3 de noviembre, por la que se confirmó o mantuvo el propio Acuerdo de 27 de octubre de 2015.

Antes de conocer la fundamentación jurídica de estos pronunciamientos, haremos una breve referencia a las alegaciones del Ministerio Fiscal y del Letrado del Parlamento de Cataluña, que actuó en el procedimiento en nombre y representación de la Cámara.

De un lado, el Ministerio Fiscal, interesa la estimación de los recursos con una motivación idéntica a la de los demandantes de amparo, basada en dos razones: (1) La Junta de Portavoces no ha sido válidamente constituida, y (2) la mesa del Parlamento no ha ejercido correctamente las funciones de calificación y admisión a trámite al omitir el control material que debería haber llevado a cabo ante la inconstitucionalidad de la propuesta de resolución. Por todo ello, los acuerdos impugnados vulnerarían el derecho fundamental consagrado en el art. 23 CE.

Por el contrario, la representación del Parlamento de Cataluña, solicita la inadmisión de los recursos, alegando que la vía del amparo no se puede utilizar con el fin de impugnar la mera inconstitucionalidad de la propuesta, ya que para ello existen otros mecanismos de control que, de hecho, fueron utilizados en el presente caso respecto de la resolución final adoptada el 9 de noviembre. Subsidiariamente, el Letrado de la Cámara, argumentó que no se había producido lesión alguna al derecho consagrado en el art. 23, y que a su juicio la mesa no estaba habilitada para rechazar iniciativas por cuestiones de fondo; además, defendió que se había cumplido correctamente con el requisito procedimental de dar audiencia a la Junta de Portavoces porque se había permitido que todas las facciones políticas pudieran ser escuchadas en la misma, estuvieran o no constituidas como grupo parlamentario.

Sintetizadas las alegaciones de las partes, el Pleno del Tribunal Constitucional examinó en primer lugar el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 27 de octubre de 2015, por el que se admite a trámite la “propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales”. Tras analizar la jurisprudencia constitucional en torno a las facultades de calificación y admisión a trámite que tienen atribuidas las Mesas de las asambleas legislativas⁸, los magistrados concluyen que *“en el contenido del derecho enunciado en el art. 23 CE no se encuentra lo que habría que llamar ‘derecho fundamental a la constitucionalidad’ de*

⁸Por su brevedad, claridad y precisión merece ser destacada la síntesis que de esta doctrina constitucional lleva a cabo el magistrado y presidente del Tribunal don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, ponente de la STC 109/2016, de 7 junio, en el fundamento jurídico 4º A).

*las iniciativas parlamentarias o, incluso, de los acuerdos o normas a que aboquen, hipotético contenido este que no sólo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, si no que alteraría al propio tiempo la propia configuración de los recursos de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional”*⁹. En consecuencia, la admisión a trámite de una propuesta de resolución cuyo contenido se declare posteriormente inconstitucional, como ocurre en el caso que nos ocupa con la STC 259/ 2015, de 2 de diciembre, no puede considerarse lesiva en el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos invocados por los demandantes de amparo.

Ahora bien, el TC sí comparte la argumentación de los recurrentes en relación con el Acuerdo de la Presidenta del Parlamento catalán, fechado el 2 de noviembre de 2015, por el que se convocaba la Junta de Portavoces para el día siguiente y el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 3 de noviembre de 2015, por el que se desestiman las peticiones de reconsideración formuladas por los diputados de Ciudadanos, PSC y PP.

De conformidad con la jurisprudencia firme y consolidada del propio Tribunal¹⁰, *“la facultad de construir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos que establezcan los reglamentos de las Cámaras, corresponde a los diputados, y [...] pertenece al núcleo principal de su función representativa parlamentaria”*¹¹ de modo que *“todos aquellos actos de las Cámaras que “impidan, menoscaben o perturben ilegítimamente el ejercicio, conforme al reglamento de tal facultad [...] conllevarán la consiguiente infracción del derecho [...] enunciado en el artículo 23.2 CE y, de manera refleja, el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes”*¹².

En el presente caso, los magistrados advierten que el hecho de convocar la Junta de Portavoces antes de agotar el plazo reglamentariamente establecido para formar el

⁹SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 3º; SSTC 108/2016, de 7 de junio, FJ 3º, b); STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 4º, b).

¹⁰SSTC 64/2002, de 11 de marzo; SSTC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4º; SSTC 169/2009, de 9 de julio, FJ 3º; SSTC 10/2013, de 28 de enero, FJ 3º; ATC 369/2007, de 12 de septiembre, FJ 4º.

¹¹Reiterada jurisprudencia constitucional en torno al art. 23 CE incide en que este derecho, por ser de configuración legal, ha de realizarse y preservarse de conformidad con el contenido que le atribuyan las normas que lo desarrollen; en especial, de acuerdo con lo establecido en los reglamentos de las Cámaras representativas. Ahora bien, las garantías atribuidas por la Constitución derivadas de la condición de derecho fundamental, no alcanza a todas y a cada una de las prescripciones de esos reglamentos (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7º; SSTC 38/ 1999, de 22 de marzo, FJ 2º; SSTC 27/2000, de 31 de enero, FJ 4º).

¹²SSTC 107/2016, de 7 de junio, Fundamento Jurídico 4º, b).

grupo parlamentario debe entenderse como un “apremio” a través del cual, se “colocaba a los demandantes ante la encrucijada de renunciar a su derecho a agotar los tiempos para constituirse en grupo, acudiendo así a la Junta prematuramente convocada, o ejercer en plenitud su facultad reglamentaria *ratione temporis*, pero sin formar parte entonces de una reunión para la que no habrían de contar aún con portavoz formalmente designado”¹³. Resulta evidente, a juicio del Tribunal, que los diputados electos de las listas del PP vieron constreñido su derecho a formalizar grupo parlamentario como consecuencia de la convocatoria irregular de la Junta de portavoces. La vulneración del derecho fundamental invocado en amparo se reitera con la celebración efectiva de la controvertida reunión. Tal y como señalan las tres Sentencias, “los portavoces no pueden ser convocados a Junta (art. 35.2 RPC) para el ejercicio de las funciones de este órgano (art. 36 RPC) en tanto no estén, todos ellos, nombrados por sus grupos respectivos (art. 28.1 RPC), proceso de designación que sólo culminará cuando estén constituidos todos los grupos parlamentarios, incluido, eventualmente, el grupo mixto”¹⁴. Dado que aún no se habían agotado los plazos para formar grupo parlamentario y los diputados del PP todavía no habían designado a su portavoz, la reunión que tuvo lugar el día 3 de noviembre de 2015 debe considerarse inválida. Esto implica que el procedimiento interno de reconsideración no se ajustó a lo dispuesto por el Reglamento de la Cámara, de manera que la inobservancia de un trámite esencial como es la preceptiva audiencia a la Junta de Portavoces también ha de considerarse lesiva del derecho fundamental enunciado en el art. 23.2 CE.

A modo de resumen, el Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso de amparo interpuesto por las fuerzas políticas no independentistas y anula (en nuestra opinión, de forma acertada) los Acuerdos fechados los días 2 y 3 de noviembre de 2015 por entender que son vulneradores del derecho a constituir grupo parlamentario, facultad integradora del núcleo esencial de la función representativa. No obstante, decide desestimar las pretensiones de los demandantes en relación con el Acuerdo de 27 de octubre de 2015 al considerar que una eventual inconstitucionalidad del contenido de la propuesta no puede ser objeto de amparo; de este modo mantiene la coherencia, no sólo con su propia doctrina, sino con el funcionamiento de nuestro sistema de justicia constitucional.

¹³SSTC 109/ 2016, de 7 de junio, Fundamento Jurídico 5º, b).

¹⁴STC 107/2016, de 7 de junio, FJ 4 C); STC 108/2016, de 7 de junio, FJ 4 C); STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 6 D).

2.1.2 Recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de España.

El Gobierno reaccionó inmediatamente ante las decisiones adoptadas en el Parlament de Catalunya e instó al Tribunal Constitucional su intervención de la manera más contundente y urgente para salvaguardar el Estado de Derecho ante el ataque a la Constitución. El presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, ordenó a la Abogacía del Estado que interpusiese un incidente de ejecución de Sentencia para que el TC paralizara las decisiones de la Cámara Catalana en posibilidad de la independencia. En él, pide la determinación de las responsabilidades penales en el caso de su existencia, para lo que insta a deducir testimonio contra los responsables de la tramitación de la ley que regularía el Referéndum Unilateral del 1 de octubre. El escrito insta al TC a no limitarse a una mera declaración de nulidad, si no que se tomen todas las medidas necesarias para evitar la continuación de la vía de hecho del Parlament en el proceso de secesión. Una vez consumada la votación del referéndum, el Gobierno tenía prevista la presentación de un Recurso de Inconstitucionalidad cuya mera admisión a trámite supondría la suspensión por el periodo de cinco meses. El incidente de ejecución de sentencia se remite al cumplimiento de las Resoluciones del Alto Tribunal del 2 de diciembre de 2015 y del 15 de julio de 2017, que consideraron ilegales la declaración soberanista y las acciones a la independencia.

2.2. Comisión de Estudio del Proceso Constituyente del Parlamento de Catalunya.

El Parlament de Catalunya, aprobó el 27 de julio, la Resolución 263/ XI, por la cual se ratificaba el informe y las conclusiones de la Comissió d'Estudi del Procés Constituent, con el único respaldo de los 72 diputados de los grupos de Junts Pel Sí y la CUP, y con el rechazo del resto de partidos (dos de los cuales, Ciutadans y el Partido Popular se ausentaron al inicio de la votación no participando siquiera en la misma). Entre dichas conclusiones se incluía la necesidad de iniciar un nuevo proceso constituyente, de modo consensuado, público, transparente y compartido con toda la sociedad. Dicho proceso constituyente tendría 3 fases: una primera de proceso participativo, una segunda de desconexión con el Estado español y convocatoria de elecciones constituyentes para formar una asamblea constituyente, que habrá de redactar un proyecto de constitución, y una tercera para la ratificación de la constitución por medio de un referéndum¹⁵.

¹⁵Resolució 263/XI, Punto 5º, *per la qual es ratifiquen l'informe i les Conclusions de la Comissió d'Estudi del Procés Constituent.*

Con ello, el parlamento desoía las advertencias hechas por el Tribunal Constitucional, en su Auto de 19 de julio de 2016. El pleno del Tribunal Constitucional estimaba por unanimidad el incidente de nulidad por el que el Gobierno le instó a actuar contra la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente creada por el Parlament como uno de los pasos para hacer realidad la denominada resolución independentista, pero no procedía a la anulación del acuerdo de creación de dicho órgano limitándose a fijar los eventuales límites de actuación que la misma en principio, no podría rebasar, haciendo hincapié en que sus trabajos deberían someterse al cumplimiento de las exigencias de la Constitución y, singularmente, de los procedimientos para su reforma y no podría dirigirse a la apertura de un proceso constituyente en Cataluña encaminado a la creación de la futura constitución catalana y del estado catalán independiente. El Tribunal Constitucional reconoce que el Parlamento de Cataluña puede crear las comisiones de estudio que tenga por conveniente para el análisis de cualquier asunto que afecte a la sociedad catalana, recordando que dicha facultad no es absoluta o limitada, y añadiendo que si bien un Parlamento autonómico puede promover una hipotética reforma de la Constitución y establecer para ello una Comisión de Estudio sobre tal eventual reforma del marco jurídico en vigor, ello será así siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales y el intento de su constitución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución¹⁶.

De este modo, el principio de autonomía parlamentaria no puede servir de pretexto para que la Cámara autonómica llegue hasta el extremo de arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad¹⁷. Y recuerda que sobre los titulares de cargos públicos recae un cualificado deber de acatamiento a dicha norma fundamental, que no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero si en el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico¹⁸.

La respuesta dada por el Gobierno español reunido en Consejo de Ministros el 29 de julio de 2016, consistió en plantear un incidente de ejecución de sentencia contra la resolución del parlamento de Cataluña del 27 de julio anterior. El Gobierno incluía una

¹⁶Auto 19 de julio de 2016, Fundamento Jurídico 5º.

¹⁷SSTC 259/2015 del Tribunal Constitucional, Fundamento Jurídico 7º.

¹⁸SSTC 101/1983, de 18 de noviembre, Fundamento Jurídico 3º, y SSTC 122/1983, de 18 de diciembre, Fundamento Jurídico 5º, citadas en el Fundamento Jurídico 5º del Auto del Tribunal Constitucional de 19 de julio de 2016.

petición de instar a la Fiscalía para que recabe las pruebas que pudieran ser precisas de cara a emprender en su caso una acción penal contra la presidenta del Parlament, Carme Forcadell, que vendría a quedar señalada de este modo como la responsable última de este flagrante incumplimiento constitucional¹⁹.

El Pleno del Tribunal Constitucional, en el correspondiente incidente de ejecución de sentencia, planteado por la Abogacía del Estado en representación del Gobierno de la Nación, acordaba por providencia de 1 de agosto de 2016²⁰, proceder a la suspensión²¹ de la mencionada Resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, de 27 de julio de 2016. Asimismo, dio traslado al Ministerio Fiscal y al Parlamento de Cataluña al objeto de que en el plazo de veinte días hábiles pudieran formular las alegaciones que estimasen convenientes. El punto 4º de la providencia del TC, incluía una admonición expresa de la obligación de cumplir sus resoluciones, la notificación personal a la presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa del Parlamento y al Secretario General del Parlamento de Cataluña, así como al presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Y se les advertía, asimismo, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir.

El desafío soberanista catalán persiste, y la respuesta al mismo en defensa del Estado de Derecho, está pivotando en torno al Tribunal Constitucional, cuya jurisprudencia está resultando decisiva para afrontar un pulso sobre el que sólo se puede decir a día de hoy que continuará. Es cierto que el Tribunal Constitucional está teniendo un peso excesivo en el proceso secesionista, pero no debemos olvidar que es el intérprete supremo de la Constitución Española y a su vez es independiente de los demás órganos constitucionales del Estado. Está sometido a la Constitución y a su Ley orgánica y tiene competencia por todo el territorio Nacional cuya función es velar por el cumplimiento de la Constitución Española y su aplicación en todo el territorio Nacional. Si el Tribunal

¹⁹Cruz, Marisa, “El Gobierno insta al Constitucional a abrir la vía penal contra Forcadell”, *El País*, Madrid, En: <http://www.elmundo.es/espana/2016/07/29/579b3d50468aebd2328b461c.html> (Consulta: 29/07/2016).

²⁰En el que tenía por recibido el escrito de formulación de incidente de ejecución de sentencia por el Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, en relación con la Resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña de 27 de julio de 2016, por contravención de la STC 259/2015 de 2 de diciembre, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, 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.

²¹Providencia del TC de 1 de agosto de 2016, punto 3º.

Constitucional posee atribuciones, entre otras, tales como recursos previos de inconstitucionalidad frente a proyectos o reformas de los Estatutos de Autonomía que no sean compatibles con la Constitución española, resulta lógico que frente a todos los actos jurídicos que lleva a cabo el Govern català dirigidos al proceso independentista, las resoluciones Tribunal Constitucional sean decisivas bajo el posible incumplimiento de preceptos constitucionales.

2.3. Movilizaciones independentistas del 11 de septiembre.

La Diada de Catalunya²² de 2015, estuvo marcada por la celebración de la Vía libre a la República Catalana y organizada por la plataforma “Ara es l’hora”. El objetivo, era reivindicar la independencia de Catalunya y la creación de una República Catalana bajo los ejes de la Justicia y Bienestar social, Democracia, Diversidad, Solidaridad, Equilibrio territorial, Sostenibilidad, Cultura y Educación. El President de la Generalitat, Artur Mas, convocó elecciones en el Parlamento el 27 de septiembre de 2015, hecho que comporta que esta manifestación se realizase el primer día de la correspondiente campaña electoral. Este acontecimiento conllevó a que posicionamientos contrarios al proceso independentista Catalán se cuestionen la legalidad de hacer un acto de estas características en medio de un periodo electoral. La Guardia Urbana de Barcelona, calculó una asistencia de 1,4 millones de personas asistentes²³ a la manifestación reivindicando el independentismo y ofreciendo una imagen segura de que el “independentismo ganará”. En cualquier caso, la manifestación sirvió para insuflar energía en el arranque de la campaña a las candidaturas independentistas, especialmente a la que comparten Artur Mas y Oriol Junqueras, auspiciada por las entidades que organizaron la manifestación, la ANC y Òmnium Cultural. La otra candidatura independentista, la CUP, también participó en el acto, aunque su presencia puede definirse como mucho más discreta al frente de la marcha. Además los discursos de los organizadores fueron todos en la línea del programa de Junts pel Sí, pero no de la CUP ya que todavía es más rupturista. De quien sí hubo una absoluta ausencia en la participación de la marcha fue del presidente de la Generalitat, Artur Mas, debido a la preservación de su rol institucional.

²²Jornada de defensa de los derechos y las libertades de Catalunya.

²³Los organizadores, elevaron esta cifra en 2 millones y la Delegación del Gobierno de Catalunya, la rebajó hasta 520.000 personas.

Tanto la manifestación como la estrategia electoral de la jornada de Junts Pel Sí se centró en conseguir la atención internacional. Pese a las reiteradas advertencias de la Comisión Europea y de líderes como Ángela Merkel y David Cameron sobre la salida de la Unión Europea de una eventual Cataluña independiente, los soberanistas insistían en que no hay nada escrito y que “Europa no podrá dar la espalda a las urnas”²⁴ según Jordi Sánchez. Por lo tanto, podemos decir que la principal labor del presidente de la Generalitat, Artur Mas, en la celebración de esta Diada de 2015 del 27-S fue persuadir y convencer a la prensa internacional de la solidez de su proyecto y de su legitimidad basado en iniciar el proceso de secesión si los independentistas tienen la mayoría absoluta de los escaños, aunque no la tengan en el número de votos.

Un año después, el 11 de septiembre de 2016, los manifestantes volvieron a reunirse en la Diada de 2016²⁵ en medio de un proceso unilateral hacia la independencia con la participación del entonces President de la Generalitat, Carles Puigdemont. El Govern, encabezado por el President de la Generalitat, Carles Puigdemont, y la Mesa del Parlament, protagonizaron el inicio de las ofrendas forales al monumento de Rafael Casanova con motivo de la Diada, acto tradicional en la celebración de la Diada. Pero esta vez de dicho monumento colgaba una bandera independentista aunque sin la asistencia de PPC ni Ciudadanos. La presidenta de la Diputación de Barcelona, Mercé Conesa, aseguró que la Diada de 2016 serviría para decir que son muchos los que quieren decidir sobre su futuro en Cataluña y con ello incitó a la movilización de alcaldesas y representantes de instituciones para defender lo que se considera el derecho a decidir de los catalanes. La alcaldesa de Barcelona y líder de Barcelona, en común, Ada Colau, pidió la dimisión inmediata del ministro de Exteriores, José Manuel García-Margallo porque entendía que mezclar terrorismo y el derecho a decidir es un gesto que no es inocente ni casual y sí reprobable y lamentable. La líder de C's en el Parlamento de Catalunya, Inés Arrimadas, criticó la asistencia de la alcaldesa de Barcelona, Ada Colau, a la manifestación convocada por la ANC y Òmnium con motivo de la Diada, y advirtió que es incompatible pedir soluciones y, a la vez, manifestarse junto al presidente de la Generalitat, Carles Puigdemont, en favor de la independencia. El vicepresidente del Govern y líder de ERC, Oriol Junqueras, se mostró convencido del

²⁴Noguer, Miquel, “La manifestación de la Diada impulsa la candidatura de Mas para el 27-S”, *El País*, Barcelona. En: https://elpais.com/ccaa/2015/09/11/catalunya/1441987757_009474.html (Consulta: 11/0 /2015).

²⁵En Lleida, la concentración independentista llegó a las 60.000 personas; En Tarragona la concentración tuvo un alcance de 110.000 personas; En Salt y en Berga, llegó a 135.000 personas.

éxito de participación en las movilizaciones de esta Diada, que consideró que era la "última antes de la independencia"²⁶.

El President de la Generalitat, Carles Puigdemont, explicó que en el año 2017 la convocatoria de la Diada sería diferente a la de los años anteriores puesto que él mismo estará en funciones tras la convocatoria de nuevas elecciones y Cataluña se encontrará en el tránsito entre la pos autonomía y la pre independencia. Aprovechó la celebración de la Diada de Catalunya para avanzar que aprovechará la cuestión de confianza del 28 de septiembre para lanzar una última oferta al Estado de celebrar un referéndum soberanista en Catalunya, aunque prevé convocar elecciones constituyentes en el plazo de un año. La presidenta del Parlament, Carme Forcadell reiteró desde Tarragona, donde ha sido una de las principales figuras en la celebración de la Diada, que no contempla su inhabilitación por un presunto delito de desobediencia por permitir el debate de las conclusiones de la comisión parlamentaria de estudio del proceso constituyente.

En cualquier caso, y por quinta vez consecutiva, los organizadores superaron de largo el medio millón de manifestantes aunque también es cierto que la movilización descentralizada ha sido menor que la de los cuatro años anteriores, seguramente por la división política que hay en el seno del independentismo sobre la hoja de ruta a seguir después de la elecciones del 27S que mostraron la fuerza del soberanismo.

Finalmente, un año después y previo al proceso independentista que sitúa a Cataluña en el punto de mira, tuvo lugar el 11 de septiembre la Diada del 2017. Por sexto año consecutivo, la ANC Y Òmnium Cultural protagonizaron en el acto central de la Diada con una manifestación de carácter independentista que, a falta de 20 días para el referéndum unilateral del 1-O, se configuró como un llamamiento de desobediencia al Estado, una concentración convenientemente esclafada con la aprobación de previamente las Leyes de Referéndum y de transitoriedad jurídica en medio de una tensión entre el independentismo y la oposición en el Parlament. "La Diada del Sí"²⁷ es bajo el nombre que se configuró esta manifestación, ante la situación vigente en Cataluña y los proyectos de carácter ilegítimos e ilegales que el President de la Generalitat, Carles Puigdemont, estaba dispuesto a llevar a cabo tras reforzar el nivel 4

²⁶Martos, Gemma, "Diada de Cataluña 2016", *La Vanguardia*, Barcelona. En: <http://www.lavanguardia.com/politica/20160911/41233797257/diada-catalunya-11s-en-directo.html> (Consulta: 14/09/2016).

²⁷Noguer, Miquel, "La Diada", *El País*, Barcelona. En: https://elpais.com/elpais/2017/09/10/opinion/1505056982_208144.html (Consulta: 11/09/2017)

de alerta por los atentados del 17-A que conllevó a que los Mossos d'Esquadra activaran de forma preventiva el Plan Procicat de protección civil. Así, el soberanismo planteó la tradicional manifestación independentista de la Diada dentro de un ambiente reivindicativo, como el “sprint” final hasta la consulta.

El President de la Generalitat, Carles Puigdemont, sobrepasó al Tribunal Constitucional y mostró su disposición a proseguir con las vías directas hacia la independencia enunciando en su mensaje institucional previo a la Diada que “Solo el Parlament puede inhabilitarle”²⁸. El Gobierno presentó en el Tribunal Constitucional su recurso contra la Ley de Transitoriedad Catalana²⁹, en el que sostenía que esa norma y la del referéndum suponen la mayor afrenta y amenaza a las normas sobre las que se basa la convivencia en España desde 1978 y el mayor ataque concebible a los valores democráticos.

El desafío que supone la iniciativa del “Proceso independentista” por parte del President de la Generalitat Carles Puigdemont i el Parlament de iniciar un proceso hacia una Cataluña independiente, abre las puertas a la intervención del gobierno para conservar y velar el cumplimiento de la Constitución Española y preservar los valores del Estado democrático y de derecho en el que se configura toda la Nación Española. Son muchas las actuaciones que se abren frente a esta amenaza que, como veremos a continuación, son necesarias para recuperar la estabilidad política, económica y social del país.

En definitiva, el derecho a decidir fuera de la Constitución y de las leyes es inexistente, y esto no es una afirmación de carácter político interno, sino una afirmación genérica y jurídica internacional. No puede invocarse ese falso derecho a ninguna institución, ni tampoco que nadie se ampare en él para quebrar el ordenamiento constitucional vigente. El secesionismo encuentra en los principios elementales del constitucionalismo, del Estado de Derecho y de la democracia, un obstáculo a sus pretensiones rupturistas. El principio democrático, deja de serlo si carece de límites, como por ejemplo la libertad, que deja de existir cuando no tiene límites. El derecho a decidir es una forma de ocultar la impotencia del secesionismo para convencer democráticamente y en forma suficiente a los ciudadanos de Cataluña y del resto de España, de que es mejor que estén fuera que dentro de la Constitución. La consulta planteada por el secesionismo es inconstitucional

²⁸Blanch, Josep, “Diada 2017: Reacciones y noticias de la manifestación”, *La Vanguardia*, Barcelona. En:<http://www.lavanguardia.com/politica/20170911/431203124776/diada-11s-en-directo.html> (Consulta: 11/09/2017).

²⁹Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república. Ese es el nombre de la segunda norma de ruptura que ha aprobado el Parlament esta madrugada con 71 votos a favor y 10 en contra. Se trata de una mini constitución de la virtual república catalana ideada por el bloque de Junts pel Sí y la CUP para poder declarar la secesión dos días después del referéndum del 1 de octubre.

e ilegal, como también lo fueron todos los procedimientos estudiados, con los que se quiso extender en la ciudadanía de Cataluña la falsa impresión de que la consulta era posible, legal, e inevitable. Sólo con una reforma constitucional en la que intervinieran todos los españoles, sería posible la consulta. Siempre se puede adaptar, mejorar y reformar una Constitución, pero es una tarea que pertenece al poder constituyente y este reside en el pueblo Español y no únicamente en manos de la sociedad catalana.

El Govern pretende la sustitución del poder constituido, por lo que no parece indicar que su propósito sea una mejora y reforma constitucional, si no la búsqueda de la ruptura, la quiebra de la convivencia y la paz. Incluso, si admitiéramos que la consulta ha de poder celebrarse porque solo consiste oír al pueblo de manera consultiva y no trae por sí la secesión como afirman los secesionistas, estaríamos ante una imposible realización de la misma sin la voluntad del resto de España ya que lo que vendría después en última instancia, sería el voto del pueblo español sobre su deseo de reformar la constitución o no en cualquier dirección (secesionista o no secesionista).

El proceso, está concebido como un proceso de enfrentamiento en el que se ponen en ejecución con total determinación unas vías que no tienen salida posible, a conciencia de que eso es así, pero trasladando la convicción de que el destino de esa comunidad es su secesión, y de que avanzando hacia ese objetivo se irá ampliando progresivamente el apoyo social a la creación de un Estado propio. Por eso, los inconvenientes jurídicos de este proceso son gravísimos, pero no se trata sólo ni principalmente de un debate jurídico.

Se trata de un empeño que daña la sociedad, anti histórico, gravemente lesivo económicamente para España y para Cataluña, pero que también socava la democracia y pone en cuestión al Estado de Derecho.

SEGUNDA PARTE

LA JORNADA DEL 1 DE OCTUBRE

1. Carles Puigdemont y la convocatoria del Referéndum

Cataluña, como cualquier otra Comunidad Autónoma Española, posee diversas competencias que pueden ser gestionadas directamente por el Govern, siempre y cuando estén al amparo de la Constitución Española sin rebasar los límites de la misma. La CE vela por el cumplimiento de la Democracia que se instaura en todo el territorio Español y por tanto todos los actos jurídicos y políticos que se lleven a cabo deben subordinarse dentro de estos límites para asegurar una estabilidad tanto social como jurídico- política en toda la Nación.

Posteriormente y teniendo como antecedentes toda la historia política y todos los episodios tanto sociales como jurídicos que han sucedido hasta ahora, el 6 de septiembre de 2017 aprobó el Parlament la Ley del Referéndum con los 72 votos a favor de Junts Pel Sí y la CUP en una votación en la que no han participado Ciudadanos, PSC y PP y en la que Catalunya Sí Que Es Pot- la marca de Podemos en la cámara catalana- se ha abstenido.

En un pleno de más de 15 horas en el que el soberanismo ha activado los trámites para el referéndum con la tramitación exprés de la ley, los partidos de la oposición han tratado de impedir que se celebre una votación que han considerado "ilegal". A juicio de Cs, PSC y PP, los grupos independentistas se han saltado la legalidad de "todos los procesos parlamentarios", además de vulnerar los "derechos de los diputados" al haber optado por un debate único que exime a la ley de pasar por varios trámites reglamentarios. La Mesa del Parlamento catalán admitió a trámite la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República, la principal ley de desconexión con el Estado, impulsada por Junts Pel Sí (JxSí) y la CUP, y con los votos a favor de los cuatro miembros de JxSí en la Mesa, incluida la presidenta del Parlament, Carme Forcadell, el voto contrario de los representantes de Ciudadanos y el PSC, y la abstención del representante de CatalunyaSiQueEsPot.

Basándonos en el ordenamiento jurídico que impera tanto en Cataluña como en el resto de la Nación Española, el Estado no puede convocar la consulta o delegar la convocatoria de la misma en la Generalitat tal y como acordó el Parlamento de Cataluña. No cabe que ninguna institución, ni siquiera el Gobierno del Estado, convoque un referéndum de secesión, como tampoco cabe que el Gobierno delegue en

la Generalitat la competencia para provocar una consulta de dicha naturaleza, y menos aún para convocar un referéndum con unas preguntas anunciadas por los propios interesados, que ya se conoce que son inequívocamente inconstitucionales³⁰. Una consulta (por la vía de referéndum) sólo puede ser convocada por el Estado mediante el artículo 92 de la CE. La sentencia del Tribunal Constitucional del 25 de febrero de 2015, distingue dentro del mandato constitucional de la Ley Orgánica 2/1980³¹, dos tipos de reservas materiales. Por un lado nos encontramos con una reserva genérica en base al art. 81.1 CE, ya que dicha Ley desarrolla el contenido de un derecho fundamental, que es el derecho de participación política consagrado en el art. 23.1 CE. De otro lado, tenemos una reserva específica *ad hoc*, que es la reserva de Ley orgánica del Art. 92.3 CE para regular “las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum (...)”³².

No faltan propuestas de políticos o profesores que consideran posible que el Gobierno convoque ese referéndum si se modifica la Ley Orgánica³³. Pero lo cierto es que nunca podría tener un contenido como el que ha anunciado el Gobierno de Mas (ni cualquier otro que ponga en cuestión los artículos 1 y 2 de la Constitución y el sujeto de la soberanía) y que, además, debería obviar la mayoría, por no decir la totalidad, de los requisitos establecidos por el artículo 92³⁴ de la Constitución, resultando por ello de una fragilidad constitucional extrema, prácticamente insalvable. Así pues, ni cabe someter a referéndum por el Gobierno las preguntas que pretenden los secesionistas, ni parece constitucionalmente viable prescindir de la mayoría de los requisitos del artículo 92 para modificar que la Ley Orgánica permita consultar al Gobierno sobre la independencia y la secesión. Cabe añadir que ni siquiera ésa ha sido la demanda que se ha formulado desde Cataluña, porque ni se ha presentado una proposición de Ley para modificar la

³⁰Caballero, Nacho, “¿Cómo, cuándo y quién puede convocar un referéndum?”, *El Plural*, Madrid, 2017. En: <https://www.elplural.com/politica/2017/07/10/como-cuando-y-quien-puede-convocar-un-referendum> (Consulta: 10/07/2017).

³¹Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum.

³²Debemos puntualizar, y así nos lo recuerda el Fundamento Jurídico 6º de la STC 31/2015, de 25 de febrero, que la LO 2/1980 no regula todas las modalidades de referéndum, quedando por ejemplo expresamente excluidas de su regulación los referéndums de aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía de los arts. 151 y 152 CE.

³³Pérez Francesch, Juan Luís, “*Sobre el proceso independentista y su encaje Constitucional*”, *Universidad de Salamanca*, Salamanca, 2013, pp. 3-9.

³⁴Título III “De las Cortes generales”, Capítulo segundo de la Elaboración de las Leyes, Artículo 92 CE: “Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados. Una Ley Orgánica, regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.”

Ley Orgánica 2/1980, ni tampoco se le ha planteado sin más al Gobierno que sea él quien convoque el referéndum.

El procedimiento que finalmente se ha llevado a la práctica por el Govern Catalá, es el de solicitar que se delegue en la Generalitat la competencia para convocar la consulta, mediante una Ley Orgánica aprobada por la vía del artículo 150.2 de la Constitución. Pero el Estado no puede delegar una competencia que él mismo no puede ejercer, como acabamos de ver. Y cabe añadir además que, aunque la tuviera, tampoco sería posible delegarla en la Generalitat. No cualquier competencia estatal es, por tanto, delegable. Es cierto que la concreción de las que no lo son no es evidente, porque la referencia a las "materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación" es un concepto jurídico indeterminado, que admite diversas interpretaciones.

Pero cualquier jurista sabe que la interpretación de un concepto indeterminado no queda a la discrecionalidad ilimitada de cualquier voluntad política, diferente en cada tiempo por puras razones de oportunidad. Los conceptos indeterminados son determinables en cada momento concreto, de acuerdo con los criterios de la lógica y de la realidad social del tiempo en que se interpreta. Y parece bastante evidente que delegar la competencia para convocar un referéndum para que una parte del país convoque un referéndum de independencia y secesión no es precisamente la interpretación que en su día el constituyente debió de tener en mente como "competencia estatal susceptible de delegación". Tal interpretación del artículo 150.2³⁵ es sencillamente una extravagancia, tanto más cuando en la práctica se traduciría en una auténtica cesión de la soberanía del conjunto del pueblo español en una parte del mismo.

Claramente vinculado con ello se encuentra un detalle no menor, como es que, formalmente, la convocatoria de referéndum corresponde al Rey, como parte del decálogo de competencias del Monarca que consagra el artículo 62 de la Constitución y ratifica luego el artículo 92. Basta leer dicho artículo 62³⁶ para darse cuenta de que ninguna de las competencias regias allí contenidas entran dentro del apartado de

³⁵Artículo 150.2 CE: "El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

³⁶Título II, "De la Corona", Artículo 62 CE: "Corresponde al Rey: Sancionar y promulgar las leyes; Convocar y disolver las cortes generales y convocar las elecciones en los términos previstos en la constitución; Proponer el candidato a presidente del gobierno y, en su caso, nombrarlo así como poner fin a las funciones en los términos previstos en la constitución; Nombrar y separar a los miembros del Gobierno a propuesta de su presidente (...)"

materias susceptibles de delegación a una Comunidad Autónoma, por formar parte del núcleo más duro de las competencias del Estado.

Sin embargo, al margen del referéndum consultivo en el ámbito autonómico, ha irrumpido en el debate jurídico la regulación, también en el ámbito autonómico, de las consultas populares no referendárias, distintas del referéndum y de las consultas populares o del resto de modalidades de democracia participativa tradicionales. Esta posibilidad tiene su origen en el margen que, como hemos visto, proporciona la doctrina del Tribunal Constitucional en la STC 103/2008 y que, en la práctica, supone excluir completamente el referéndum de la competencia de las CCAA sobre consultas populares, pese a las previsiones estatutarias para ello³⁷, pero que admite, como hace explícitamente la STC 31/2010, que caben “[...]consultas populares no referendárias mediante las cuales se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos distintos de los que cualifican una consulta como referéndum y con los límites materiales a los que también hicimos referencia en la STC 103/2008 respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el art. 168 CE”.

En este contexto, el Gobierno de la Generalitat, y más tarde el Parlamento de Cataluña, hicieron patente en varias ocasiones su voluntad de desarrollar todo el potencial del artículo 122 EAC, con objeto de disponer de una ley de consultas populares no referendárias que crearía un híbrido entre el referéndum que, siguiendo la caracterización fijada por la STC 103/2008, supone una apelación directa al cuerpo electoral mediante el voto y siguiendo un procedimiento y unas garantías electorales como figura de democracia participativa por la que se expresa la opinión de grupos y personas. Esta vía supondría, además, que el Estado no hubiera de convocar, delegar o autorizar la consulta de acuerdo con el artículo 149.1.32 CE. Esta distinción parte de la ya clásica taxonomía del Tribunal, que diferencia la democracia directa como la que se manifiesta a través del referéndum, de la denominada democracia participativa, donde halla esperanzas la consulta no referendaria.

Para salvar tan graves objeciones se están utilizando algunos argumentos que interesa clarificar. Se dice que, al ser consultivo y no vinculante, el referéndum y su delegación son constitucionales. Eso es, obviamente, una pura simpleza: es el propio artículo 92 CE

³⁷Dicha opción parte de un Informe preliminar de 2003, elaborado por el Institut d'Estudis Autonòmics, que sugirió la posibilidad de incluir en el nuevo Estatuto una modalidad de consulta popular distinta del referéndum, con objeto de obtener un «juicio ciudadano sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales» y de acuerdo con el principio participativo del artículo 92 CE.

el que dice que todos los referéndums sobre "decisiones políticas de especial trascendencia" son meramente consultivos y eso no quiere decir que haya barra libre para consultar cualquier cosa, por inconstitucional o aberrante que sea. Que sea consultiva y no vinculante no convierte una consulta imposible en posible. El encaje jurídico de tal consulta serviría sólo para poner en marcha una reforma constitucional³⁸. El art. 166³⁹ en relación con el 87.2⁴⁰ de la Constitución ya reconoce a los parlamentos autonómicos la iniciativa de reforma constitucional, sin que esté prevista la intervención previa del pueblo. El Tribunal Constitucional en la Sentencia 76/1994 (cuyo ponente fue el magistrado Carles Viver) ya rechazó la posibilidad de utilizar la iniciativa popular para promover que el Parlamento Vasco ejerciera la iniciativa de reforma constitucional.

La cuestión pivota, por tanto, en torno a es si cabe la secesión o para ello hace falta reformar la Constitución. Para ello, sobre la hipotética posibilidad de llevar a cabo una reforma constitucional, Roig Molés se manifiesta diciendo que se abra como mínimo su debate porque es necesario que el apoyo a la independencia de un territorio respecto del resto del Estado español tenga "una relevancia institucional y representativa suficiente"⁴¹. Por lo tanto, en el caso de que "una parte muy relevante de la ciudadanía cuestione la aplicación de ese Derecho vigente" en una región española concreta, se debería llevar a cabo una reforma del modelo territorial regulada en el Título VIII de la Carta Magna.

Sobre este último aspecto, Roig Molés, recuerda que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado varias ocasiones a favor de una solución política al problema de Cataluña e incita a ello a los partidos políticos en virtud del mandato del art. 6 CE, el cual dispone que "los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y son instrumento fundamental para la participación política". En consecuencia, el autor defiende que "el

³⁸López Aguilar, Juan Francisco, "Cuestión Catalana y Crisis Constitucional, *Catedrático de Derecho Constitucional*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2016, pp 286- 289.

³⁹Título X, "De la reforma constitucional", artículo 166 CE: "La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87.

⁴⁰Título III, "De las cortes generales", capítulo segundo, artículo 87.2 CE: "Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

⁴¹Roig Molés, Eduard, "No hay procés en Baviera", *Reforma Constitucional*, Agenda Pública, analistas de la actualidad, El Periódico, Madrid, 2017.

En:<https://www.elperiodico.com/es/opinion/20170111/proces-debate-soberanista-referendum-baviera-constitucional-5735167> (Consulta: 10/01/2017).

derecho no resuelve los problemas políticos, sino que encauza su debate y resolución”, para que luego sean finalmente los políticos, y no los magistrados del Tribunal Constitucional, quienes se encarguen de llegar a una solución con amplio consenso parlamentario.

Si Cataluña u otra región española realmente presenta un apoyo social notable e importante a la independencia respecto del Estado español, en ese caso sí que habría que estudiar las posibilidades y la viabilidad de una hipotética reforma de la Constitución Española como cauce para otorgar un encaje jurídico a lo que se está reivindicando. Para ello, y en primer lugar, habría que modificar los preceptos que versan sobre la soberanía nacional (art. 1.2 CE) y a la integridad territorial de España (art. 2 CE), ya que de lo contrario, un referendo de autodeterminación estaría terminantemente prohibido en España. Al ser ambos preceptos parte del Título Preliminar de la Constitución Española, será necesario llevar a cabo una reforma constitucional agravada a través del procedimiento del art. 168 CE, en lugar del procedimiento de reforma ordinaria del art. 167 CE. Lo que más caracteriza al procedimiento de reforma agravada de la Constitución frente a la reforma ordinaria de la misma, tal y como señala la sentencia 103/2008 del Tribunal Constitucional⁴², es que en la reforma conforme al art. 168 CE existe una “doble participación de las Cortes Generales en cuanto representan al pueblo español (art. 66.1 CE) y del propio titular de la soberanía directamente a través del preceptivo referéndum de ratificación (art. 168.3 CE)”.

El Tribunal Constitucional ha sostenido en su jurisprudencia, una postura bastante abierta a que, si existe el suficiente consenso político e institucional, se proceda a una reforma agravada de la Constitución, puesto que “el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento”. Eso sí, la reforma siempre deberá respetar necesariamente una serie de límites inquebrantables: observancia de los principios democráticos por un lado, y respeto a los derechos fundamentales y al resto de los mandatos constitucionales por otro, así como el hecho de que siempre dicho proceso “se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución”, es decir, respetando las pautas establecidas en el art. 168 CE⁴³.

Así mismo, el Tribunal afirma que “no existe un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional”, añadiendo que “la primacía de la

⁴²STC núm. 103/2008, de 11 de septiembre, Fundamento Jurídico nº 4º.

⁴³STC 42/2014, de 25 de marzo, Fundamento Jurídico 4º.

Constitución no debe confundirse con una exigencia de adhesión positiva a la norma fundamental, porque en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de democracia militante, esto es, un modelo en el que se imponga no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución”. Al efecto, la sentencia núm. 259/2015 del Tribunal Constitucional⁴⁴ añade que “lo que caracteriza a la democracia es la continua toma de decisiones y la apertura de todas aquellas posibilidades que fueron desestimadas en el pasado por cualesquiera razones. Todo ello proporciona capacidad evolutiva al constitucionalismo pluralista propio de nuestro Estado social y democrático de Derecho”, y concluye precisando que “la Constitución no constituye un texto jurídico intangible e inmutable”.

De igual manera, el Tribunal Constitucional aporta una reflexión muy interesante, apuntando que la Carta Magna “depara la más amplia libertad para la exposición y defensa públicas de cualesquiera concepciones ideológicas, incluyendo las que pretendan para una determinada colectividad (en referencia a Cataluña), 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 Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica”. En virtud de ello, “el debate público, dentro o fuera de las instituciones, sobre tales proyectos políticos o sobre cualesquiera otros que propugnaran la reforma constitucional goza precisamente, al amparo de la misma Constitución, de una irrestricta libertad. Por el contrario, la conversión de esos proyectos en normas o en otras determinaciones de poder público no es posible sino mediante el procedimiento de reforma constitucional”.

Por lo tanto, para validar una consulta popular en Cataluña sobre su régimen político, y sobre qué tipo de relación institucional desea entablar dicha Comunidad con el resto del Estado español, previamente se debería tramitar una reforma de la CE puesto que delegar la convocatoria de la consulta es un acto formal de cesión competencial que no prejuzga el contenido de la consulta. Y este argumento no es que sea débil o fuerte, es sencillamente un sarcasmo. Decir que no se sabe para qué se va a delegar la consulta y que se trata sólo de permitir que los ciudadanos decidan, es un argumento infantil que califica la solvencia de lo que se defiende.

⁴⁴STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 5º.

1.1 Legitimidad constitucional de la consulta

El objetivo de las instituciones de gobierno catalanas mediante la convocatoria de un referéndum de autodeterminación para conseguir la independencia en Cataluña, cabe plantearnos cual era realmente el único objetivo que se buscaba. No era un objetivo de carácter únicamente político, si no el tipo de instrumentos refrendarios que se pretendía emplear y su carácter jurídico, es decir, si poseía legitimidad constitucional,

El Govern, sopesaba echar mano de la Ley Española sobre el referéndum para llevar a cabo su propósito y convocar la consulta del 1 de octubre. Sin embargo, esta medida fue discutida por la restringida cúpula independentista, que es la que preparaba la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República catalana, la cual pretendía cambiar la legislación española vigente en Cataluña por una legislación estrictamente catalana y que, a nuestro juicio, de haberse producido su aprobación se habrían producido consecuencias jurídicas letales para el procés y quebrarían el ordenamiento constitucional posterior a la consulta⁴⁵.

Tal y como invocan fuentes independentistas entre los que destaca Sergi Alcázar, el President, Carles Puigdemont en tal supuesto no seacogería oficialmente a la ley del referéndum, si no que tomaría prestados algunos de sus artículos que se identifican con aquellos que hacen referencia a que los referéndums pueden celebrarse “solamente en las provincias afectadas”⁴⁶. La convocatoria no habría sido efectuada por Real Decreto, que tendría que ser sancionado por el Rey, si no que habría sido firmado por Puigdemont y tampoco se contemplaría la previa autorización al Congreso de los Diputados.

Por lo tanto, para la convocatoria tal y como entendía el Govern, no sería necesario una modificación de la Constitución porque según estas fuentes, “ya tenemos la ley del referéndum”⁴⁷. Pero lo que sí contemplaba el Govern català era acreditar que las tres cuartas partes de los municipios de las “provincias afectadas” estuviesen a favor del referéndum y poner en conocimiento del Gobierno esta circunstancia.

Así pues, los independentistas como Oliver Araujo, manifiestan que “se contraponen la cantidad a la calidad y se acogen al artículo 8.1 de la Ley del referéndum para justificar

⁴⁵Fernández, Antonio, “¿Está usted de acuerdo con un Estado independiente en forma de República?, *El Confidencial*, Barcelona, 2017. En: https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2017-06-09/puigdemont-pregunta-referendum-cataluna-estado-independiente-forma-republica_1396350/ (Consulta: 09/06/2017).

⁴⁶Pérez Collados, José María; Rodríguez Barbosa, Samuel, “*Juristas de la Independencia*” *Cultura Jurídica*, Barcelona, 2012, pp 12.

⁴⁷Fernández, Antonio, “Puigdemont sopesa usar algunos artículos de la ley de referéndum española”, *El Confidencial*, Nº 332-017, Madrid, 23 de junio 2017, pág 1.

la iniciativa, obviando que paralelamente exige que la gran cantidad de municipios sumen la mayoría del censo”⁴⁸. En realidad, la minoría del censo sólo se habría producido en la demarcación de Barcelona, ya que en las restantes provincias la mayoría de votos se suman a los partidos independentistas.

El President Carles Puigdemont, alegaba la utilización de la Ley Orgánica 2/1980 como una forma de evitar la posibilidad de acusaciones de desobediencia al Constitucional ya que, según el President, no estarían atacando a la Constitución y lo único que podría hacer entonces el Tribunal Constitucional, es pedir que rectificasen dado que “no vulneramos ninguna ley ni desobedeceremos a un tribunal”. Sin embargo, como ya hemos analizado anteriormente, la Ley Orgánica 2/1980, es un desarrollo obligado del artículo 92.3 de la CE de 1978⁴⁹. Y, como entonces se propuso, su alcance normativo tenía que trascender la concreta modalidad del referéndum consultivo, no obstante, ubicarse en el contexto del mencionado artículo tal previsión normativa. Se redactó dicha Ley Orgánica, para integrar todos aquellos extremos que el legislador ordinario estimara oportunos en relación con los referéndums de iniciativa autonómica, así como para los proyectos de autonomía y no para su libre aplicación ni para cualquier interpretación fuera de la legalidad.

Jurídicamente, nos encontraremos ante un caso de interpretación de la ley, ya que nosotros interpretamos el texto de una manera y el Estado puede interpretarlo de otra. A eso se reducirá el conflicto jurídico”⁵⁰. A nuestro juicio, la diferencia que alega el President català sobre “no vulneramos ni desobedeceremos ninguna ley. [...]Nos encontramos en un caso de interpretación de la Ley” resulta completamente inapropiada. La interpretación legislativa racional en una sociedad con muchas leyes es muy importante ya que contribuye al Estado de Derecho mediante la generalización de razones legales para actuar y decidir. Pero, además, en donde los legisladores son democráticos, la interpretación legislativa racional implementa la voluntad democrática. De la misma manera, tiende a asegurar que sea verdaderamente la ley que está siendo aplicada y no el punto de vista personal de quien dice interpretar la ley. Esto también

⁴⁸Mayo ,Virginia, “El Gobierno invoca las leyes catalanas para desechar la investidura telemática de Puigdemont”, *El País*, Madrid, 2017.

En: https://politica.elpais.com/politica/2018/01/11/actualidad/1515664890_702674.html (Consulta: 11/01/2018).

⁴⁹Linde Enrique; Herrero, Miguel, “El referéndum en la Constitución Española de 1978”, Boletín informativo del Departamento de Derecho Público, Nº 3, UNED, 1979.

⁵⁰Ballesteros, Roberto, “Homs acusa al Constitucional de realizar una prohibición inconcreta del 9-N”, *El Confidencial*, Madrid, 2017. En: https://www.elconfidencial.com/espana/2017-02-27/homs-acusa-al-constitucional-de-realizar-una-prohibicion-inconcreta-del-9n_1339461/ (Consulta: 27/02/2017).

atiende a asegurar o preservar la legitimidad de las instituciones y respeta las competencias respectivas de la legislatura y el tribunal. Y aun más, pocos aspectos del derecho son tan importantes como la interpretación legislativa y uno de estos pocos aspectos es la calidad del contenido de las leyes.

Evidentemente, habían motivos para pensar que jurídicamente las implicaciones irían mucho más allá, ya que lo curioso del caso es que se obviaban los artículos de la ley, que dice en su artículo 2 que la autorización para la convocatoria del referéndum es competencia exclusiva del Estado y que han de ser autorizadas por el Gobierno central, al mismo tiempo que ha de ser el Rey quien convoque el referéndum tal y como analizaremos posteriormente⁵¹.

La principal fuente y casi exclusiva de la doctrina Constitucional ante la legitimación que alega el President Carles Puigdemont sobre el referéndum de I-O, son la STC 31/2015, de 25 de febrero, sobre la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, relativa a las consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana; y la STC 21/2015, de 25 de febrero, sobre el Decreto 129/ 2014, de 27 de septiembre del Presidente de la Generalitat de la convocatoria de una consulta no referendaria. El TC acude igualmente a los argumentos de la STC 103/2008, de 11 de septiembre, de la Ley del Parlamento Vasco sobre la convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de obtener la opinión ciudadana de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre el supuesto de apertura de un proceso encaminado a la negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

La reflexión del Tribunal Constitucional parte de la constatación de que la Constitución admite como cauce de conformación y expresión de la voluntad, participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos en “aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía”⁵². Si bien reafirma el carácter extraordinario de esta forma de participación ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico, pues “aun si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de Democracia representativa como el instaurado por

⁵¹Parera, Beatriz, “El TC congela los presupuestos catalanes de referéndum y apercibe a Puigdemont”, *El Confidencial*, Madrid, 2017.

En:https://www.elconfidencial.com/espana/2017-04-04/tc-constitucional-puigdemont-cataluna-presupuestos_1360612/ (Consulta: 04/04/2017).

⁵²STC 119/1995, de 17 de julio, Fundamento Jurídico 3º.

nuestra Constitución, en el que priman los mecanismos de Democracia representativa sobre los de participación directa”⁵³.

Teniendo presentes las formas de participación directa recogidas en la Constitución, el TC afirma que a estas previsiones del constituyente se suman todas aquellas fórmulas de participación ciudadana que instituya el legislador ordinario, estatal o autonómico, en el marco de sus competencias⁵⁴, pero siempre entendiendo que no son expresiones del derecho de participación que garantiza el artículo 23.1. Son manifestaciones que no se encuadran ni en las formas de democracia representativa ni tampoco en la democracia directa. Se instauran en la democracia participativa⁵⁵.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional entiende que la Constitución cuando se refiere al artículo 149.1.32ª a las “consultas populares por vía de referéndum” consintió la existencia de otras consultas populares que no fueran las refrendarias, habiendo sido el legislador orgánico y estatutario quien las introdujo en el bloque de constitucionalidad. Por tanto, bajo aquella denominación genérica, debe comprenderse la existencia de dos instituciones de raíz diferentes: el referéndum y las consultas no refrendarias⁵⁶. La primera es una manifestación del derecho de participación política directa en los asuntos públicos establecido en el artículo 23.1 CE, mientras que las segundas lo son del mandato que se dirige a los poderes públicos para facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural establecido en el artículo 9.2 CE.

¿Cuáles son las características que distinguen al referéndum de otro tipo de consultas populares?

El Tribunal Constitucional recuerda la doctrina establecida en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, sobre la Ley Vasca de consulta popular de 27 de junio de 2008; y por otra parte, en la STC 31/2010, de 28 de junio, fundamento jurídico número 69 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, y afirma: “El referéndum, por tanto, es una especie del género ‘consulta popular’ con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre asuntos de interés público, a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral, conformado y exteriorizado a través de un procedimiento y asegurado con garantías

⁵³STC 31/2015, Fundamento Jurídico 3º.

⁵⁴así, cuando el artículo 29.6 EAC dispone que “los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establecen”.

⁵⁵STC 31/2015, Fundamento Jurídico 4º.

⁵⁶STC 31/2015, Fundamento Jurídico 5º.

jurisdiccionales específicas, siempre en relación con asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental recogido por la Constitución en el artículo 23.1”⁵⁷.

Por lo tanto, para calificar una consulta como referéndum, o más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica por vía de referéndum y si su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, tenemos que atender a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que el sujeto consultado sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación que le es propia sea la de los distintos procedimientos electorales, con las garantías que le son inherentes, estaremos ante una consulta refrendaria. Y a esto, añade el TC: “La circunstancia de que no sea jurídicamente vinculante resulta de todo punto irrelevante, pues es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado”⁵⁸.

Añade el Tribunal, que las conductas no refrendarias recaban, en cambio, la opinión de cualquier colectivo, por lo que articulan “voluntades particulares o colectivas, pero no generales, es decir, no imputables al cuerpo electoral”⁵⁹. Frente a las formas de participación política, en las que interviene el ciudadano, en la consultas populares no refrendarias se participa a título individual o como miembro de un colectivo, sea social, económico, cultural, o de otro carácter⁶⁰.

En segundo lugar, en el referéndum, “la opinión del cuerpo electoral se expresa por medio del sufragio emitido en el curso de un proceso electoral, a fin de que el resultado de la consulta pueda imputarse jurídicamente a la voluntad general de la comunidad política que corresponda y, de este modo, considerarse como una manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23.1 CE61. Es por ello que el referéndum a de realizarse de acuerdo con los procedimientos y con las garantías que permitan a los consultados expresar su opinión mediante votación, pues sólo mediante el voto puede formarse la voluntad del cuerpo electoral. Y por ello, únicamente a través del sufragio y no por medio de otras fórmulas de exteriorización de

⁵⁷STC 119/1995, de 17 de julio.

⁵⁸STC 31/2015, Fundamento Jurídico 3º.

⁵⁹STC 103/2008, de 11 de septiembre, Fundamento Jurídico 2º.

⁶⁰En este sentido, pues, concluye el Tribunal, las consultas sectoriales “presuponen el llamamiento a un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral, en cuanto articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral, por lo que son cauces de participación cuya regulación por el legislador autonómico [...] resulta posible” (STC 31/2015, FJ 8).

⁶¹SSTC 12/2008, de 29 de enero, Fundamento Jurídico 10º.

la opinión, como el ejercicio del derecho de la manifestación, la aportación de firmas, sondeos de opinión o encuestas. Mediante el sufragio es la única vía para que quede acreditado el resultado que el resultado de la consulta sea la fidedigna expresión de la voluntad del cuerpo electoral, de modo que las exigencias del procedimiento de celebración del referéndum deben ser entendidas como medios que están orientados a la consecución de un determinado fin, que es garantizar la realidad y veracidad del juicio emitido por el cuerpo electoral.

En tercer lugar, el régimen jurídico del referéndum está sujeto a una reserva de ley orgánica, ya que el artículo 92.3 CE establece que “una ley orgánica regula las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución”. Además, el referéndum, en cuanto implica el ejercicio el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 CE, está sujeto en su desarrollo a la reseva de ley orgánica prevista en el artículo 81.1 CE. Concurren, por lo tanto, dos exigencias constitucionales de reserva de ley orgánica. La primera de ellas es una genérica vinculada al desarrollo de los derechos fundamentales; y la segunda es más específica y está vinculada al desarrollo del referéndum. Por otra parte, sigue diciendo el Tribunal que “la constitución atribuye al Estado como competencia exclusiva, la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”, competencia que, de conformidad con la jurisprudencia, no se puede limitar a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía referéndum, si no que ha de extenderse a la completa disciplina de dicha institución, es decir, a su establecimiento y regulación.

Dicha competencia estatal fue desarrollada por la Ley Orgánica 2/1980, del 18 de enero, la cual regula las distintas modalidades de referéndum y es la llamada por el artículo 92.3 CE para la regulación de las condiciones y el procedimiento de las diferentes modalidades de referéndum prevista en la Constitución, siendo además la única ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva añadida a la competencial del artículo 149.1.32 CE, que se identifica con la genérica del artículo 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso ,el derecho de participación política que se reconoce en el artículo 23 CE.

La competencia, tal y como la acabamos de definir, es sólo una competencia del Estado.

Por lo tanto, ¿Cuál es la competencia de las Comunidades Autónomas en este terreno?

Las Comunidades Autónomas, como está previsto en sus Estatutos de Autonomía, tienen la facultad para convocar consultas populares sobre motivos diversos, pero dichas consultas no pueden entrar en el terreno del referéndum y por ello tienen ciertas

limitaciones. Tal y como establece el TC, “queda fuera e la competencia autonómica formular consultas, aun no refrendarias, que incidan sobre cuestiones fundamentales resueltas en el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos”. El respeto a la Constitución impone el deber de que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente, de aquéllos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución previó para dichos fines. No cabe la posibilidad de actuaciones por otras vías ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español que es el titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento constitucional y origen de cualquier poder político⁶², y niega la soberanía nacional de todo el pueblo español, de la que trae causa su autonomía.

En definitiva, el parecer de la ciudadanía debe encauzarse a través de procedimientos constitucionales de reforma. El TC concluye que la Comunidad Autónoma de Cataluña, no puede convocar y tampoco realizar actuaciones formalizadas o no jurídicamente que alienten la convocatoria de una consulta popular, aun no refrendaria, que se salga del ámbito de las competencias propias, o que incida sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente.

2. Preparación del Referéndum

2.1 Ley de Referéndum de Autodeterminación Vinculante sobre la independencia de Cataluña

La ley 19/2017 del Referéndum de Autodeterminación de Cataluña, fue una Ley aprobada por el Parlament català cuya regulación se identificaba con la celebración del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña respecto de España y la creación de una Sindicatura Electoral de Cataluña. Definía al pueblo de Cataluña como un sujeto político sobreaño con el correspondiente ejercicio del derecho a decidir libre y democráticamente su condición política.

Fue aprobada por el Parlamento de Cataluña el 6 de Septiembre de 2017 con 72 votos a favor, 10 abstenciones y la ausencia de 52 diputados; e inmediatamente suspendida por el Tribunal Constitucional al día siguiente. La Ley afirmaba que era el resultado del mandato surgido de las elecciones al Parlamento de Cataluña de septiembre de 2015 y

⁶²STC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008.

de la ruptura del pacto político establecido con la Constitución Española de 1978 a raíz de la STC del estatuto de 2010⁶³. Ante la creación de esta Ley y su contenido, es necesario analizarla desde una perspectiva constitucional poniendo en relieve los puntos latentes entre la ley suprema del Estado y la Ley que presentaba el Govern de Catalunya. La Constitución española no se refiere expresamente al Estado Autónomico⁶⁴, ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional la que se ha referido a esta forma de Estado. Es necesario mencionar la regulación constitucional de la materia (artículo 2, título VIII) para dar con esta forma de Estado. Tampoco la Constitución impone el Estado autonómico, sino que posibilita que diferentes territorios puedan llegar a constituirse, si así lo desean, en Comunidades Autónomas. Es así que la Comunidad Autónoma de Catalunya se llegó a constituir. La Constitución española reconoce el derecho de la autonomía en su artículo 2 y al mismo tiempo en esta disposición el reconocimiento de nacionalidades y regiones quedan subordinadas a la existencia superior de la nación española. En este artículo se constitucionalizan los tres principios que rigen la forma de organización territorial del poder en España: el principio de unidad, el principio de autonomía de las regiones y nacionalidades y el principio de solidaridad. Asimismo, Alonso de Antonio⁶⁵ coincide con lo anteriormente indicado al mencionar que el artículo 2 diseña un Estado descentralizado territorialmente sobre los principios de unidad, autonomía y solidaridad.

Lo que ha buscado el constituyente español es un Estado con un componente de descentralización política traducido en el derecho a la autonomía de sus nacionalidades y regiones. Como bien indicó el Tribunal Constitucional dicha autonomía es limitada, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, y en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, si no que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la CE en la Sentencia 4/1081. El Constituyente, en efecto señala que la unidad el Estado español es patria común e indivisible. Así mismo, en la Sentencia

⁶³Así mismo, también apelaba al Derecho Internacional como por ejemplo a los Pactos internacionales del Derechos Humanos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966 y la Resolución 1999/57 sobre Promoción del derecho a la Democracia de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y a las diferentes resoluciones aprobadas en el Parlamento, como por ejemplo la Resolución 98/III sobre el derecho a la autodeterminación de la nación catalana, la Resolución 631/VIII sobre el derecho a la autodeterminación y sobre el reconocimiento de las consultas populares sobre la independencia y la Resolución 5/X por la cual se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Catalunya.

⁶⁴Cazorla Prieto, Luis María, “*Temas de Derecho Constitucional*”, Aranzadi, Navarra, 2000, pág. 280.

⁶⁵Alonso, Jose Antonio; Alonso, Luis Ángel, “*Derecho Constitucional Español*”, Universitas, S.A 4ª edición, Madrid, 2006, pág. 163.

25/1981 indica que “el derecho a la autonomía se da, pues, sobre la base de la unidad nacional”; por otro lado, en la Sentencia 37/1981 menciona que “la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos”. La Constitución se fundamenta en la unidad de la nación española, lo que significa que este principio de unidad tiene prevalencia respecto a otros principios como son los de autonomía y solidaridad. Es decir, la base es la unidad nacional y la manifestación de ese principio es la soberanía nacional como atributo exclusivo del pueblo Español (art. 1.2 CE), y no de cada uno de sus territorios, tal y como lo anotan los autores Enrique Álvarez Conde y Rosario Tur Ausina⁶⁶. Otro aspecto del artículo 2 a considerar es la indisoluble unidad de España, patria común e indivisible de todos los españoles. Por lo tanto, estamos anotando el principio de indivisibilidad de la Nación, que se puede deducir de forma clara, y que implica la prohibición de cualquier posibilidad de ruptura interna. Como último aspecto, es relevante el derecho de la autonomía a garantizar ese derecho de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas, el mismo que se sujeta al dictado de la Constitución española. Dichos aspectos han sido recogidos igualmente por Fernando Santaolalla López⁶⁷, quién también conecta el artículo 2 de la CE con el art. 1.2 de la CE.

El reconocimiento que hace Cataluña en el Preámbulo de su Estatuto al artículo segundo de la Constitución de considerarse nacionalidad, así como el pronunciamiento del Tribunal Constitucional que se pronunció en su STC 31/2010 de 28 de junio, en el que aclara que Cataluña queda como una “nacionalidad” y no como una “nación” en su aspecto jurídico interpretativo, se le reconoce entonces a dicha comunidad autónoma que parte de la “indisoluble unidad de la nación española” y no cabría en dicho contexto ninguna posibilidad del derecho de la autodeterminación o secesión unilateral de dicha comunidad.

Por otro lado, el magistrado del Tribunal Constitucional Jorge Rodríguez Zapata vincula dicho artículo 2 a otro artículo de la CE y señala que “los pueblos o las nacionalidades históricas de España carecen de poder constituyente resulta del artículo 145.1 de la Constitución. Este precepto al prohibir la federación de comunidades autónomas, excluye todas las visiones que tratan de configurar nuestra Constitución como fruto de un pacto o un contrato entre los diversos pueblos de España. En los debates de la

⁶⁶Álvarez Conde, Enrique; Tur Ausina, Rosario, “Derecho Constitucional”, Tecnos, Madrid, 3ª edición, 2013, pág. 776.

⁶⁷Santaolalla López, Fernando, “Derecho Constitucional.” ,Dykinson, Madrid, 2004, pág. 247.

Constitución se reconoció expresamente que el artículo 145.1 tiene el significado de aclarar que las Comunidades autónomas no son portadoras de la soberanía ni de un derecho a la autodeterminación que les consienta celebrar alianzas políticas entre sí al margen de la Constitución”⁶⁸.

Podemos observar que dicho autor en virtud de la interpretación de dicho artículo concluye que las comunidades autónomas, si bien tienen cierta autonomía, no son portadores de la soberanía y les niega claramente el derecho de la autodeterminación.

Por otro lado, si analizamos el art. 1.2 de la CE que consagra que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, entonces podemos afirmar que la soberanía nacional reside en el pueblo español y no en cada una de sus comunidades autónomas. Al respecto, siguiendo este razonamiento, los constitucionalistas Enrique Álvarez Conde y Rosario Tur Ausina, manifiestan en esta materia que al menos existen dos límites establecidos por el poder constituyente. Uno, consistente en el rechazo del *Ius Secesionis*, y otro, la afirmación de que el titular del poder constituyente es únicamente el pueblo español y no los posibles pueblos o naciones que pudiera integrarse en la organización política diseñada por aquel. Por ello, planteamientos tales como los realizados por los parlamentos catalán y vasco en 1989 y 1990 y recientemente las posturas mantenidas por determinadas fuerzas políticas nacionalistas, así como los intentos habidos en otras comunidades autónomas que no llegan a formalizarse deben ser considerados como declaraciones de voluntad sin ningún efecto jurídico⁶⁹.

Es más contundente el autor Javier Pérez Royo⁷⁰, quien indica que a fin de evitar malentendidos, conviene subrayar que el principio de unidad como límite del derecho a la autonomía, no supone que el Estado tenga que ser un Estado unitario en el sentido que se le da a esta expresión en contraposición a la de Estado Federal, sino que quiere decir simplemente que dentro de la Constitución no cabe que ninguna nacionalidad o región pueda constituirse Estado Independiente. Autonomía sí pero independencia no, esto es lo que significa unidad en el artículo 2 de la Constitución.

Por último, es de mencionar la importancia del artículo 9.1 de la CE, el mismo que establece: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al

⁶⁸Rodríguez Zapata, Jorge, “Comentario al artículo 145”, *Comentarios a las leyes políticas*, tomo XI. Edersa, Madrid, pág. 64.

⁶⁹Álvarez Conde, Enrique; Tur Ausina, Rosario, “Derecho Constitucional”, Tecnos, Madrid, 3ª edición, 2013, op. Cit, pág 778.

⁷⁰Pérez Royo, Javier, “Curso de Derecho Constitucional.” 11.ª edición. Madrid, Marcial Pons, 2007, pág. 864.

resto del ordenamiento jurídico”. En efecto, esta sujeción o vinculación es una consecuencia de su carácter normativo, que afecta a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos entre ellos las Comunidades Autónomas, y cuya autonomía debe respetar los dictados de la Carta Magna española.

Es evidente que en la Constitución, si bien reconoce el derecho de autonomía de las nacionalidades, el Estado español es un Estado descentralizado donde la soberanía es nacional y el poder constituyente corresponde al pueblo Español. Dentro de este marco no se le otorga entonces un derecho de autodeterminación a dichas nacionalidades, estando sometidas además a la Norma Fundamental española. Así, toda iniciativa política que, en esencia, conlleve a la división de España es necesariamente inconstitucional en cuanto no se reforme previamente la norma fundamental.

El Tribunal Constitucional suspendió cautelarmente la aplicación de la ley de 7 de septiembre de 2017 al admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad presentado por Mariano Rajoy como presidente del Gobierno. Y fue finalmente declarada inconstitucional por unanimidad de los magistrados del Tribunal Constitucional el 17 de octubre al entender el tribunal que la norma, invadía competencias Estatales y vulneraba la supremacía de la Constitución, la indisoluble unidad e la Nación española y la soberanía nacional⁷¹.

2.2 Ley de Transitoriedad Jurídica catalana y Fundacional de la República

La Ley 20/2017 de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República catalana, también conocida como la Ley del régimen jurídico catalán, es una norma que tiene por objetivo garantizar la seguridad jurídica, así como la sucesión ordenada de las administraciones y la continuidad de los servicios públicos, durante el proceso de transición de Cataluña hacia el Estado independiente de la República de Cataluña⁷². El borrador del documento se hizo público el 29 de diciembre de 2016 y se presentó y registró en el Parlamento de Cataluña el 28 de agosto de 2017. El pleno de aprobación de la ley se celebró el 7 de septiembre de 2017, y fue igual de convulso que el del día anterior en que se aprobó la ley del referéndum de autodeterminación de

⁷¹Guindal, Carlota, “El TC declara inconstitucional la Ley de Autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña”, *La Vanguardia, Política*, Madrid, 2017.

En:<http://www.lavanguardia.com/politica/20171017/432138819583/ley-referendum-tribunal-constitucional.html> (Consulta: 18/10/2017).

⁷²“Marta Rovira: La ley de transitoriedad jurídica es inimpugnable”, *El Nacional*, Barcelona, ACN, 2016. En:https://www.elnacional.cat/es/politica/marta-rovira-ley-transitoriedad-juridica_128871_102.html (Consulta: 28/09/2017)

Cataluña. La sesión dio comienzo con la petición del grupo parlamentario independentista Junts Pel Sí para, amparándose en el artículo 81.3 del reglamento, pedir la inclusión en el orden del día del proyecto de ley de transitoriedad⁷³. La ley de Transitoriedad Jurídica Catalana, fue bautizada como la principal ley de “desconexión”. Esta norma define un corpus legal transitorio hasta la redacción de una Constitución catalana; se trata de una Carta Magna provisional que estaba previsto que entrara en vigor sólo si ganaba el “sí” a la independencia en el referéndum del 1 de octubre⁷⁴.

La Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (LTJ), según se desprende de su disposición final, debería entrar en vigor inmediatamente después de que el Parlamento de Cataluña hubiera hecho la Declaración Unilateral de Independencia. Y ésta tendría lugar de acuerdo con la “Ley del referéndum de autodeterminación” (art. 44), en los dos días siguientes a la proclamación de los resultados oficiales por parte de la Sindicatura electoral. Pasemos por alto que la Sindicatura electoral ha dimitido tras la amenaza de fuertes multas por parte del Tribunal Constitucional, de modo que no se sabe quien realizará el recuento oficial en el caso de que el referéndum del 1 de octubre tuviese lugar. Supongamos que la realización del referéndum del 1 de octubre se hiciese efectiva y el “Sí” alcance sus propósitos. En este caso, entraría en vigor la LTJ, y, con ella una especie de Constitución provisional que plantearía un panorama francamente preocupante al menos en tres aspectos: un parlamentarismo degradado, un poder judicial politizado y un proceso constituyente viciado⁷⁵.

Bajo el régimen dispuesto por la Constitución española de 1978, los decretos- leyes son susceptibles de control de constitucionalidad por parte del TC pero según la Ley de Transitoriedad Jurídica, ni ante el Consejo de Garantías Democráticas (Consejo de Garantías Estatutarias rebautizado), ni ante la llamada “Sala superior de garantías” que se formaría en el Tribunal Supremo de Cataluña (arts. 32.4 y 74) sería imposible la impugnación de decretos-leyes que contiene dicha Ley. De modo que resultaría imposible determinar si un decreto-ley incumple los límites que la misma LTJ establece,

⁷³“El orden del día del pleno puede ser alterado si este lo acuerda, a propuesta del presidente del parlament o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la cámara.”

⁷⁴“Puntos clave de la ley catalana de transitoriedad: nueva constitución, nacionalidad, justicia...”, *Diario 20 minutos*, Cataluña, 2017.

En: <https://www.20minutos.es/noticia/3172442/0/claves-ley-transitoriedad-independencia-cataluna/> (Consulta: 27/10/2017).

⁷⁵Presno Linera, Miguel Ángel, “¿Reforma Constitucional o Reforma Constituyente?”, *Agenda Pública, El Periódico*, Madrid, 2016. En: <http://agendapublica.elperiodico.com/reforma-constitucional-o-proceso-constituyente/> (Consulta: 17/02/2016).

que, no hay que olvidar que tiene un Título III dedicado a los derechos y libertades. Es cierto que está previsto un recurso de amparo (art. 75), pero no se contempla una vía para anular un decreto-ley que resultara restrictivo para los derechos fundamentales. La Sala de Garantías es un órgano del Tribunal Supremo de Cataluña (TSC) con la función protectora que su nombre indica.

El TSC sucede al actual Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC), y lo hace con una gran politización. Los presidentes de las salas jurisdiccionales del TSC son nombrados por el Parlament por mayoría absoluta (art. 74.1). A la hora de establecer el sistema electoral, la LTJ (art. 29.3) se remite al art. 56 del Estatuto de Autonomía de Catalunya, que en su apartado 2 exige que la legislación electoral se apruebe con los votos favorables de los dos tercios de la cámara. La politización de la Administración de Justicia se consigue con menos votos y las propuestas de nombramientos de los presidentes de las salas jurisdiccionales del TSC, se remiten a la llamada “comisión mixta” (Art. 72) que, en la práctica, es comparable a un órgano de gobierno del Poder Judicial. Su composición es interesante, la preside el presidente del Tribunal Supremo, quien es elegido por la misma Comisión mixta, después de que en una sesión constitutiva de la misma se haya propuesto su nombre⁷⁶.

Esa sesión constitutiva, sería presidida por el “presidente provisional” del TSC (art. 72.3). A la vista de lo que dice el art. 66 que convierte el TSJC en el Tribunal Supremo, podemos intuir que el presidente provisional del TSC sería el del TSJC, a no ser que de modo explícito renunciara a formar parte de la Administración de Justicia de Cataluña (arts. 17 y 68). En todo caso, la propuesta de la comisión mixta debe ser aprobada por el Parlament mediante mayoría absoluta. Junto al presidente del TSC, que lo es de la Comisión mixta, existe un vicepresidente que no es otro que el titular de la Consejería de Justicia, cuatro vocales designados por la Sala de gobierno del TSC y cuatro personas designadas por el gobierno (art. 72.1). Eso nos obliga a fijarnos en la Sala de Gobierno, regulada en el art. 71.1. La componen, además del presidente del TSC, los presidentes de la Sala del TSC, los presidentes de las audiencias provinciales y cinco magistrados o jueces elegidos entre todos los miembros de la carrera judicial por el Parlament, mediante mayoría absoluta. La politización que justamente se reprocha al Consejo General del Poder Judicial a nuestro parecer queda francamente pequeña frente

⁷⁶*El País*, “El Govern incumple también su propia Ley”, *Los Actos del ejecutivo catalán vulneran su ley de transitoriedad y las resoluciones el constitucional*, Madrid, 2017.

En: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/10/16/mercados/1508171125_573561.html (Consulta: 17/10/2017).

a lo que se acaba de describir. Para defender la LTJ, tal vez expertos independentistas puedan invocar la soberanía nacional del pueblo de Cataluña. Sin embargo, el dispositivo que la misma LTJ prevé para el Proceso Constituyente de la República catalana, muestra una grave distorsión de la lógica que impone asumir la soberanía nacional cuando se elabora una Constitución. En definitiva, en el proceso constituyente existe una fase previa cuyo resultado se pretende que condicione a los constituyentes.

En el artículo 87.1, se menciona un “proceso deliberativo a nivel sectorial y territorial”, que debería ponerse en marcha seis meses después de la proclamación de los resultados del referéndum y que sería iniciado por la convocatoria de un “Foro Social Constituyente formado por representantes de la sociedad civil y de los partidos”. Notemos la imprecisión de la composición de ese Foro Social Constituyente que en el artículo 87.3 se indica “recogiendo los debates de la fase deliberativa, ha de debatir y formular” preguntas sobre “los principios y cuestiones generales de la futura Constitución, que habrán de ser “resueltas” por la ciudadanía en un proceso de participación ciudadana. Resulta que tras el “proceso participativo” se convoca una “Asamblea Constituyente”, de la que ninguna de sus decisiones “en ejercicio del poder constituyente será susceptible de control, suspensión o impugnación por ningún otro poder, juzgador o tribunal”. El artículo 87.3 establece una vinculación política a la Asamblea Constituyente, lo que parece incompatible con el poder constituyente ejercido a través de sus representantes. Pero es que esa pretensión del artículo 87.3 que vicia la lógica del poder constituyente, no puede hacerse efectiva ya que el artículo 88.2 lo impide.

La LTJ, contempla en su primer capítulo, que Cataluña se convertiría en una República de derecho democrática y social pero que seguiría respetando el derecho Europeo y el Internacional. Desde un punto de vista Internacional, según la doctrina de Naciones Unidas y la jurisprudencia internacional, las normas del Derecho Internacional General relativas al derecho de autodeterminación de los pueblos solo contemplan un derecho a la independencia en el caso de los pueblos de los territorios coloniales o sometidos a subyugación, dominación, o explotación extranjeras.

A la luz de la práctica internacional, no puede excluirse un derecho de separación del Estado⁷⁷ a comunidades territoriales cuya identidad étnica, religiosa, lingüística o

⁷⁷Los profesores Paz Andrés Sáenz de Santa María (Universidad de Oviedo), Gregorio Garzón Clariana (Universidad Autónoma de Barcelona), Araceli Mangas Martín (Universidad Complutense de Madrid), Xavier Pons Rafols (Universidad de Barcelona), Antonio Remiro Brotóns (Universidad Autónoma de Madrid), Alejandro del Valle Gálvez (Universidad de Cádiz) y Rafael Arenas García (Universidad Autónoma de Barcelona), miembros de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y

cultural es perseguida reiteradamente por las instituciones centrales y sus agentes periféricos, o cuyos miembros son objeto de discriminación grave y sistemática en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, de forma que se produzcan violaciones generalizadas de los derechos humanos fundamentales de los individuos y de los pueblos. Nada en los Pactos Internacionales de 1966, en ningún otro tratado sobre derechos humanos, ni en la jurisprudencia internacional apunta a la consagración de un derecho de las comunidades territoriales infra estatales a pronunciarse sobre la independencia y separación del Estado.

Las normas generales del Derecho Internacional no prohíben que los Estados soberanos, atendiendo al principio de auto-organización, dispongan en sus propios ordenamientos jurídicos supuestos y procedimientos de separación de sus comunidades territoriales. La inmensa mayoría, lejos de hacerlo, proclaman la unidad e integridad territorial como principios básicos de su orden constitucional. La Unión Europea respeta y protege la identidad nacional y la estructura constitucional y de autogobierno de sus Estados⁷⁸. Además, el Derecho de la Unión exige de éstos que respeten y hagan respetar el Estado de Derecho, de modo que todos los poderes públicos se sometan a la Constitución, a las leyes y a su aplicación por los tribunales.

La ley de Transitoriedad jurídica, a nuestro juicio, genera una vulneración constitucional que engloba y absorbe en sí misma lesiones de orden competencial que implican la proclamación de una República independiente. Todos sus preceptos se dirigen a un mismo e inconstitucional fin que genera una ataque frontal a los principios básicos que inspiran tanto la CE como los pilares esenciales del sistema democrático occidental⁷⁹. Dicha ley no se identifica con el resultado de una decisión de determinados partidos políticos, si no como la consecuencia de una “hoja de ruta” diseñada por dichos partidos para hacer de Cataluña un Estado independiente de España. El proceso no sólo es notorio para la ciudadanía española y la comunidad internacional, si no que el Tribunal es perfectamente conocedor de él, toda vez que ha sido la institución

Relaciones internacionales, elaboraron el 19 de septiembre de 2017 esta "Declaración sobre la falta de fundamentación en el Derecho Internacional del referéndum de independencia que se pretende celebrar en Cataluña", que quedó abierta a la suscripción de los miembros de la Asociación. Unos 350 miembros la suscribieron. Su texto y los firmantes pueden consultarse en la web <http://www.aepdiri.org/index.php/actividades-aepdiri/propuestas-de-los-miembros>

⁷⁸Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, sobre los principios de Derecho Internacional; *Vid. infra*, III.2.

⁷⁹ATC 170/2016, de 6 de octubre, en el que se anula la Resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratificaron el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (FF JJ 6º y 7º).

responsable, en cuanto garante último de la Constitución, de anular a instancias del Gobierno de la Nación todos y cada uno de los pasos que se han dado en este proceso⁸⁰. Ésta ley, no puede insertarse en el ordenamiento jurídico por ser de imposible contenido y de imposible cumplimiento, ya que rompe no solo con la CE, sino también con los valores que la integran, es decir, con los valores democráticos que instauran todo el Estado español.

El contenido de la LTJ, supone una vulneración de los artículos 1.2, 1.3, 2 y 9.1 de la CE, porque la declaración de una república catalana, el establecimiento de un régimen jurídico transitorio que prescinde del ordenamiento constitucional y la regulación de un proceso constituyente son lesivas de la atribución de la soberanía nacional al pueblo español (Art. 1.2 CE), así como contrarias a la “indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”⁸¹, unidad que la norma suprema eleva al fundamento esencial de la misma (Art. 2 CE).

La proclamación de la LTJ como superior jerárquica a la CE (art. 3), sobre la que se articula el resto de la norma, es claramente inconstitucional, lo cual permite afirmar que su contenido también lo es. En efecto, “la configuración del pueblo de Cataluña como un sujeto soberano distinto del pueblo español adolece por sí misma de una inconstitucionalidad material de primer orden, de manera que la Ley en su conjunto debe ser declarada inconstitucional y nula en su integridad.”⁸².

“La Ley partía de la existencia de un poder constituyente del pueblo catalán que lo representarían una fracción del Parlamento de Cataluña, cuyos votos no facultarían la reforma del Estatuto de Autonomía catalán ya que exige el voto a favor de dos terceras partes de los diputados del Parlamento”⁸³. En este sentido, resulta evidente que los artículos 1, 2 y 3 entran en una clara ruptura con el propio EAC ya que establecen la condición de sujeto político soberano del pueblo catalán y, también un régimen jurídico excepcional que va dirigido a regular y garantizar un periodo de carácter transitorio que parte de la independencia catalana y prevalece de carácter jerárquico sobre todas

⁸⁰Recordemos la STC 259/2015, de 2 de diciembre, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político de Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015.

⁸¹SSTC 114/2017, de 8 de noviembre de 2017, FJ 2º, b); d).

⁸²SSTC 85/2017, de 22 de septiembre, FJ 7º, f). En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, promovido por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada “de transitoriedad jurídica y fundacional de la República”. Han comparecido, sin formular alegaciones, el Senado, el Congreso de los Diputados y el Parlamento de Cataluña.

⁸³Título VII EAC.

aquellas normas⁸⁴ con las que podía entrar en conflicto: La Constitución Española y la Normativa Estatal Vigente.

El documento impugnado, rompe con el principio de prevalencia del EAC, visualizándolo desde una perspectiva opaca, sin derogarlo pero actuando como si no existiera. Si todo ello lo vemos desde la base de una supuesta legitimidad sustentada en los acuerdos entre tres partidos políticos, observamos un margen democrático y la única consideración y referencia a la voluntad del pueblo catalán.

Se ha de concluir que la tramitación parlamentaria de dicha Ley, incurre en grandes quebras del procedimiento legislativo que afectaron a la formación de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de los ciudadanos a participar en asuntos públicos mediante representantes. Cabe así determinar que Cataluña” no es una entidad que disfrute de un derecho de separación del Estado reconocido por el Derecho internacional, el derecho de libre determinación no puede constituir el fundamento jurídico para consultar a los ciudadanos sobre su independencia, como pretende el referéndum previsto en la Ley 20/2017 del Parlament, actualmente suspendida por el Tribunal Constitucional”⁸⁵.

2.3 Actos preventivos del Gobierno

La incertidumbre que aborda el problema catalán, no deviene únicamente sobre qué Ley aplicaría el Gobierno para evitar que se celebrase del Referéndum ilegal de independencia en Cataluña el pasado 1 de octubre, sino a qué herramientas recurrirá ahora para aplicar en la práctica esas leyes ante la conducta adoptada por la Generalitat de no obedecerlas. Es decir, la duda es cómo se puede lograr aplicar la ley o las resoluciones judiciales en una Comunidad Autónoma cuyas autoridades se han declarado en desobediencia abierta, ya que el Gobierno de la Generalitat y la mayoría independentista del Parlament han comunicado de forma transparente que “seguirán adelante con su plan, sometidos solo a una legalidad nueva que están a punto de aprobar

⁸⁴SSTC 259/2015, de 2 de diciembre, BOE n.º 10, 12-I-2016.

⁸⁵El Tribunal Constitucional en pleno, por unanimidad, en la sentencia 114/2017, de 17 de octubre de 2017 ha declarado la nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada "del referéndum de autodeterminación", BOE de 24 de marzo de 2017; <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2017-12206.pdf>

El Tribunal Constitucional en pleno, por unanimidad, en la sentencia 124/2017, de 8 de noviembre de 2017 ha declarado la nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada "de transitoriedad jurídica y fundacional de la República", BOE de 16 de noviembre de 2017. En: https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_085/2017-4386STC.pdf.

de forma unilateral”⁸⁶. Una “legalidad nueva” y de forma “unilateral” utilizando las instituciones del Estado pero ignorando las reglas de juego del Estado.

Podríamos decir que el Gobierno en su lucha contra la consulta, ha ido de la mano del Tribunal Constitucional. El 7 de septiembre de 2017, el Gobierno intentó abrir vías penales contra el Presidente de la Generalitat y los consejeros participantes de la convocatoria, pero el Tribunal Constitucional denegó este recurso. A través del Tribunal Constitucional, el Gobierno consiguió la aprobación para suspender la Ley del Referéndum en respuesta a las impugnaciones formuladas por el Gobierno. La celebración del Referéndum así, aprobado por el Parlamento de Cataluña, quedaba oficialmente suspendido y de ahí que diversas acciones de los partidos de la consulta sean ilegales. El Gobierno, por lo tanto, defendió que se trataba de una “eventual suspensión” por parte del Tribunal Constitucional y para seguir adelante con su propósito era de esperar su acogimiento a las normas y principios del derecho internacional.

En el ámbito económico, desde julio de 2017, Hacienda venía pidiendo informes semanales de las finanzas catalanas. Se puede calificar como una medida excepcional que se ampara en la búsqueda del cumplimiento de los objetivos de la estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, aunque el mismo Ministro Montoro reconoció que lo que intentaba el gobierno con esto era garantizar que “ningún pago va a actividades ilegales o que no sean compatibles con los objetivos de estabilidad presupuestaria”. Tras el plan de urgencia aprobado por el Gobierno, se establece un mecanismo para intervenir las cuentas de Cataluña y evitar que financiara el 1 de octubre. Con todo esto, la Administración central ha pasado hacerse cargo del pago de los servicios esenciales de Cataluña. Podríamos decir que forma parte de un plan de seguridad interior en el que, por orden del Gobierno, unos 4.000 guardias civiles y policías antidisturbios y judiciales se trasladan a la capital catalana desde diversos puntos de la geografía española.

Aún más polémicos fueron los actos llevados a cabo por los Guardias Civiles por orden del Gobierno de España para evitar cualquier divulgación o hecho que incitase aún más al pueblo catalán a realizar la consulta del 1 de octubre. Fueron llevados a cabo numerosos registros de una imprenta en Tarragona y se desplegaron operativos de vigilancia en un polígono de Constante (Tarragona) y en el de El Pla de Sant Feliu de

⁸⁶Gutiérrez Calvo, Vera, “¿Qué opciones tiene el gobierno para frenar el referéndum de Cataluña?”, *El País*, N°6918, Madrid, 2017, pp. 1-2.

Llobregat (Barcelona). A los trabajadores de algunos de estos centros, se les ha estado VERBO revisando a la salida del trabajo por si en sus coches llevasen papeletas sobre la consulta del 1 de octubre. Agentes de este cuerpo registraron, sin orden judicial, la sede del servicio privado de mensajería Unipost, en Terrassa, Barcelona, en busca de material relacionado con el 1 de octubre, donde encontraron tarjetas censales y notificaciones para los miembros de las mesas electorales. Una de las inspecciones incautaron nueve millones de papeletas en una nave industrial de Bigues i Riells (Vallès Oriental).

Frente a estas actuaciones por parte de la Guardia Civil, cabe abordar las siguientes cuestiones: ¿Dónde queda el Derecho a la Libertad de Expresión establecido en el artículo 20 de la Constitución Española como un Derecho Fundamental? ¿Podríamos decir que la Guardia Civil comete una infracción de las Leyes Penales y del Proceso Penal tras llevar a cabo una entrada y registro en una sede de un servicio privado sin la previa orden judicial?

La Constitución española de 1978 prevé la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público y los derechos a la libertad ideológica ya la expresión libre de las creencias, o a comunicar y recibir libremente una información veraz. Este último, recogido en el artículo 20.1.d, es un pilar de la arquitectura democrática⁸⁷. Sin opinión pública libre y bien informada permitiéndose que circulen sin trabas opiniones e informaciones, no podrá haber democracia. Que estos derechos estén previstos en la Constitución, significa que todas las otras normas del ordenamiento jurídico deberán promulgarse, interpretarse y aplicarse de manera que se preserve al máximo su contenido. Sin embargo, es cierto que tanto la Constitución como los convenios internacionales que reconocen la libertad de expresión y de información establecen también la posibilidad de su restricción de manera excepcional. Cómo concretar el límite para la injerencia o la restricción de las libertades de expresión y de información es una cuestión que se ha ido perfilando a golpe de resolución judicial, caso por caso. Las decisiones de los Tribunales estatales han venido marcadas por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y por otras pautas internacionales como la del relator de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión. La restricción debe de ser excepcional, debe estar prevista por la ley, debe perseguir una finalidad legítima, debe

⁸⁷Serra, Laia, “1-O, libertad de expresión en la cuerda floja”, Abogada experta en Derechos Fundamentales, *Restricciones a los periodistas, a los medios de comunicación y a la ciudadanía en el contexto del referéndum de autodeterminación de Cataluña del 1 de octubre de 2017*, Fundació Catalunya, Grup de Periodistes Ramón Barnils, Catalunya, 2017, pág. 10.

ser proporcional y además tiene que considerarse una medida “necesaria en una sociedad democrática”⁸⁸.

Por otro lado, como hemos podido observar a lo largo de todo el proceso secesionista, el objeto de la consulta es realmente amplio en lo que se refiere a decisiones políticas de especial trascendencia, en el sentido de que no se indica ningún criterio para determinar su contenido, y asimismo lo indican los autores Alonso de Antonio⁸⁹, quienes señalan que se trata de un concepto jurídico indeterminado cuya concreción se deja a la calificación discrecional del presidente del Gobierno, con el límite de la autorización parlamentaria. Siguiendo entonces el análisis del referéndum consultivo el autor Javier Pérez Royo⁹⁰, en cuanto a su carácter formalmente consultivo indica que es un referéndum potestativo.

La iniciativa de convocar un referéndum consultivo, no puede corresponder a una Comunidad autónoma ya que la competencia para autorizarlo le corresponde exclusivamente al Estado y la convocatoria únicamente pueda hacerla el Rey teniendo en cuenta dos requisitos: a propuesta del Presidente del Gobierno y con la aprobación del Congreso con una mayoría absoluta. Además, el art. 92 CE, establece que la convocatoria del referéndum debe supeditarse a “cuestiones políticas de especial trascendencia” pero no únicamente dirigida a una Comunidad Autónoma en concreto, sino a todo el territorio nacional. El derecho a la autodeterminación o secesión unilateral de una Comunidad Autónoma no cabe dentro del marco constitucional y, por lo tanto, una consulta de tal carácter debería quedar definitivamente descartada.

En efecto, la consulta de una Comunidad Autónoma debe ceñirse a su ámbito de aplicación y no enmascarar una consulta popular por vía de referéndum de competencia exclusiva del Estado, por lo que ante dicha situación es necesaria la autorización del Estado. Ello se desprende de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sentencia 103/2008 del 11 de septiembre de 2008, a la que hace referencia Francisco Balaguer Callejón⁹¹. El Tribunal fue contundente al anular la consulta soberanista que el Gobierno vasco pretendía llevar a cabo en dicha fecha. Consideró, en efecto, que la

⁸⁸Serra, Laia, “1-O, libertad de expresión en la cuerda floja”, Abogada experta en Derechos Fundamentales, *Restricciones a los periodistas, a los medios de comunicación y a la ciudadanía en el contexto del referéndum de autodeterminación de Cataluña del 1 de octubre de 2017*, Fundació Catalunya, Grup de Periodistes Ramón Barnils, Catalunya, 2017, pág. 11.

⁸⁹Alonso de Antonio, Ángel Luis; Alonso de Antonio, Jose Antonio, “Derecho Constitucional Español”, Universitat 2006, Madrid, pág. 243.

⁹⁰Pérez Royo, Javier, “Curso de Derecho Constitucional”, Tecnos, Madrid, 2014, pág. 243.

⁹¹Balaguer Callejón, Francisco, “Manual de Derecho Constitucional”, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2011, Vol II, Tomo I, 6ª Edición, pág. 258.

población (vasca, en ese caso) si quiere separarse de España ello implica, de hecho, la “redefinición del orden constituido” y del “fundamento mismo del orden constitucional”; es decir, altera la base esencial de la Constitución, que consiste en que la soberanía reside en el conjunto del pueblo español y que la unidad de España es indisoluble. Esa “redefinición del orden constituido”, proseguía la sentencia, puede hacerse, pero solo por un cauce: la reforma de la Constitución. No con un mero referéndum a la población.

Como apreciamos en dicho pronunciamiento del Tribunal Constitucional está claro que descartaba que una autonomía pudiera convocar por sí sola una consulta de ese tenor.

Asimismo, en la misma línea el Tribunal Constitucional se pronunció respecto a la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña en la STC 42/2014 con fecha 25 de marzo de 2014. En dicha sentencia se descarta contundentemente que “en el marco de la Constitución una comunidad autónoma pueda unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España”⁹². Agrega dicho Tribunal que a dicha conclusión se llegó también en el caso del Tribunal Supremo de Canadá (al que por cierto hacen referencia constantemente los catalanes y al que nos hemos referido en la primera parte de nuestro estudio) en su pronunciamiento de 20 de agosto de 1998, donde se rechazó la adecuación de un proyecto unilateral de secesión por parte de una de las provincias, tanto de acuerdo con su propia Constitución como con los postulados del Derecho Internacional.

Como observamos de todos los argumentos vertidos dentro del marco de la Constitución española, no cabe pues esa posibilidad de convocar unilateralmente un referéndum de autodeterminación para decidir una posible secesión de una Comunidad Autónoma del resto de España.

El Gobierno, se manifiesta ante la intención del President Carles Puigdemont de realizar el referéndum del 1 de octubre; y una de las principales consecuencias que plantea tras la celebración de dicho acto, sería la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española. Por lo tanto, la cita de este artículo y su intención de ponerlo en marcha previamente a la celebración del referéndum, se podría calificar como una advertencia desde el Gobierno de España al Govern de Carles Puigdemont para evitar la celebración

⁹²SSTC 42/2014, de 25 de marzo de 2014, FJ 3º.

del 1 de octubre, con un claro efecto disuasorio. Cabe reflexionar sobre el contenido de este artículo que parece lo más apropiado para un antes y un después de la consulta.

Por último, cabe destacar el papel de los Mossos d'Esquadra que, como policía autonómica catalana, tiene carácter de policía judicial y como tal debe obediencia a los jueces y fiscales. Por eso, siempre existe el recurso final y aparentemente más sencillo de que el 1 de octubre un juez ordene a los Mossos retirar las urnas o impedir el paso a los colegios electorales, sin que el Gobierno tenga que recurrir a ningún otro instrumento. A finales del 2016 los Mossos ya detuvieron por orden judicial a sendos cargos públicos de la CUP que se negaban a comparecer ante los jueces que los había imputado por desobediencia, pero el nuevo jefe de los Mossos y el consejero de interior, sugirieron que ya no acatarían esa orden judicial. El 1 de octubre podría darse así una situación caótica en la que unos Mossos obedecieran, otros no, y todos se vieran enfrentados en un choque de autoridades que los dejaría en el desamparo. Hechos que precisamente ocurren durante la jornada del 1 de octubre y que procederemos a analizar en el epígrafe siguiente.

3. Celebración del Referéndum de Independencia Catalana

3.1 Análisis de los acontecimientos del 1 de octubre

El 1 de octubre de 2017, se celebró el referéndum que fue declarado inconstitucional y en el que se produjo una intervención de las fuerzas de seguridad del Estado que ha tenido dos visiones opuestas. En primer lugar la de los independentistas, para quienes hubo un uso desmedido de la fuerza por parte de las fuerzas del orden público, uso de la fuerza que se transformó en muchas ocasiones en “violencia”⁹³, y del que hubo una fuerte proyección exterior mediante imágenes difundidas por redes sociales. Y, en segundo lugar, la de los no independentistas para quienes hubo un uso correcto de la “fuerza” por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, limitándose tan solo a la “violencia” a unos casos aislados y legalmente justificados al estar las fuerzas del orden público en situaciones consideradas peligrosas. Sin embargo no hubo voluntad ni se hizo ninguna acción de propaganda al exterior sobre la legalidad (o incluso, si querían también, la legitimidad) del empleo de la fuerza para prohibir una actuación

⁹³Rico, José, “1-O, represión contra votos”, *El Diario*, Barcelona, 2017. En: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20171002/referendum-independencia-catalana-represion-votos-6325381> (Consulta: 02/07/2017).

considerada y declarada ilícita por una resolución judicial⁹⁴, la cual ordenaba la no celebración del referéndum.

Cabe decir que el contexto político del 1 de octubre era un contexto complejo. Un contexto en el que los órganos del Estado habían declarado la ilegalidad del referéndum convocado por el Govern catalán y que el Parlament de Catalunya y el Govern apostataban por afianzar un nuevo marco legal e institucional que pretendía romper con el marco de referencia constitucional.

Las órdenes judiciales recibidas por los cuerpos de seguridad, así como las dictadas desde los órganos gubernamentales españoles, intentaban impedir, no ya los efectos jurídicos del referéndum, sino la misma celebración de la votación⁹⁵. Hay que decir que tal objetivo era de imposible cumplimiento desde el momento en que cientos de miles de personas reclamaban poder votar, organizaciones sociales estaban implicadas en la organización de la votación y un gran número de administraciones catalanas ayudaban a organizarla.

Se trataba pues de un conflicto político e institucional que tenía que hallar una solución política⁹⁶. Los intentos equivocados de resolver el conflicto mediante la violencia institucional no es la salida deseable ni eficaz para la resolución del conflicto. Desde este punto de vista, los excesos en el ejercicio de la violencia policial fueron un error, tanto por el mismo exceso en sí, ya que el acto que se intentaba impedir carecía de validez jurídica, como porque el abuso en el uso de la violencia institucional es, en todos los casos en los que se dé, un síntoma preocupante en el funcionamiento de un Estado democrático de Derecho.

Tras las actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno de España, como hemos analizado anteriormente, para evitar la celebración del 1-O, minutos antes de que se produjese la apertura de los colegios electorales, el Govern anunció la posibilidad de poder votar en cualquier colegio electoral al haberse puesto en marcha un censo universal informatizado. En algunos casos, tal y como explica la alcaldesa de Vic, Anna Erra, se

⁹⁴García, Jesús, “El TSJC asume la investigación del referéndum y ordena impedir la votación”, *El País*, Barcelona, 2017. En: https://elpais.com/ccaa/2017/09/27/catalunya/1506531307_729934.html (Consulta: 28/09/2017).

⁹⁵Presno Llinera, Miguel, “Referéndum en Cataluña, ¿sí o no?”, *El Derecho y el revés*, Barcelona, 2017. En: <https://presnolinera.wordpress.com/2017/10/10/no-declaracion-unilateral-de-independencia-o-si/> (Consulta: 28/10/2017).

⁹⁶Otero Julia, “Único remedio para solucionar la situación en Cataluña”, *Huffpost, Política*, ES, Madrid, 2017. En: https://www.huffingtonpost.es/2017/09/29/julia-otero-apunta-el-unico-remedio-para-solucionar-el-problema-en-cataluna_a_23227602/ (Consulta: 20/09/2017).

continuó adelante con la votación⁹⁷ sin el censo universal, con registros manuales, y puesto que la Generalitat Permitía la votación en cualquier centro se produjeron denuncias de irregularidades.

Es evidente que el sistema de votación que ha decidido llevar a cabo el Govern, vulnera completamente todas las garantías constitucionales electorales. El 1-O fue administrado inicialmente por una Sindicatura electoral parcial, no representativa de la pluralidad del parlamento de Cataluña, que posteriormente fue disuelta, quedando el proceso sin una administración electoral independiente e imparcial. Su celebración estuvo patrocinada por el gobierno catalán que, lejos de mantenerse neutral e imparcial ante las opciones políticas planteadas, hizo campaña hasta saciarse a favor del “Sí” a la independencia. Además, la jornada estuvo marcada por más irregularidades que marcaron el 1-O, como por ejemplo su celebración con urnas opacas, papeletas sin sobres, la votación reiterada de más de un ciudadano, se celebró sin cabinas de votación en muchos colegios y sin una misión de observancia electoral profesional, etc⁹⁸.

Hablamos de un referéndum no solo ilegal en sus cimientos, sino ilícito, ilegítimo y antidemocrático puesto que se celebró con un claro quebrantamiento de la Ley Nacional y del Derecho Internacional. Debemos recordar que la UE, la OSCE, el Centro Carter declinaron la invitación del Govern de Cataluña para observar dicho referéndum. La delegación internacional que estuvo presente en Cataluña durante la jornada del 1-O, Señor Romeva, no “observó el proceso electoral”. Observar un proceso electoral implica observar todas sus fases⁹⁹.

Las cargas policiales ante los colegios electorales y el modo de votación marcaron la jornada del 1 de octubre en Cataluña, donde las Fuerzas de Seguridad del Estado, asumieron la retirada de urnas electorales para impedir el referéndum suspendido por el Tribunal Constitucional. El ministro del interior, Juan Ignacio Zoido, compareció en la Comisión del Interior del Senado por petición propio y también requerido por el Grupo Socialista y el Grupo Mixto para explicar lo ocurrido en dicha jornada, calificada por el Ministro como “hemos pagado todos los españoles por la irresponsabilidad del gobierno

⁹⁷Erra, Ana, “Irregularidades en el referéndum”, *Diario El Confidencial*, Madrid, 2017. En: https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2017-10-01/irregularidades-votaciones-referendum-cataluna_1453255/ (Consulta: 02/10/2017).

⁹⁸Pascual, Víctor Carlos, “El 1-O, un pucherazo que vulnera todas las normas internacionales de elecciones democráticas”, Madrid 2017. En: http://www.abc.es/espana/abci-pucherazo-vulnera-todas-normas-internacionales-sobre-elecciones-democraticas-201710031127_noticia.html (Consulta: 03/10/2017).

⁹⁹Coll, Joaquim, “Las cuatro fases del ‘procés’”, *El País*, Madrid, 2017. En: https://elpais.com/elpais/2017/10/16/opinion/1508169250_582275.html (Consulta: 17/10/2017).

independentista”¹⁰⁰. La intervención de la Policía Nacional y la Guardia Civil, estuvo rodeada de momentos de tensión con los manifestantes independentista ante las puertas de varios centros de votación donde los agentes retiraron a las personas empleando la fuerza. Según los cómputos de la Generalitat, en la jornada la contabilización de personas heridas rodeó la cifra de 10.000 personas¹⁰¹.

Tras estos hechos, Antón Mellón, califica las actuaciones de la policía como “el 1 de octubre asistimos a un ejercicio desproporcionado en el uso de la violencia policial. El uso de la violencia por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad ha de ser enmarcado en las regulaciones y limitaciones que un Estado democrático y de derecho ha de imponer al ejercicio de la violencia institucional”. Estos días se ha dado una guerra de cifras acerca del número de heridos con motivo de las actuaciones policiales del 1 de octubre. Entendemos que la cuestión central es más cualitativa que cuantitativa. La crítica al exceso en el uso de la fuerza policial se ha de mantener con independencia de que los heridos sean 1 o 800. No es un problema de número sino de forma de actuación policial que traspasa los límites que hemos de defender en un Estado democrático de derecho.”La resolución de los conflictos políticos requiere más democracia, no menos democracia; más respeto hacia los que piensan y sienten diferente, no menos respeto; más responsabilidad y menos aventurismo; más memoria y menos violencia. Y aceptar que el mañana puede ser peor que el presente, pero también puede ser mejor.

3.2 Reacciones Políticas y Gubernamentales

En un marco de polarización excluyente, la fuerza del proceso hace que las posiciones ambiguas no sean rentables, lo cual favorece enormemente la estrategia nacionalista. El principal motivo de apoyo al proceso independentista es la creencia de que Cataluña no ha sido tratada adecuadamente por parte del Gobierno de España en los últimos años, seguido del futuro económico de Cataluña y de que la sociedad catalana estaría mejor fuera de España, junto con el deseo de que la sociedad catalana tenga el derecho a decidir y entendiendo que Cataluña es una Nación. La primacía de los elementos de

¹⁰⁰Ferrín, Tatiana, “El despliegue de las Fuerzas de seguridad, el 1-O costó 87 millones”, *El Mundo Diario*, Cataluña, 2017. En: <https://www.mundidiario.com/articulo/politica/despliegue-fuerzas-seguridad-1-costo-87-millones-zoido/20180118191923111803.html> (Consulta: 18/01/2018).

¹⁰¹Sistema de Registro y Comunicación de Violencia Institucional, “Violencia Policial en Cataluña el 1 de octubre”, *Universitat de Barcelona*, Cataluña, 2 de octubre de 2017.

carácter no esencialista sobre los esencialistas¹⁰², es notable cuando se abordan los motivos para estar a favor del proceso.

La ubicación nacionalista tiene también un gran efecto importante, de modo que el aumento de la identificación personal con el nacionalismo incrementa la probabilidad de estar a favor o en contra del proceso. La valoración de Albert Rivera, también ejerce una influencia negativa en el apoyo al proceso, es decir, un aumento de valoración del líder de Ciudadanos disminuye la probabilidad de estar a favor. Esto nos indica el fuerte papel de Ciudadanos y, especialmente de su líder nacional, que además es catalán, como elemento polarizador de la cuestión catalana entre los no independentistas¹⁰³.

El modelo de regresión logística para el posicionamiento en contra del proceso de independencia es capaz de explicar el porcentaje de dicho posicionamiento. Los elementos que más favorecen el rechazo al proceso son los liderazgos de dos partidos de ámbito nacional, de Miquel Iceta y de Albert Rivera. Como elementos de influencia negativa en el posicionamiento contra el proceso destacan la ubicación en la escala nacionalista, es decir, como es lógico, una ubicación muy nacionalista influye negativamente en la probabilidad de estar en contra del proceso. Esta misma influencia la ejercen las valoraciones de los líderes independentistas, Oriol Junqueras y Carles Puigdemont. C's, por el contrario, ocupa y defiende una postura no independentista, que se muestra contraria a la celebración de Referéndums ilegales que ponen en peligro el sistema democrático del país y que, por lo tanto, se desvirtúan de toda legitimación.

Las sociedades modernas basan su organización y convivencia en dos pilares: la democracia y el estado de derecho. Ello supone que en los países políticamente más avanzados los enfrentamientos y las discrepancias se resuelven en el parlamento y bajo el imperio de la ley. De esta manera, la legalidad democrática se convierte en el instrumento de garantía de la paz social, alejando la confrontación y la crispación y la defensa de los intereses y facilitando el desarrollo de sociedades más prósperas y cohesionadas. La sociedad democrática española vive, pues, permanentemente amenazada por los nacionalistas e independentistas que cuestionan sistemáticamente la legitimidad de sus instituciones e incumplen impunemente las leyes. Ciudadanos califica la realización de la consulta ilegal del 1 de octubre como “una herramienta de zarpa contra nuestra democracia y planificadas por los mismo cargos públicos que

¹⁰²Taibo, Carlos, “Sobre el Refrendo catalán y su entorno”, *Vila Web*, 31 de julio de 2017, pp 1-2

¹⁰³Jaraíz Glías, Erika; Lagares Diez, Nieves; Barreiro Rivas, Bosé Luis, “Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades”, *Condiciones y razones del proceso*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2017, pág. 26-30.

prometieron cumplir y hacer cumplir las leyes, unas leyes que les otorgan su legitimidad como gobernantes”¹⁰⁴.

Desde un punto de vista constitucional, esta oposición de Ciudadanos en contra del procés, equiparándola con la posición de otros partidos políticos que apoyan el cese del procés se deduce una vez más que la celebración de la consulta ilegal realizada el 1 de octubre en Cataluña, vulneró normas de carácter constitucional y, por lo tanto, asientan las riendas y fortalezas del equilibrio democrático. En primer lugar, se produce la vulneración del artículo 71 de la Ley de Bases del Régimen Local, “De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local”.

Y, en segundo lugar, el artículo 122 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: “Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”. La Constitución Española en su artículo 149.1.32 atribuye al Estado “la competencia exclusiva en materia de autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum” por lo que ninguna otra entidad o administración como las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales, pueden entrar a regular en esta materia¹⁰⁵.

En definitiva, estos referéndums son un instrumento de los separatistas para violentar el Estado de Derecho vulnerando procedimientos legales que sustentan nuestra democracia. Por estos motivos, tanto Pedro Sánchez, secretario general del PSOE, como Albert Rivera, insisten en mantener su apoyo al Estado y a la Constitución, pero aunque el mayor culpable de esta tensión es el gobierno de Carles Puigdemont, el Gobierno de

¹⁰⁴C’s Ciutadans, “Posicionamiento Político”, Referéndums Ilegales, 2017, pág. 1.

¹⁰⁵Así lo ha recordado en numerosas ocasiones la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en varias de sus sentencias: la STC 103/2008, STC 31/2010, STC 31/2015.

Mariano Rajoy no debería negarse a la negociación ya que esta postura complica el entendimiento.

Ante la debilitación que produjo el 1-O en los partidos del PDeCat y ERC, es claro que además de la CUP, el más obvio referente de la lucha independentista en Cataluña, las formaciones integradas en Junts Pel Sí son los principales defensores de la consulta a pesar de la prohibición estricta realizada desde el Tribunal Constitucional declarando la ilegalidad y anulando la realización de la consulta. Estamos ante una postura del Govern frente al Gobierno Español, de desafío, una postura que se encuentra localizada fuera de la esfera democrática y completamente desvinculada de los márgenes que estipula la ley. Desde el Gobierno el partido popular ha insistido en la defensa de la democracia y de la constitución como principal respuesta al desafío de la Generalitat catalana tras el 1-O. El Ejecutivo de Mariano Rajoy contempló al respecto dos vías posibles para frenar este avance hacia una ruptura de la legalidad.

En primer lugar, visualizó la posibilidad de establecer un diálogo con el Govern català que conllevara a un acuerdo y llegar al entendimiento político y constitucional pero para ello, era preciso “estar en la legalidad, que se sitúen en el orden constitucional” y no realizarse la Declaración Unilateral de Independencia, condiciones que el Govern no estaba dispuesto a respetar.¹⁰⁶ Y ante lo dicho, la segunda posibilidad fue bloquear la logística de la consulta y la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española para una eventual Declaración Unilateral de Independencia, y veremos en el desenvolvimiento de los demás epígrafes de esta exposición. Así, asegura el presidente del Gobierno en varias declaraciones que “nadie va a liquidar la democracia española [...] haré todo lo posible para impedir que Cataluña vaya en contra de la ley fundamental de esa democracia”¹⁰⁷ lo que se puede calificar como una respuesta, frente a la situación catalana, del Gobierno firme ante cualquier ilegalidad de los independentistas.

Por su parte, la cuestión catalana ha servido como nexo de unión entre los Populares y los Socialistas. Los partidos políticos desde la fidelidad a sus programas electorales y pensamientos políticos, instrumentalizan una postura conjunta de respuesta al desafío catalán. Así se constata en las declaraciones del Secretario de Organización del PSOE,

¹⁰⁶Ponce de León, Rodrigo, “El Gobierno abre una vía de diálogo en el parlament si no hay una declaración unilateral de independencia”, *El Diario*, Madrid, 2017.
En:https://www.eldiario.es/politica/Gobierno-Parlament-declaracion-unilateral-independencia_0_694330913.html (Consulta: 06/10/2017).

¹⁰⁷Obregón, Carmen, “Rajoy ofrece diálogo a todas las fuerzas políticas tras el órdago soberanista”, *El Economista*, Nº 3564, Barcelona, 2017, pág. 14.

José Luís Ávalos, quien defiende el “apoyo sin fisuras de los socialistas a todos los diputados del Parlament que pidieron respeto a la legalidad y a procedimientos democráticos [...] el procés plantea una ruptura de legalidad que afecta a todas las instituciones del Estado y están participando en esta mascarada groseramente orquestada para que el Parlament apruebe a toda costa una ilegalidad”¹⁰⁸.

Aún más interesante es el posicionamiento político que ha tomado Podemos frente a la jornada del 1 de octubre, pues no ha logrado definir posturas claras frente al referéndum catalán ya que se hace defiende un republicanismo que considera que la única manera de avanzar en este país hacia una sociedad justa, es romper con la monarquía y el Estado Español, y para ello sirve el derecho de autodeterminación¹⁰⁹. Pablo Iglesias, líder de Podemos, aprovecha la situación del 1-O ocurrida en Cataluña y los actos por parte del Gobierno para aprovechar ese 1 de octubre tras numerosos avisos de su ilegalidad y de que no era acorde ni con la Constitución ni con la democracia la realización de esa consulta, para entrelazar sus pensamientos e intereses políticos. Aúpa los incidentes del 1 de octubre para encabezar una Moción de censura contra Mariano Rajoy. Es cierto que los intereses políticos y personales de cada partido político siguen a flor de piel, pero ante una cuestión de integridad territorial no deberían de mezclarse ni anteponerse entre ellos y deberían apoyar al Estado en los desafíos que entran en contradicción con la democracia y debería de replantearse la idea de un pacto de Estado. Reflejada la posición resuelta de las instituciones catalanas, que declaran explícitamente su intención de no supeditarse a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional, consideradas con falta de legitimidad y de competencia, puede concluirse que el Estado español está ante un problema tanto con relevancia histórica, política y jurídica de difícil solución ya que inciden también otras circunstancias sociológicas y económicas. El inicio y planteamiento del problema se identifica con el sector de la clase política catalana que se instaura en un importante sector de la sociedad de Cataluña y toma el camino de la vía independentista, de la separación política de España para resolver problemas económicos, políticos y sociales, entendiendo como sociales los problemas identitarios idiomáticos. La solución más

¹⁰⁸“Guía para entender la posición de los partidos políticos sobre el referéndum”, *El Confidencial*, Madrid, 2017. En: https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2017-09-26/independencia-cataluna-pp-psoe-podemos-ciudadanos-partidos_1444090/ (Consulta: 26/09/2017).

¹⁰⁹Salevert Manzanera, Miguel, “Sobre el Referéndum catalán y la división de la izquierda”, *Instituto de Filosofía*, Extremadura, 2017, Licencia de Creative Commons BY - NC- ND Viento Sur, pp. 1-5.

adecuada en este terreno, sería la negociación política entre las instituciones de Cataluña y del Estado español.

Sin embargo, parece claro que hasta ahora la vía de negociación posee diversas dificultades porque una de las partes, la institución catalana, insiste en optar por el uso de instrumentos jurídicos ilegalizados, o la vía de hecho, mientras que la otra parte que es el Gobierno de España, insiste en el mantenimiento del orden jurídico- Constitucional. Por lo tanto, ambas posiciones evidentemente contradictorias dificultaban el posible acuerdo y el éxito de la negociación.

La cuestión catalana, se encuentra sobredimensionada políticamente y el efectivo peso real, social e institucional, de fuerzas separatistas, es menor de lo que su incidencia política puede representar, pero es suficiente para alterar la convivencia cotidiana. Los partidos nacionalistas, sobre todo PSOE y PP, se han apoyado en esos partidos separatistas para gobernar. Apoyo que se ha pagado con el consentimiento, cuando no el favorecimiento de la actuación de dichos partidos en Cataluña, pero también en el gobierno del País Vasco.

Por tanto, la actuación política en este terreno, requiere de negociación pero también requiere un esfuerzo de actuar sobre el sector de la sociedad catalana que se opone a la independencia y que supera gran parte de los ciudadanos, promocionando su articulación política para que el fomento del diálogo y negociación sobre el conflicto también les represente a ellos y no solo represente a esa minoría separatista.

3.3 Huelga General catalana del 3 de octubre

La Huelga general catalana celebrada el 3 de octubre de 2017¹¹⁰, fue convocada en el territorio catalán por los sindicatos del CGT, CNT, COS, I.CSC e IAC, así como por los diferentes Comités de Defensa de la Huelga. El motivo único y principal de la convocatoria fue la denuncia por la vulneración de derechos y el empeoramiento de las condiciones laborales en diferentes centros de trabajo y la represión del Estado Español contra la ciudadanía como consecuencias de la actuación de la Policía Nacional y la Guardia Civil, enmarcada dentro de la campaña como la “Operación Anubis” contra la celebración del referéndum sobre la independencia de Cataluña. La mesa democrática, decisión convocar una paralización social bajo el nombre de “Parada del País, para el

¹¹⁰Montañés, Carlos, “Huelga general del 3 de octubre”, *El Periódico, Política*, Barcelona, 2017. En: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20171003/huelga-general-3-octubre-2017-cataluna-directo-6326497> (Consulta: 03/10/2017).

mismo 3 de octubre. La composición de esta plataforma, fue heterogénea, agrupando a entidades sociales (Asamblea Nacional Catalana, Òmnium Cultural), organizaciones sindicales (CCOO, UGT, USOC) y organizaciones patronales (PIMEC, CECOT), entre otras muchas.

La Mesa instó a hacer concentraciones ante los centros de trabajo o a los Ayuntamientos a las 12 h con el objetivo de “luchar contra la represión y las libertades”¹¹¹. Durante la tarde, los Comités de defensa del Referéndum se reunieron en plazas y pueblos del país en asamblea para coordinar los actos del día siguiente. La noche del 2 al 3 de octubre, centenares de manifestantes se concentraron a las puertas de algunos hoteles donde se alojaban policías nacionales y guardias civiles para manifestarse ruidosamente¹¹².

Los sindicatos impulsores de la huelga convocaron a las 12 h. la manifestación en las capitales de la comarca y a las 18 h manifestación en la capital del área regional. En el caso de Barcelona, la manifestación por la tarde se convocó en los jardines de Gracia. Los Bomberos, por su parte, anunciaron una manifestación a las 11 de la mañana ante la Delegación del Gobierno de Barcelona. Por su parte, la Mesa por la Democracia convocó concentraciones a las 11 en el instituto Ramón Llull, que fue uno de los varios centros afectados durante el referéndum por la policía, y a las 18 horas en la plaza de la Universidad¹¹³.

La huelga fue ampliamente secundada. Los estibadores del Puerto de Barcelona y del Puerto de Tarragona secundaron la huelga al 100%. También lo hicieron algunos grandes centros logísticos como Mercabarna, así como gran parte de Centros Educativos y sanitarios. La diputación de Gerona decidió no adherirse a la huelga. Una huelga que terminó con la comunicación a los barcos amarrados al Puerto de Barcelona que alojan a agentes de la Guardia Civil y la Policía Nacional, que alargarían su estancia hasta el 11 de octubre¹¹⁴.

¹¹¹Oriols, Nuria, “Aturada general del 3 d’octubre: Sindicats, partits i entitas promouen una resposta unitaria a la repressió de l’Estat.”, *Ara Cat*, Barcelona, 2017. En: https://www.ara.cat/politica/Reunio-sindicats-entitats-vicepresident-Junqueras_0_1879612252.html (Consulta: 01/10/2017).

¹¹²Fuentes, Antoni: “Com t’afectarà l’aturada general del 3 d’octubre en Catalunya?”, *El Periódico*, Barcelona, 2017. En: <https://www.elperiodico.cat/ca/economia/20171002/vaga-general-catalunya-referendum-6319677> (Consulta: 02/10/2017).

¹¹³Fuentes, Antoni, “Paro del país y huelga general en Cataluña”, *El Periódico*, Barcelona, 2017. En: <https://www.elperiodico.com/es/economia/20171002/paro-de-pais-y-huelga-general-en-catalunya-6327570> (Consulta: 02/10/2017).

¹¹⁴“L’ 1-O, els dies abans i els dies després”, *Ara Cat*, Barcelona, 2017. En: https://www.ara.cat/politica/referendum-1-O-votacio-consequencies-proces-independencia_12_1873132669.html#68041 (Consulta: 03/10/2017).

3.4 Impacto Social

El referéndum del pasado 1 de octubre en Cataluña, marcó un antes y un después en la situación política del país. Las cargas policiales y los graves disturbios que se vieron durante la jornada electoral, en la que los ciudadanos estaban llamados a participar para decidir sobre la independencia de Cataluña, crearon una sensación de tensión y malestar que se prolonga en el tiempo. Las posiciones de la sociedad catalana ante el proceso estuvieron muy equilibradas, con el 49'5% de los ciudadanos a favor y el 44% en contra¹¹⁵. A nuestro parecer, Cataluña está inmersa hoy en día en una gran fractura social debida al conflicto latente del proceso que ha traspasado fronteras dividiendo a la sociedad catalana en independentistas, contrarios y equidistantes. El proceso de secesión en Cataluña se contempla desde muchos años atrás, pero la celebración del Referéndum Ilegal del 1 de octubre ha sido el detonante que ha conllevado a enfrentamientos entre los ciudadanos catalanes y un gran repudio al resto de las personas que habitan en el resto del territorio Español. Esta agitación y las emociones desbordadas en los últimos días están “polarizando la sociedad catalana, dañando la salud mental de los catalanes, barriendo matices y fracturando las relaciones dentro y fuera de Cataluña”¹¹⁶.

Frente a esta realidad que, bajo nuestro criterio, es indudable su existencia y prolongación mientras quepan partidos políticos y dirigentes de partidos que apuesten por un proyecto de independencia bajo el conocimiento de su repetida ilegalidad, resulta relevante la opinión de algunos expertos que realizan una crítica opuesta y que abogan porque “hablar de fractura social sería exagerar las cosas [...], en siete años del proceso no ha habido incidencias ni problemas de convivencia; la mayoría de catalanes cree que la relación de Cataluña con el Estado Español no está bien resuelta y entre un 70% y un 80% opina que la solución pasa por que los catalanes voten en referéndum como quieren que sea su futuro”¹¹⁷, como así señala Antoni Biarnés, Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Como podemos apreciar, para Biarnés está claro que hay diversidad de opiniones sobre un tema que es muy importante y que ha generado un debate público. Sin embargo, frente a opiniones descartando la fractura social del territorio catalán, otros expertos argumentan que no estamos específicamente ante una

¹¹⁵ *Estudio sobre los posicionamientos ante el proceso d'Independencia català del 2017*, realizada por el Equipo de Investigaciones Políticas de la USC.

¹¹⁶ Villarino, Ángel, “La tensión cotidiana del proceso tras el 1-O”, *Diario El Confidencial*, Barcelona, 2017. En: https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2017-10-05/independencia-cataluna-tension-fractura-social-amigos-familias-referendum_1455651/ (Consulta: 05/10/2017).

¹¹⁷ Gomez Ruiz, Lara, “¿Hay o no fractura social tras el 1-O?”, *La Vanguardia*, Barcelona, 2017. En: <http://www.lavanguardia.com/vida/20171211/433436530496/fractura-social-catalunya-1-o.html> (Consulta: 11/12/2017).

fractura y que lo que se ha producido es “una división entre una parte de los catalanes que están decepcionados, dolidos y humillados y otra parte, que no llega a la mitad que está contenta de que haya pasado esta situación y encima lo aplaude” como es el caso de Francesc Núñez, sociólogo de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC)¹¹⁸. Según Núñez, este hecho no se ha dado como resultado del *procés*, si no que estamos ante una fractura provocada por una reacción del Estado español del *procés*. En términos generales podemos hablar de que, si bien existen ciertas diferencias en términos socio demográficos, los elementos que generan el contraste entre ambos grupos son fundamentalmente de carácter político, observándose en este sentido una mayor heterogeneidad en el caso de aquellos que se manifiestan en contra del proceso, frente a la compactación que muestran aquellos que están a favor del mismo. Se constata de nuevo, la importancia que el eje identitario ha tenido en el posicionamiento respecto al *procés*. Estos perfiles, discriminantes por su carácter fundamentalmente político, avalan algunas de las condiciones que hemos señalado anteriormente: el desplazamiento del nacionalismo catalán hacia la izquierda, la fortaleza de la identidad marcada por la quiebra entre partidos, o la exclusividad de la coalición. En todos estos sentidos, el *procés* es la estrategia del independentismo catalán¹¹⁹.

Reforzando la postura de la existencia de la fractura social en el territorio catalán, no es equiparable la fractura social con las desigualdades sociales y divisiones de clases sociales, si no en una contextualización en términos políticos y en posiciones enfrentadas y basada en sentimientos que van unidos al eje nacionalista de la pertenencia a un país. Ésta fractura social, ha generado episodios discriminatorios que han dejado las puertas abiertas a numerosas investigaciones que han requerido la intervención de la Fiscalía y del Tribunal Superior de Justicia tras la discriminación y humillación ejercida por docentes en colegios sobre hijos de Guardias Civiles¹²⁰, tanto por su actuación durante la jornada del 1 de octubre en Cataluña, y por su obediencia al Gobierno del Estado Español de frenar un acto completamente ilegal que vulneraba

¹¹⁸Gomez Ruiz, Lara, “¿Hay o no fractura social tras el 1-O?”, *La Vanguardia*, Barcelona, 2017. En: <http://www.lavanguardia.com/vida/20171211/433436530496/fractura-social-catalunya-1-o.html> (Consulta: 11/12/2017).

¹¹⁹JaráizGulías, Erika; Lagares Diez, Nieves; Barreiro Rivas, Xosé Luis, “Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades”, *Condiciones y razones del procés*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2017, pág. 23.

¹²⁰“Un juez investiga a uno de los profesores docentes denunciados por discriminar y humillar a hijos de guardias civiles”, *El Español*, Madrid, 2017.

En: https://www.elspanol.com/espana/20180502/investiga-profesores-denunciado-humillar-hijos-guardias-civiles/304219980_0.html (Consulta: 02/05/2016).

todos los pilares y principios de un Estado Social y Democrático de Derecho y que excedía de las competencias autonómicas que en la actualidad posee el Govern. El adoctrinamiento, en este caso, y la violencia psicológica, son conductas sociales que fomentan la separación de la sociedad catalana y la condicionan a posicionarse en un “bando u otro” que poco a poco asienta posturas y conductas totalmente opuestas y que contribuyen a una difícil unión y cooperación social que, por otra parte, creo que es lo que más necesita el territorio catalán en estos momentos.

Sin embargo, aunque esto es una realidad indiscutible, cabe destacar que no hay unanimidad sobre si el 1-O conllevó violencia o no ya que que detrás del 1-O y de los contenciosos que lleva el Juez Llarena, está la interpretación de lo que se entiende por “Violencia”.

El Auto del juez Pablo Llarena, acusa a 13 líderes separatistas de alzamiento violento con el propósito de separar Catalunya del resto de España. El proceso, perseguía romper el orden constitucional al mismo tiempo que hubo una retirada de desobediencia, pero lo que suscita polémica es la consideración del delito de rebelión porque exige el uso de violencia comporta penas de cárcel de hasta 30 años. Para una parte de la opinión pública catalana, el “proceso” no solo ha sido pacífico, sino incluso “festivo”, pues en las multitudinarias manifestaciones soberanistas no hubo ningún incidente grave. Se ha enfatizado muchas veces en ese argumento por parte de las partes que sostienen la falta de violencia del 1-O, pero esta no es la única verdad de lo sucedido entre el 2012 y el 2017. Cuando una parte de la sociedad pretende imponer su proyecto político a la otra mitad, está ejerciendo violencia en un sentido amplio. Por eso ha habido tantos desgarros familiares o entre amigos, al mismo tiempo que ha sido latente la tensión social en septiembre y octubre, cuando el enfrentamiento civil estuvo tan cerca.

Hubo también una violencia de carácter institucional, con la instrumentalización de todo el aparato de la Generalitat al servicio de la secesión, sin respetar el principio de neutralidad de unas instituciones y medios de comunicación. Muchas entidades culturales, profesionales, sindicales, se alinearon a favor de la autodeterminación sin mediar ninguna consulta interna y burlando su pluralidad interna. El objetivo, fue trasladar una imagen de unanimidad de la sociedad catalana por lo que este clima favoreció una violencia verbal contra disidentes y, en algunas ocasiones intimidaciones con ataques a sedes de los partidos o el señalamiento gansteril en la universidad por parte de los grupos radicales.

Por otra parte, La jurisprudencia de esta Sala caracteriza la violencia por su naturaleza física, por su manifestación personal y por su idoneidad. El carácter físico implica que el ejercicio de la violencia exija del uso de la fuerza para un daño actual y presente, en clara contraposición a la intimidación o el ejercicio de cualquier presión psicológica mediante la sugerencia de poder llegar a materializarse un daño potencial. Su manifestación personal o subjetiva, supone que en la violencia el receptor de esa fuerza sea una persona, por más que las cosas materiales sean también posibles destinatarios de la fuerza física. Exigiéndose, por último, una idoneidad o suficiencia, residenciada en que la fuerza tenga intensidad suficiente como para ser apta a doblegar la voluntad de aquel contra quien se dirige y revestir, por ello, una capacidad para lesionar el bien jurídico que se protege. Sin embargo, en lo que hace referencia a actuar violentamente, aun cuando lo violento supone del uso de una fuerza e ímpetu físico incompatible con la fuerza psicológica, carece del elemento subjetivo inherente a la violencia, pudiendo proyectarse lo violento sobre las cosas materiales.

Ello es claramente apreciable en el presidente de la Generalidad de Cataluña, Carles Puigdemont, en el vicepresidente Oriol Junqueras i Vies, y en Joaquim Forn i Chiariello. En la reunión de coordinación policial del día 28 de septiembre, los tres fueron informados por los responsables de los Mossos d'Esquadra de que la policía autonómica evaluaba un grave riesgo de incidentes violentos procedentes de un sector de la población particularmente movilizado. Conocían además la gravedad en la que desembocó la protesta ante la Consejería de Economía, y sabían de la decisión judicial de prohibir la celebración de la votación, que estaba además garantizada con el importante despliegue de seis mil agentes de las fuerzas de orden público que habían sido movilizados desde otros puntos del país. Pese a ello, teniendo la capacidad de decidir sobre un referéndum que ellos mismos habían convocado y la capacidad de aportar los mecanismos de seguridad policial que podían coadyuvar a la contención de la violencia, prefirieron ordenar la continuación del proceso, llamar a la población a la movilización y a la participación, e impulsar el diseño de un operativo policial autonómico comprometido con que las movilizaciones partidarias de la votación ilegal pudieran enfrentarse con éxito a la fuerza policial del Estado.

Otros, como Carmen Forcadell y Oriol Junqueras, ex presidentes del Parlament de Catalunya, manifiestan en sus respectivos recursos interpuestos al Auto que el Juez Llarena dictó, destacan que el proceso independentista no ha contemplado la violencia y que, por tanto no pueden ser juzgados por dicho motivos. Ambos sostienen que “en

Cataluña no ha habido ningún alzamiento público y violento para declarar la independencia ni se contempló la posibilidad de usar vías que no fueran pacíficas [...]”, por lo que únicamente se les podría imputar el delito de desobediencia y no de rebelión. Frente a los hechos escritos, es claro que las posturas independentistas y no independentistas, van más allá del plano político. Y es que se plasman en la sociedad, fomentando la desunión y siendo un condicionante que impide conseguir lo que hoy en día necesita Cataluña, una sociedad unida frente a todas las consecuencias que históricamente y actualmente ha generado el procés, que luche contra el separatismo.



TERCERA PARTE

CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL 1 DE OCTUBRE Y LA DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA CATALANA

1. Las Consecuencias Socio-Económicas

1.1 Traslado de Sedes Sociales Empresariales

El revuelo que ha causado el 1 de octubre en todo el territorio catalán ha conllevado al traslado de una multitud de Sedes Sociales Empresariales con residencia social histórica en el territorio catalán. El pasado 6 de octubre, el Consejo de Ministros, aprobó el Real Decreto-Ley 15/2017 de Medidas Urgentes en materia de Movilidad de Operadores Económicos que permite a las empresas cambiar su domicilio social sin necesidad de contar con el visto bueno de la junta de los socios. La medida se aprobaba con urgencia ante la coyuntura política de Cataluña y la decisión de importantes compañías de cambiar su domicilio social ante el anuncio de una posible declaración de Independencia.

Este nuevo procedimiento, que entró en vigor el pasado 7 de octubre, el mismo día de su publicación en el BOE, se aplicaría a todas las empresas salvo aquellas cuyos estatutos incluyan una "mención expresa" por la que el órgano de administración no pueda ser competente para el cambio de sede. La supresión de la intervención de la junta, además de agilizar el proceso en, al menos, un mes o 15 días según se trate de sociedades anónimas o limitadas, reduce la incertidumbre sobre el resultado de la votación en este punto, hecho fundamental cuando se trata de grandes empresas cotizadas¹²¹. De acuerdo con el artículo 9 de la Ley de Sociedades de Capital, las sociedades deben registrar su domicilio social "en el lugar en el que se halle el centro de su efectiva Administración" independientemente de las sucursales que abran en España o en el Extranjero. En 2010, la Ley establecía que cualquier modificación de los Estatutos sería competencia de la junta general y que, salvo disposición en contrario de los mismos estatutos sería el órgano de administración el competente para cambiar el domicilio social dentro del término municipal. Posteriormente, en 2015 la Ley amplió para el órgano de administración la potestad de cambiar el domicilio ya no solo dentro

¹²¹CEST, "Consecuencias mercantiles, fiscales y laborales de un cambio de domicilio social", *El País*, Madrid 2017. En: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/10/10/legal/1507649039_463644.html (Consulta: 13/10/2017).

del término Municipal, si no a cualquier parte del país. Pero añadía que este derecho solo lo tenía salvo disposición en contrario de los Estatutos¹²².

Varias empresas y bancos anunciaron tras la Jornada del 1 de octubre en Cataluña, que trasladarán sus sedes sociales fuera de Cataluña si se realiza la declaración de independencia. En realidad, el cambio del domicilio social de una sociedad de un territorio a otro es algo más simbólico que efectivo. No implica obligatoriamente el traslado de sus centros operativos o de producción, con lo que, si esos centros no se mueven, no tiene por qué afectar al grueso de su plantilla ni a la relación con sus clientes¹²³. El lugar donde se encuentra el domicilio social sí es importante porque marca dónde está la dirección de una empresa o entidad, su efectiva administración y en definitiva el mando de la compañía.

En el caso de los bancos y en la actual situación de Cataluña, el cambio de sede anunciado y realizado por el Banco Sabadell y Caixabank, es una cuestión de imagen y de transmitir tranquilidad a sus clientes y minimizar posibles fugas de capitales. Por añadidura, y ante la incertidumbre que generaría una hipotética declaración unilateral de independencia, el traslado de sus domicilios sociales fuera de Cataluña garantiza a los bancos su asociación con el Fondo de Garantía de Depósitos, que protege los ahorros de los clientes. Sin embargo, hay que recordar que, mientras la legalidad constitucional española esté vigente en Cataluña, el BCE seguirá garantizando la operativa de los bancos, ya que una declaración unilateral de independencia no modifica el estatus legal de Cataluña, que seguirá formando parte de España mientras no sea reconocida como Estado independiente. Junto a estas dos empresas, se suman unas 3.208 empresas que salieron de Cataluña entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre, pero se añaden 1.350 nuevas mudanzas del primer trimestre del año, por lo que ya han salido de esta región un total de 4.558 compañías¹²⁴

¹²²Efe; Mariscal, “Cambio de sede social, ¿qué implica para las empresas catalanas?”, *Diario 20 Minutos*, Madrid, 2017. En:<https://www.20minutos.es/noticia/3154639/0/cambio-sede-social-claves-implica-gas-natural-banco-sabadell-caixabank-fiscal/> (Consulta: 09/10/2017).

¹²³Así, por ejemplo, el Banco Santander tiene su sede social en la ciudad de Santander y sus servicios centrales se sitúan en Madrid, el mismo lugar donde el BBVA sitúa su cuartel general, pese a tener su domicilio social en Bilbao. Ocurre algo similar con la constructora FCC, con sede social en Barcelona y centro operativo en la capital madrileña.

¹²⁴Verbo, M.L; García, I, “Empresas que han salido de Cataluña desde el 1-O; ¿Hacia dónde se dirigen las empresas de Cataluña?”, *Datos Estadísticos*, “*Empresas que han trasladado su sede social fuera de Cataluña debido a una inestabilidad política*”, *Expansión*. Madrid, 2017. En:<http://www.expansion.com/empresas/2017/10/06/59d74d6e22601d64698b469f.html>(Consulta: 13/03/2018).

En octubre se registró la jornada con más salidas, el 19 de octubre, cuando la cifra alcanzó las 268. Cabe destacar también el repunte que se registró el viernes 27 de octubre, con 140 compañías, mientras el Parlamento de Cataluña aprobaba la DUI (Declaración Unilateral de Independencia) y el Senado daba luz verde a la aplicación del artículo 155 de la Constitución. En noviembre, las cifras de salidas de empresas fueron más bajas que en octubre, con un total de 894. El día que más traslados se registraron fue el 3 de noviembre, con 86, mientras que los días con cifras más bajas fueron el 23 y el 29, con 21 salidas. Por su parte, en diciembre huyeron 338 compañías, con un mínimo de 11, registrado el 18 de diciembre, y un máximo de 31, el día 1¹²⁵. Algunos expertos, como Luíís del Almo, especifican que el cambio de las Sedes Sociales Empresariales de Empresas en Cataluña, tendrá un mínimo impacto en términos de fiscalidad, aún cuando se traslade también el domicilio fiscal, dado que los principales impuestos que abonan las empresas (Sociedades e IVA) son de carácter estatal. Sí tendría efecto sobre las arcas de Cataluña un eventual “movimiento de trabajadores”, dado que Hacienda catalana tiene cedido el 50% de IRPF, por lo que la disminución de las plantillas en esta comunidad acarrearía una merma de los ingresos autonómicos¹²⁶. No obstante, el único impacto fiscal de los cambios de sede por parte de empresas catalanas estará en la pérdida de recaudación de algunos impuestos autonómicos, si bien los expertos consultados también calculan que el efecto será mínimo. El más importante gestionado por la Generalitat que afecta a las personas jurídicas es el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados relacionados con operaciones societarias. Sin embargo, el impuesto está exento para las ampliaciones de capital y solo se abona un 1% en el caso de reducciones de capital, una operación poco habitual en grandes corporaciones. En el caso de la tributación local el cambio de sede tampoco será relevante, puesto que el impuesto de actividades económicas está ligado a la presencia física de la empresa en la ciudad¹²⁷.

Sin embargo, en el marco Laboral, el aumento del paro y la rebaja de salarios son los dos efectos de carácter laboral que más lleva consigo el proceso de independencia para

¹²⁵Gámez, Carlos, “Fuga de Empresas más importantes de Cataluña”, *Datos gráficos Estadísticos*, 20 Minutos, Madrid, 20 de octubre de 2017, pp. 2-3.

¹²⁶REFEM EMPRESA, REFEM CATALUÑA, “Resultados Encuesta a Directivos de Catalunya”, *Documento elaborado por Fernando Trias de Bes*, Diciembre de 2017, Madrid, pág. 11.

¹²⁷Este es un impuesto que se calcula en función de parámetros como los establecimientos abiertos, el número de personas que trabajan en cada centro de trabajo o bien los metros cuadrados que ocupa, por lo que no habría variaciones en el plano fiscal si no se cierran las oficinas y se traslada al personal.

Cataluña. La EPA, ha establecido la tasa de paro alrededor del 34% junto con un empobrecimiento de la población a causa de la reducción de salarios y la pérdida de poder adquisitivo en los hogares¹²⁸. El economista, Juan Ignacio Crespo, apunta que “estamos ante un proceso largo y complicado debido a la actual situación insurreccional”¹²⁹. Desde el punto de vista de este experto, el problema está en que las empresas quieren seguir teniendo acceso directo al libre mercado europeo, por lo que actualmente latente el conflicto, ven imposibilitadas estas posibilidades y, en el caso de producirse una definitiva independencia, no podrían permitirse seguir operando en Cataluña. Resulta difícil cuantificar esa baja salarial, pero en el caso de que las empresas pudieran mantener los salarios, solo el hecho de contar con una moneda propia, cuyo valor en principio sería inferior al euro, traería consigo una pérdida de valor adquisitivo en las familias.

Según Almudena Semur, gerente del Instituto de Estudios Económicos, existen estudios que cuantifican la contracción del PIB entre el 9 y el 20% de cara a la independencia¹³⁰. Incide en que ya estamos viendo una fuga de empresas, de capitales, en que Cataluña se ve afectada por el Efecto Frontera, que trae consigo un alza de aranceles y que obliga a las empresas a reducir costes para poder seguir vendiendo al exterior. La forma más rápida de hacerlo es con la rebaja de salarios.

Ante este panorama, un informe de la Sociedad Civil catalana eleva al 34% la tasa de desempleo en la comunidad autónoma en caso de la definitiva independencia. Esto supone multiplicar por tres el nivel de paro registrado por la autonomía en el segundo trimestre del año que fue del 13'2%, según la última Encuesta de Población Activa (EPA). De hecho el estudio contempla que el peor de los escenarios, sería del 16%¹³¹.

¹²⁸“La independencia traería una fuerte devaluación de los salarios de Cataluña”, *Encuesta de Población Activa (EPA), Datos Estadísticos*. En: <https://www.libremercado.com/2017-07-27/el-paro-cae-en-340700-personas-en-segundo-trimestre-y-baja-de-los-4-millones-1276603512/>

¹²⁹Gutiérrez, Ingrid, “La tasa de paro podría triplicarse el 34% con un retroceso del PIB del 9% y el 20%”, *La Información*, Cataluña, 2017.

En: <https://www.lainformacion.com/politica/cataluna/la-independencia-traeria-una-fuerte-devaluacion-de-los-salarios-a-cataluna/6287953>
(Consulta: 23/12/2017).

¹³⁰Semur pone como ejemplo el peor momento de la crisis de España en el que el mayor retroceso del crecimiento supuso que la tasa de paro se cuadruplicase, que la deuda se multiplicase por tres y que se produjeran fuertes recortes de gasto público y subidas de impuestos.

¹³¹Encuesta de población Activa, “Resultado por comunidades autónomas”, *Instituto Nacional de Estadística, Datos Estadísticos*, Cataluña, 2017, pp. 23-26.
<http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0217.pdf>

1.2 Efectos Internacionales

A nivel internacional, otra de las consecuencias sería la salida de la UE y de la moneda común. Desde el Govern se espera que no se haga efectiva o sea transitoria, pero el reglamento comunitario especifica que la constitución de un nuevo Estado requiere el inicio de un nuevo proceso de adhesión, el cual puede ser vetado por cualquier Estado miembro. Cataluña perdería todos sus beneficios como miembro a través de España. En primer lugar, la garantía del Banco Central Europeo (BCE) como red de seguridad y principal línea de financiación de las deudas soberanas. Además, las entidades de crédito españolas y catalanas compran a día de hoy la deuda catalana porque la pueden descontar posteriormente en el supervisor único, otro puente de liquidez que se quemaría al no estar domiciliada en el Eurosistema. Por otro lado, perderían el acceso a los fondos estructurales y de inversión. La UE ha comprometido con Cataluña ayudas por más de 1.400 millones de euros en el periodo 2014-2020.

Las asignaciones afectan a áreas cruciales como infraestructuras (808,4 millones), empleo (304,7 millones) o agricultura (348,5 millones), según los datos de la Comisión Europea¹³². Además, supondría cortar el grifo del Banco Europeo de Inversiones (BEI), del que España es el quinto accionista y principal beneficiario, y perder la protección del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), una suerte de fondo de liquidez para evitar la suspensión de pagos de los países socios con una capacidad de 500.000 millones. La salida del euro y la posible emisión de una moneda propia es el tramo menos claro en la hoja de ruta. El Govern sostiene que una eventual pérdida del estatus de miembro de la UE podría ser compensada con la permanencia en el Espacio Económico Europeo (EEE), un área de libertad de movimiento de personas, bienes y capitales que comparten países como Noruega, Suiza o Islandia. Para formar parte de este club no necesita el voto de todos los Estados miembros, sólo una mayoría cualificada (19 de 28). Sin embargo, se trata de un farragoso proceso en el que intervienen tanto el Consejo como la Comisión y el BCE. A corto plazo, podría mantener el euro como moneda de circulación común. El problema es que con esta solución perdería la capacidad de emitir moneda, por lo tanto, no tendría autonomía en su política monetaria, tendría que acomodar también su política fiscal, para no perder competitividad con la zona euro, y podría sufrir problemas de falta de reservas en su

¹³²Comisión Europea, *Datos Estadísticos*, “La Unión Europea en Cataluña”, https://ec.europa.eu/spain/barcelona/about-us/UE-a-CAT_es

banco central, por lo que se vería obligado a emitir su propia moneda¹³³. La nueva divisa podría conllevar dificultades como salidas de capital, espirales de devaluación-inflación para mantener la competitividad y una hiperinflación, que afectaría en última instancia al crecimiento de su PIB.

Otro asunto es el de la deuda con España. Cataluña cerró el primer trimestre con una deuda de 75.443 millones (35,2% su PIB), siendo la CCAA más comprometida por volumen y la tercera en relación a su PIB. Del total de obligaciones, el Estado español es propietario de 50.627 millones, en torno al 60% del total¹³⁴. La región ha quintuplicado su pasivo desde 2007 e incumple reiteradamente los objetivos de deuda y déficit fijados en la Ley de Estabilidad. Tiene prácticamente vetada la entrada a los mercados para financiarse y depende en gran medida del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (FFPP) para atender necesidades inmediatas. Desde 2012, el Gobierno ha repartido hasta 180.400 millones ‘extra’ de liquidez entre las comunidades, de los cuales, más de 67.000 millones han ido a Cataluña. Ante una hipotética independencia, el Govern ha sugerido en numerosas ocasiones que según las condiciones decidirán sobre la devolución de sus obligaciones. Además, Cataluña debe hacerse responsable de la parte alícuota de deuda soberana emitida por el Estado en relación a su PIB (la deuda pública del conjunto de Administraciones se encuentra en torno al 100% del PIB), lo que podría incrementar la suya propia hasta el 78%, según las primeras estimaciones.

La República catalana se quedaría fuera del Mecanismo Europeo de Estabilidad, creado por el Consejo Europeo en 2011 como consecuencia de la crisis para salvaguardar la estabilidad financiera en la zona euro¹³⁵. Este mecanismo dispone de una capacidad de crédito de hasta 500.000 millones de euros para evitar quiebras. Las exportaciones de Cataluña suponen el 24,9% del total de las ventas al exterior de España. La salida de la Unión Europea conllevaría pagar un sobrecoste por los aranceles para el comercio y las exportaciones, lo que también repercutiría en España, al quedarse fuera de una zona de libre comercio. Esto haría menos competitivas las exportaciones catalanas. Al día

¹³³Barceló, Diego, “Independencia de Cataluña: Un salto vacío para la economía”, *El Diario*, Economía, Madrid, 2017. En: <https://okdiario.com/economia/okanalisis/2017/09/04/independencia-cataluna-salto-vacio-economia-1291321> (Consulta: 04/09/2017).

¹³⁴Soriano, Diego, “CCAA, Deudas y quitas: qué implica la última ocurrencia para aplacar a los separatistas”, *Libremercado*, Madrid, 2017. En: <https://www.libremercado.com/2017-07-19/ccaa-deudas-y-quitaa-implica-la-ultima-ocurrencia-para-aplacar-a-los-separatistas-1276603103/>(Consulta: 19/07/2017).

¹³⁵Guzman, Cristina, “Independencia de Cataluña. Sus efectos Económicos.”, *Gestión y Liderazgo*, Barcelona, 2017. pp. 5-6.

siguiente de declararse independiente, el Estado catalán tendría que hacer frente al ingente coste de financiar partidas que antes garantizaba el Estado, como pensiones o los aumentos salariales de los funcionarios.

1.3 Consecuencias Financieras

Los principales déficits económicos de la relación actual de Cataluña con España se identifican con un déficit en infraestructuras del 5'5% del PIB¹³⁶ por la insuficiente inversión del gobierno español en Cataluña. Otro déficit es el fiscal que se ha mantenido alrededor del 8% en los últimos 15 años y que representa unos 16.000 millones de euros cada año. Estos déficits condicionan muy negativamente las posibilidades de crecimiento de generar más bienestar en Cataluña. Para ilustrar esta problemática con algunos datos, se puede indicar que Cataluña tiene el 16% de la población española, contribuye con el 19,5% de los tributos que se recaudan en España; recibe el 14% del gasto público y el 13,7% de la inversión pública¹³⁷. Una muestra del déficit de infraestructuras es que Cataluña tiene el 5% de los kilómetros de autovía gratuita que hay en España, pero dispone del 21% de los kilómetros de autopistas de peaje¹³⁸. En Cataluña es una opinión muy extendida que llevar el AVE a zonas despobladas y dejar pendientes inversiones como las conexiones con los puertos de Barcelona y Tarragona o la dejadez en relación al corredor mediterráneo son muestras claras de que las prioridades del Estado son diferentes. También está muy extendida la sensación de que construir infraestructuras muy costosas de bajo uso, pero rentables electoralmente, reduce la competitividad y empobrece España.

La independencia de Cataluña podría tener también efectos negativos en los flujos de inversión. La inversión directa depende de factores como la seguridad y estabilidad del marco jurídico, político, administrativo y fiscal, economías de escala. Además la inversión directa se dirige de forma preferente a grandes mercados como la UE. Cataluña es el segundo destino de la IDE en España con un stock de 51.462 millones de euros, el 16,2% del total de la IDE en España¹³⁹ o si se considera , como hace desde 2011 la Secretaría de Estado de Comercio, responsable de la elaboración y publicación

¹³⁶BOE, Acuerdo 12328/2017, de 21 de octubre de 2017, p.8.

¹³⁷Cambra de Comerç de Barcelona (2014): *El sector públic a Catalunya i Espanya: impacte econòmic de diferents escenaris polítics*, Barcelona.

¹³⁸Micro petita i mitjana empresa de Catalunya, PYMEC, Barcelona, 2017. En: http://web.pimec.org/repositori/documents/actualitat/ca/I_PIMEC_9_2012_carreteres.pdf

¹³⁹Dirección de Comercio General e Inversiones, "Posición de la inversión exterior directa, estimación 2010 y posición 2011", *Posición de la inversión extranjera en España*, Madrid, pp. 11-27.

de los datos de inversión extranjera, la distribución del inmovilizado material, que da una imagen más realista sobre la distribución del stock de inversión extranjera por Comunidades Autónomas, 26.928 M€, el 23,9% del total y la primera de España¹⁴⁰.

Los ingresos por turismo de Cataluña también podrían verse afectados en alguna medida por la hipotética independencia, tanto de los turistas procedentes de otras CCAA de España como de los extranjeros. En 2012, Cataluña recibió 4,08 millones de turistas de otras Comunidades Autónomas que realizaron un gasto medio de 155,5 euros, de forma que obtuvo unos ingresos de 710,6 millones de euros. La no pertenencia a España podría producir un descenso en el número de turistas de otras comunidades autónomas por motivo ocio, al tiempo que si la actividad económica desciende en Cataluña, también el número de visitantes que se desplazasen por motivos de trabajo y negocios descendería. Podemos estimar que por cada 100.000 turistas españoles que dejen de ir a Cataluña, sus ingresos por turismo se reducirían en 15,5 millones de euros, y su PIB en un 0,007 %. Respecto a los turistas extranjeros, Cataluña recibió en 2012 14,5 millones de turistas, y en 2013, 15,5 millones de turistas, siendo la Comunidad con más número de turistas extranjeros (25,7% del total). Los ingresos fueron de 14.022 millones de euros, también los más elevados, con un incremento del 13,4% respecto al año anterior y un gasto medio por turista de 903€ (incremento del 4,9%). La no pertenencia a la UEM podría suponer un efecto negativo sobre los turistas de la zona euro, principal turismo emisor a Cataluña, por no tener una moneda común. Así, por cada 100.000 turistas extranjeros que cambiaran Cataluña por otros destinos en España, Cataluña perdería 90,3 millones de euros, equivalentes al de su 0,04 % PIB¹⁴¹.

En efecto, en el supuesto de que, tras la independencia, Cataluña tuviese déficit por cuenta corriente, éste tendría que ser financiado con entradas de capital de la cuenta financiera. La no pertenencia al euro, generaría un efecto de pérdida de confianza, que posiblemente, consideramos, haría que no tuviera las entradas netas de la cuenta financiera (inversiones directas, inversiones en cartera y préstamos) necesarias para financiar el desfase de su balanza corriente. Al no pertenecer al eurosistema, sería imposible la financiación de su economía con el recurso al BCE, es decir, el saldo

¹⁴⁰Esta información da una idea de la Comunidad Autónoma donde está instalada la capacidad productiva, independientemente de la sede de la sociedad receptora. Según la metodología anterior sólo se tenía en cuenta la sede de las empresas españolas receptoras de inversión extranjera, por lo que se sesgaba la concentración de la posición en las CCAA de Madrid y Cataluña.

¹⁴¹DOC, Colegio de Registradores de Cataluña, *Datos Estadísticos*, “Evolución del PIB descentralizado”, *Economía*.http://www.abc.es/economia/abci-brutal-golpe-separatismo-economia-cataluna-201710251242_noticia.html

negativo consolidado de su déficit corriente y su cuenta financiera, no podría ser compensado con *activos netos frente al eurosistema*, como ocurre actualmente con los países de la UEM. Esto llevaría a una situación de pérdidas de reservas, que generaría una contracción de su economía. Es verdad que existiría la posibilidad de financiarse recurriendo a préstamos en el mercado interbancario de euros, pero si actualmente tiene difícil la salida a los mercados, en el hipotético caso de la independencia, sería más complicado todavía y si pudiera probablemente se les ofrecería a un tipo de interés más alto que el que de otros países de la zona euro, encareciendo la financiación de sus empresas y sus economías domésticas y haciéndolas menos competitivas¹⁴².

También podría emitir deuda pública en euros, pero en el caso de poderla colocar tendría que pagar una prima muy elevada por su colocación, dada la calificación actual de la deuda catalana BBB negativo que posiblemente empeoraría tras salir de la UE. Los bancos españoles que hoy refinancian la deuda catalana porque está dentro del eurosistema y por tanto pueden descontarla en el BCE de forma automática, dejarían de hacerlo si no existiese esa posibilidad. Y lo mismo ocurriría con el resto de entidades financieras¹⁴³. De hecho, en el momento de declarar su independencia se produciría una fuga de capitales a la que habría que sumar la fuga de depósitos mantenidos en entidades de crédito catalanas, que dejarían de estar dentro de la zona euro, lo que forzaría a establecer una nueva moneda. Pero su credibilidad y por tanto el tipo de cambio con respecto al euro estaría muy cuestionada.

Con un empeoramiento muy probable de su balanza por cuenta corriente debido a la probable caída de las exportaciones, inversiones y turismo, por lo menos en el corto plazo, la nueva moneda catalana se depreciaría y aunque esto aumentaría las exportaciones, también dispararía la deuda pública, que estaría denominada en euros. Y esto provocaría una salida masiva de capitales. Las entidades financieras establecidas en Cataluña no catalanas establecerían sus sedes sociales fuera de Cataluña en algún país de la Eurozona, con gran probabilidad en España y las entidades financieras catalanas muy posiblemente también se deslocalizarían. Los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE se destinan a la creación de empleo y a una economía sostenible.

¹⁴²Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, *Datos Estadísticos*, Elaboración propia con datos de aduanas, INE, CEPREDE, IET y estudio de M. Buesa, Comisión Europea, pp. 10-14.

¹⁴³“Consecuencias Económicas de una Cataluña Independiente”, El desafío Independentista, *El Diario Información*, Madrid, 2017. En: <http://www.diarioinformacion.com/economia/2017/09/28/diez-consecuencias-economicas-cataluna/1940697.html> (Consulta: 27/12/2017).

Cataluña tiene asignados más de 1.400 millones de euros a percibir entre 2014 y 2020 que quedarían en el aire¹⁴⁴.

Aunque desde una perspectiva económica, Cataluña convive con debilidades relevantes, es importante precisar que muchas de las consideraciones que se han apuntado hacen referencia a los efectos a corto plazo que tendría la independencia. Aunque la evidencia disponible apunta a que estos constes serían significativos, resulta mucho más difícil saber sí, una vez superado el shock inicial, Cataluña y/o España podrían crecer a tasas superiores a las que lo habrían hecho formando parte del mismo estado, un tema que alude a los condicionantes últimos del progreso económico y que tiene mucho que ver con el diseño institucional que una sociedad, unida o separada, es capaz de imponerse a sí misma. A pesar de una elevada deuda pública, Cataluña es uno de los motores de la economía española, puntera en exportaciones, industria, investigación y turismo, por lo que su independencia sería un duro golpe para España.

En suma, Cataluña no puede ser considerada en modo alguno como sujeto propio ni en el ámbito interno ni tampoco en el ámbito internacional y es difícil pensar que una región del tamaño de Cataluña, tenga todos los requisitos para formar un aparato político capaz de llevar a cabo negociaciones de independencia en el ámbito tanto económico como político y social con España y la UE. Y no solamente por la fractura social que esta situación ha generado y que se va a prolongar durante años, o por la fuga de empresas ante la inseguridad jurídica, que supone un desafío de esta envergadura han decidido trasladar sus sedes sociales y fiscales a otros puntos de la geografía española, sino que desde el punto de vista del mercado, hay que recordar que se le ha cerrado la puerta de la financiación, con todo lo que ello conlleva, incluso, para mantener los servicios mínimos necesarios que todo país necesita.

2. La actuación del Gobierno previa al 155 CE

El presidente del gobierno Mariano Rajoy abrió la vía para la aplicación del artículo 155 de la Constitución. Este se activó con un requerimiento al President de la Generalitat Carles Puigdemont para que informara si había declarado formalmente la independencia, como anunció Rajoy en una declaración institucional en la Moncloa tras el Consejo de Ministros extraordinario. Constitucionalmente, la notificación es el

¹⁴⁴*Datos Estadísticos, "Fondos Europeos asignados a Cataluña 2014-2020", Diario Información, <https://infogram.com/fondos-europeos-asignados-a-cataluna-2014-2020-1g0n2oznz5wjp4y>*

primer paso para aplicar el artículo. Sin embargo, fuentes de la Moncloa no concretaron el plazo que Rajoy da a Puigdemont para que respondiese¹⁴⁵.

Este requerimiento realizado con fecha 11 de octubre de 2017, previo a cualquiera de las medidas que el gobierno puede adoptar al amparo del artículo 155 de nuestra Constitución, pretende ofrecer a los ciudadanos la claridad y la seguridad que requiere una cuestión de tanta importancia. Es decir, se trata de un requerimiento para que la Comunidad Autónoma adopte una serie de medidas para remediar una situación que atenta a la Ley o al Interés General. En el caso de que dicha Comunidad vuelva a situarse bajo el paraguas de la Ley y adopte las medidas requeridas por el Gobierno, no procedería a la aplicación del artículo 155. Este es el requerimiento exigido por la constitución, dar una oportunidad más a la Comunidad para revertir la situación. “La aplicación del 155 debe limitarse al máximo, con el horizonte de restablecer la normalidad y preservar el Autogobierno catalán¹⁴⁶”.

En las cartas dirigidas por el Presidente de la Generalitat de Cataluña con fechas 16 y 19 de octubre obviando la contestación al requerimiento formulado por el Presidente del Gobierno de la Nación con fecha 11 de octubre, no se dio una respuesta afirmativa o negativa en relación con la pregunta formulada en éste, siendo así que en el propio requerimiento se advertía que cualquier contestación distinta a la afirmación o a la negación se consideraría confirmación de la pregunta; es decir, a la pregunta formulada sobre si su declaración del 10 de octubre ante el Parlamento de Cataluña implica una declaración de independencia de Cataluña, al margen de que ésta se encontrase o no en vigor¹⁴⁷ el Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña no contestó afirmativa ni negativamente, lo cual ya de por sí, es motivo suficiente para entender desatendido el requerimiento. A lo expuesto debe añadirse que el pasado 17 de octubre con posterioridad por tanto al requerimiento formulado, y siendo ya un hecho notorio para el Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña cuando éste respondió a dicho requerimiento el 19 octubre, el Tribunal Constitucional dictó sentencia anulando la Ley

¹⁴⁵Molina, Estefanía, “Rajoy abre la vía del 155 enviando un requerimiento a Puigdemont”, *Diario el Nacional*, Madrid, 11 de octubre de 2017.

¹⁴⁶Carreras Teresa, *Entrevista a Salvador Illa*, “El 155 debe estar limitado en el tiempo”, *El Siglo de Europa*, ISSN 2254-9234, Barcelona, 20 de octubre de 2017.

¹⁴⁷“El gobierno cree que la carta de Puigdemont parece que no responde a lo que se le ha solicitado”, *El Diario*, Madrid, 2017.

En:https://www.eldiario.es/politica/Gobierno-considera-valida-respuesta-Puigdemont_0_697830296.html (Consulta: 16/10/2017).

19/2017, del referéndum de autodeterminación de Cataluña¹⁴⁸, por “contrariar 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 Constitución”, afirmando que “ningún poder constituido puede pretender situarse por encima de la norma fundamental”, y que “un poder que niega expresamente el derecho se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento”¹⁴⁹.

De igual modo consideró que la supremacía que la Ley 19/2017 pretende para sí proviene de la consideración que la misma hace del pueblo de Cataluña como sujeto político soberano, afirmación que está en abierta contradicción con el artículo 1.2 CE. Ni el pueblo de Cataluña es “titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación española constituida en Estado” ni puede, por lo mismo, ser identificado como un “sujeto jurídico” que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional. Pese a ello, el Presidente de la Generalitat de Cataluña declaró desde el mismo comienzo de su carta que “El pueblo de Cataluña, el día 1 de octubre, decidió la independencia en un referéndum con el aval de un elevado porcentaje de los electores”¹⁵⁰, dando así plena validez y carácter vinculante al resultado de un supuesto referéndum previamente suspendido y posteriormente anulado por el Tribunal Constitucional, activando de esta forma el procedimiento previsto en el artículo 4 de la precitada Ley 19/2017 ya anulada. En este sentido, no puede desconocerse que el mismo día en que se produjo la declaración del Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña que motivó el requerimiento, se produjo una declaración extra-parlamentaria de independencia de Cataluña suscrita por los mismos parlamentarios que sustentan la mayoría que nombró al Presidente requerido, el cual también suscribió dicha declaración, erigiéndose todos ellos en “los legítimos representantes del pueblo de Cataluña”.

De esta forma, y dando carta de naturaleza a un pretendido referéndum declarado inconstitucional, la máxima autoridad de la Comunidad Autónoma de Cataluña ha

¹⁴⁸SSTC 24/2017, de 24 de octubre del 2017,;En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4334-2017, interpuesto por el Abogado del Estado en nombre del Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada “del referéndum de autodeterminación”, publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 7449A, de 6 de septiembre de 2017

¹⁴⁹SSTC 24/2017, de 24 de octubre de 2017; Fundamento Jurídico nº 6.

¹⁵⁰Carta del Presidente de Catalunya, Carles Puigdemont, en contestación al requerimiento de Gobierno con la formal declaración del “Sí” o “No” de la declaración de la independencia, previo al inicio de la aplicación del artículo 155 CE. <https://www.documentcloud.org/documents/4109399-Carta-Pres-Gob.html#document/p1>

ignorado de plano con su respuesta la conclusión del máximo garante de la Constitución cuando en su sentencia de 17 de octubre señala que “lo que a todos afecta, es decir, la permanencia o no de ese Estado común en que España quedó constituida, no podría, llegado el caso, sino ser reconsiderado y decidido también por todos; lo contrario entrañaría, con la ruptura de la unidad de la ciudadanía, la quiebra, en términos jurídico-constitucionales, de la Nación de todos”. De igual modo, confirma la ruptura frontal con el orden constitucional y estatutario de dicha Comunidad Autónoma, sin voluntad alguna de proceder a su restauración, siendo así que en el requerimiento se le intimaba, en caso de contestar afirmativamente a la pregunta, o de dar una respuesta distinta a la afirmativa o negativa, a que ordenase “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”.

Resulta patente que la máxima autoridad de la Comunidad Autónoma no ha procedido a cumplir con lo ordenado, sin que conste, de igual forma, que se haya comunicado el requerimiento a la Presidenta y a la Mesa del Parlamento de Cataluña a fin de que “restauren también el orden constitucional y estatutario¹⁵¹”, poniendo con ello de manifiesto su absoluto desprecio a la separación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y evidenciando que ambas instituciones, Gobierno de la Generalitat y Parlamento de Cataluña, actúan como si de un solo poder y una sola voluntad se trataran. Por todo lo expuesto, se constató que no fue atendido el requerimiento formulado el pasado 11 de octubre, reiterando el incumplimiento frontal de las obligaciones constitucionales y estatutarias por la Comunidad Autónoma de Cataluña, con grave riesgo al interés general.

Frente a lo expuesto, hay autores que inciden y discrepan sobre la decisión del Gobierno Español referente a la aplicación del artículo 155 recalcando que existen alternativas al 155 y que, por lo tanto, deberían ser planteadas antes de tomar la decisión de aplicar dicho artículo. Es el caso de Teresa Freixes, quien destaca que si de lo que se trata es de instrumentar un control efectivo para impedir la comisión de ilegalidades por miembros del Parlamento catalán, o por funcionarios y policías, contamos con instrumentos

¹⁵¹“Texto íntegro de la carta de Rajoy a Puigdemont sobre la declaración de independencia de Cataluña”, *europapress*, Madrid, 2017. En: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-texto-integro-carta-rajoy-puigdemont-declaracion-independencia-cataluna-20171016120132.html> (Consulta: 16/10/2017).

ordinarios que residen en medidas administrativas y sanciones penales¹⁵². En cuanto a las medidas administrativas, la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común, establece como instrumentos de las disposiciones administrativas, previo apercibimiento al interesado, el apremio sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria, las multas coercitivas y las compulsiones sobre las personas. Aún más contundente resultaría la aplicación del Código Penal como prevención general y como sanción concreta de ilícitos específicos. Tipifica numerosas conductas que, en dependencia de los hechos que estamos tratando podrían ser consideradas delictivas y penadas con privación de libertad (que es lo que actualmente se está aplicando a raíz de los recientes acontecimientos). Entre ellas, los delitos de rebelión o sedición y sus tentativas, prevaricación, injurias o amenazas a sus miembros, usurpación de atribuciones, delitos cometidos por los funcionarios públicos contra las garantías constitucionales, resistencia a la autoridad o, la desobediencia a resoluciones judiciales. La inhabilitación en cargo público puede constituir, además, una pena directa o accesoria a la imposición de otras. Y, por último, las disposiciones de la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional por las que el Gobierno puede tomar el control directo de órganos y servicios si se dan las circunstancias habilitantes para ello¹⁵³. Mientras que la referida autora en su exposición no habla de 155 como una opción válida frente a los acontecimientos que se han producido en Cataluña, rechazando de forma absoluta su aplicación por otros medios o formas de supresión de las actuaciones y restablecimiento del orden y la legalidad en Cataluña, otros autores como Salvador Illa, secretario de Organización del PSC, exponen que la aplicación del artículo 155 en el territorio catalán como consecuencia de los actos y acontecimientos que se han llevado a cabo en los últimos meses debe ser limitada con el único propósito de “restablecer la unanimidad y preservar el autogobierno”¹⁵⁴.

3. La DUI del 27 de octubre

Tras la actuación llevada a cabo por el Gobierno de España y varias semanas frenéticas llenas de incertidumbre, el Parlament de Cataluña, aprobó el 27 de octubre de 2017

¹⁵²Ley 39/2015, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁵³Freixes Teresa, “Alternativas al 155”, *Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona. El mundo*, 2017, Barcelona.

En: http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1169002 (Consulta: 1/09/2017)

¹⁵⁴Ruiz, Sergio, “Entrevista a Salvador Illa. El 155 debe estar limitado en el tiempo”, *Dialnet, El siglo de Europa*, Barcelona, 2017.

En: <http://www.elsiglodeeuropa.es/siglo/historico/2017/1218/Index%20Politica%20Salvador%20Illa.html>

declarar un “Estado independiente en forma de República” y abrir un “proceso constituyente para redactar la Constitución del nuevo Estado”. La iniciativa se votó en una urna y en secreto con la obtención de 70 votos a favor, 10 en contra y 2 en blanco entre los grupos que han participaron en la votación (JxSí, CUP, SíQueEsPot y el diputado no adscrito Germà Gordó), mientras que PSC, PP Y Cs salieron del hemiciclo en señal de protesta¹⁵⁵. Sin embargo, el sistema de votación fue polémico ya que los números de votos no cuadraron entre las personas que votaron y los resultados que finalmente se ofrecieron. Carme Forcadell leyó en voz alta 83 votos pero la secretaria Simó apuntó 82 y, en el recuento posterior de la Mesa, volvieron a salir 82 papeletas. La resolución aprobada por el Parlament el 10 de octubre para declarar la independencia de Cataluña, exponía todos los argumentos que el soberanismo ha utilizado para construir un relato que legitime la secesión con España. El documento aprobado en su mayoría con los votos del bloque secesionista proclamaba “*La constitución de la República Catalana, como Estado independiente y soberano, de derecho, democrático y social*”¹⁵⁶. El texto es fruto, según se relata, de “las demandas de una gran mayoría de ciudadanos de Cataluña, el Parlament, el Gobierno y la sociedad civil”. Agentes sociales que “*han pedido repetidamente acordar la celebración de un referéndum de autodeterminación*”¹⁵⁷. El texto también hace mención a “la justicia y los derechos humanos individuales y colectivos intrínsecos”, elementos “irrenunciables que dan sentido a la legitimidad histórica y la tradición jurídica e institucional de Cataluña”¹⁵⁸. La resolución indica que estos aspectos “son la base de la constitución de la república catalana”. Asimismo, el documento firmado por los cuatro portavoces de Junts pel sí y la CUP relata su visión sobre las relaciones entre la autonomía y el Gobierno de España durante todo este tiempo. “El Estado español ha respondido a esta lealtad con la denegación del reconocimiento de Cataluña como nación”, asevera el escrito¹⁵⁹.

¹⁵⁵Pérez, David, “El Parlament declara la independencia de Cataluña. La Cámara ha aprobado constituir la República catalana como Estado independiente y soberano. El Gobierno Español ha respondido destituyendo a la Generalitat y convocando elecciones en Cataluña”, *eitb*, España, 2017. En: <http://www.eitb.eus/es/noticias/politica/detalle/5173461/el-parlament-declara-independencia-cataluna-27-octubre-2017/> (Consulta: 27/10/2017).

¹⁵⁶“La resolución que declara la independencia de Cataluña”, *Economía Digital*, Barcelona, 27 de octubre 2017.

¹⁵⁷Resolución del Parlamento de Cataluña del 27 de octubre de 2017, “Text declaració d’Independència Catalana”, *Proposta de resolució 1: Declaració dels Representants de Catalunya*, Catalunya, 2017, pp. 1-5.

¹⁵⁸Resolución del Parlamento de Cataluña del 27 de octubre de 2017, “Text declaració d’Independència Catalana”, *Proposta de resolució*, Catalunya, 2017, pp. 5-10.

¹⁵⁹Resolución del Parlamento de Cataluña del 27 de octubre de 2017, “Text declaració d’Independència Catalana”, *Proposta de resolució 2, Procés Constituent*, Catalunya, 2017, pp. 9-10.

En una votación casi simultánea a la del Parlament llevada a cabo en el Senado, el Gobierno de España respondía ante esta Declaración Unilateral de Independencia y la Cámara Alta aprobaba suspender la autonomía de Cataluña al autorizar al Gobierno Español la aplicación del artículo 155 de la Constitución. Acto seguido el Presidente del Gobierno, M.Rajoy, ordenaba el cese del Presidente Puigdemont y de toda la Generalitat, la disolución del Parlament, la adopción de unas Medidas de garantía y la convocatoria de las elecciones en Cataluña para el 21 de diciembre. La Fiscalía General del Estado optó por presentar una querrela contra los miembros de la Mesa del Parlament y del Govern bajo la acusación de rebelión, delito castigado con hasta 30 años de cárcel. Además el Gobierno español recurrió dicha Declaración Unilateral de Independencia ante el Tribunal Constitucional con la finalidad de que el resultado fuese la anulación de dicha Resolución.

El Tribunal Constitucional calificó como inconstitucional la Declaración Unilateral de Independencia del 27 de octubre de 2017, y acusó a la Cámara autonómica de perpetrar un “grave atentado” contra el Estado de derecho y el principio democrático. El alto tribunal declaró inconstitucional y también dejó sin efecto la llamada ley de transitoriedad jurídica de la república, la norma creada para la ruptura de Cataluña con el resto de España. Ambas decisiones, recuerda el tribunal, “contradicen frontalmente” dos resoluciones del Constitucional. Por un lado, vulneran la sentencia del 17 de octubre que anulaba la ley del referéndum. Por otro, incumplía la providencia (resolución de orden secundario) del 12 de septiembre que suspendía, a petición del Gobierno, la ley de transitoriedad jurídica, el texto para legal concebido por los independentistas como “norma suprema” de Cataluña tras la independencia y hasta la aprobación de una nueva constitución¹⁶⁰.

Las Resoluciones impugnadas tienen por objeto un aspecto de la máxima gravedad y trascendencia constitucional, que no es otro que romper con la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Venían, en efecto, a materializar los actos que culminan la ejecución por el Gobierno de la Generalitat del plan para el intento de la secesión de Cataluña. El Parlamento de Cataluña se arrogó un poder, el de proclamar una república, del que indudablemente carecía en nombre del pueblo catalán, al que imputaba la soberanía nacional, desconociendo el valor normativo de la Constitución y

¹⁶⁰Ríos, Pere, “El Parlament de Catalunya aprueba la resolución para declarar la independencia”, *El País*, Barcelona, 2017. En: https://elpais.com/ccaa/2017/10/27/catalunya/1509105810_557081.html (Consulta: 27/10/2017).

del Estado español del que forma parte la Comunidad Autónoma de Cataluña. Estas decisiones parlamentarias pueden calificarse de antidemocráticas, no solo porque el pueblo catalán no es soberano, sino porque la Cámara autonómica se apropiaba competencias estatales al margen completamente del ordenamiento constitucional y sin supeditarse a las decisiones de las instituciones del Estado español y en particular del Tribunal Constitucional, por decirlo en palabras del ATC 24/2017. Esto determina que, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 87 y 92 LOTC, las Resoluciones impugnadas deban ser anuladas por contravenir frontalmente los pronunciamientos del Tribunal Constitucional¹⁶¹.

Las Resoluciones parlamentarias impugnadas suponen un palmario incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en las referidas resoluciones. Ese incumplimiento genera una situación de perturbación extremadamente grave del ordenamiento, pues el Parlamento de Cataluña pretende formalizar, en frontal contradicción con los pronunciamientos de este Tribunal y con manifiesto desprecio al marco jurídico de convivencia establecido por la Constitución, el atentado más grave contra el orden constitucional, al declarar que Cataluña deviene en un “Estado independiente en forma de república”, disponer la entrada en vigor de la “Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República” y el inicio del “proceso constituyente”. Por ello, para salvaguardar el Estado de Derecho y la autoridad del Tribunal Constitucional, puesta reiteradamente en tela de juicio por el Parlamento de Cataluña, no basta con declarar la nulidad de las Resoluciones parlamentarias, sino que es necesario además que este Tribunal adopte todas aquellas medidas que sean necesarias para evitar la continuación de la vía de hecho de la Cámara autonómica al declarar la independencia de Cataluña. Es preciso, por tanto, que el Tribunal explicité con la mayor claridad y contundencia posible que la ejecución de los actos impugnados constituiría un grave incumplimiento de las decisiones adoptadas por el Tribunal, y que los instrumentos previstos no pueden ponerse en marcha¹⁶².

El TC Estimó el incidente de ejecución formulado por el Abogado del Estado respecto de las Resoluciones del Pleno del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre de 2017 y,

¹⁶¹AUTO TC, 4334-2017 / 4386-2017, Incidente de ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional (arts. 87 y 92 LOTC), promovido por el Gobierno de la Nación sobre resoluciones del Parlamento de Cataluña aprobadas en su sesión plenaria de 27 de octubre de 2017; *Fundamentos jurídicos*, pp. 13-15.

¹⁶²AUTO TC, 4334-2017 / 4386-2017, Incidente de ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional (arts. 87 y 92 LOTC), promovido por el Gobierno de la Nación sobre resoluciones del Parlamento de Cataluña aprobadas en su sesión plenaria de 27 de octubre de 2017; *Fundamentos Jurídicos*, pp. 15-16.

en su virtud declaró la nulidad de las Resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento de Cataluña y procedió a la notificación del mismo Auto a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y Presidenta de la Diputación Permanente, doña Carme Forcadell i Lluís, y a los restantes miembros de la Mesa de la Diputación Permanente (don José María Espejo-Saavedra Conesa, Vicepresidente Segundo, y doña Anna Simó i Castelló, Secretaria Primera), con advertencia de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la nulidad acordada, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir. En particular, de abstenerse de iniciar, tramitar, informar o dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, acuerdo o actuación que permita otorgar valor jurídico alguno a la declaración de independencia y, en especial, a las previsiones contenidas en la suspendida Ley 20/2017 en orden a la aplicación de un régimen jurídico transitorio, y a dar efectividad a las denominadas “comisión de investigación por el 1 de octubre” y “comisión parlamentaria de seguimiento del proceso constituyente”, recogidas en las dos Resoluciones anuladas por el presente Auto, apercibiéndoles de la eventual responsabilidad penal en la que pudieran incurrir en caso de no atender a este requerimiento.

Por su parte, Jordi Basté, se ha manifestado sobre esta Declaración Unilateral de independencia, alegando que después de cómo se desarrolló la jornada del 1-O, con policías requisando votos, escondite de urnas, etc., “*sería difícil de justificar una DUI en Europa*”¹⁶³. Como impacto democrático es único, pero su validez jurídica no tendría apoyos en esa enquistada y decepcionante Europa. El periodista, considera que Catalunya no puede permitirse cometer un error más después de lo que supuso la aprobación de las leyes de referéndum y de transitoriedad jurídica en el Parlament.

En el mismo sentido, el Gobierno de Alemania, aseguró que no reconoce tampoco la declaración unilateral de independencia aprobada por el Parlament de Catalunya, al tiempo que ha recalcado el apoyo a las medidas que procede a adoptar el Gobierno de España. Ofrece su apoyo al Estado español para la defensa del orden constitucional, la soberanía y la integridad territorial de España. Así lo ha manifestado el portavoz del Ejecutivo alemán, Steffen Seibert, quien considera que “*una declaración unilateral de*

¹⁶³Basté, Jordi, “Opinión sobre una Declaración Unilateral de Independencia”, *El Periódico*, Barcelona, 2017. En: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20171005/opinion-jordi-baste-contra-declaracion-unilateral-independencia-dui-6333008> (Consulta: 27/10/2017).

*independencia viola los principios constitucionales” y destaca el esfuerzo del Gobierno español para “el ejercicio y la recuperación del orden constitucional”*¹⁶⁴.

La indudable desobediencia constitucional que se observa desde el punto de vista de estos expertos, no es contrastada de la misma manera por otras posiciones ante la DUI, que no la califican directamente como inconstitucional. En este sentido, el ex parlamentario Diego López Garrido, quien consideró legítima la defensa de la autodeterminación y la existencia de garantías y seguridad jurídica para quien quiera defender la independencia. Asegura que la Declaración Unilateral de Independencia aprobada en el Parlament, no encaja de ninguna manera con el delito de Rebelión porque, según él, en la fórmula no se ha empleado violencia y que *“el delito de Rebelión no es solamente declarar la independencia de una parte del territorio de España. [...] Tampoco habría sedición, lo que más encaja sería el delito de la presunta prevaricación y desobediencia, que son delitos que no conllevan cárcel si no inhabilitación”*¹⁶⁵.

4. Artículo 155 de la Constitución Española

4.1 Introducción

Como es bien sabido, la Constitución de 1978, rompiendo con la precedente concepción unitaria de la estructura del Estado español, posibilitó la descentralización política del mismo al reconocer, en el artículo 2, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española. Dicha proclamación fue desarrollada, con notables dosis de originalidad con respecto a los antecedentes de Derecho Comparado, en el Título VIH de la Norma Fundamental y fue hallando su plasmación efectiva con la aprobación de los sucesivos Estatutos de Autonomía, con lo que en la actualidad no existe parte alguna del territorio español que no esté bajo una doble dependencia: de la Administración del Estado y de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma. La unidad del Estado, dada su apuntada relevancia, se manifiesta en

¹⁶⁴“Alemania no reconoce la DUI realizada por el Parlamento de Cataluña”, *La Vanguardia*, *Política*, Madrid, 2017. En: <http://www.lavanguardia.com/politica/20171027/432392599845/alemania-no-reconoce-la-independencia-unilateral-de-cataluna.html> (Consulta: 27/10/2017).

¹⁶⁵Velasco, Pilar, “El redactor del delito de Rebelión niega que se pueda aplicar a Puigdemont”, *SER*, Madrid, 2017. En: http://cadenaser.com/ser/2017/10/27/tribunales/1509126971_801763.html (Consulta: 27/10/2017).

diversos frentes. Uno de ellos se concreta en la posibilidad de que los poderes centrales supervisen y controlen la actividad de las colectividades¹⁶⁶.

Sobre este particular, Francisco Sosa Wagner ha dicho que la concepción unitaria del Estado impone, junto a la exigencia de arbitrar los campos o competencias en que la autonomía de las organizaciones territoriales se puede plasmar, la de formular los mecanismos apropiados para que el Estado, organización que detenta la personalidad jurídica superior y originaria, se reserve la fiscalización de la actividad desarrollada por los otros entes territoriales¹⁶⁷.

Esos mecanismos de supervisión deben instrumentarse de forma distinta al esquema sobre el que se montan las relaciones entre el Estado y las Corporaciones Locales, dada la naturaleza política y no meramente administrativa de las Comunidades Autónomas. En efecto, tradicionalmente se han justificado los controles estatales sobre los entes locales mediante la extensión al campo del Derecho Público de la figura civil de la tutela, cuya inadecuación respecto a las Comunidades Autónomas parece evidente¹⁶⁸. La atribución de potestades legislativas a las Comunidades Autónomas, y la consiguiente posibilidad de configurar opciones políticas propias distintas de la del Estado, conduce necesariamente a un diseño distinto de los medios de control sobre las mismas. Esta nueva configuración debe partir de la idea de que el control no limita la autonomía, sino que la precisa y la mantiene en su ámbito propio¹⁶⁹. De ello parece desprenderse que, por lo general, los controles sobre las Comunidades Autónomas deberán llevarse a cabo por instancias que podríamos calificar de neutrales o imparciales con base en criterios de legalidad y no de mera oportunidad.

La Constitución española de 1978 ha seguido esta línea al recoger, en su artículo 153, los órganos del Estado que controlarán la actividad de las Comunidades Autónomas y el campo de actuación de cada uno de ellos. Puede objetarse a tal precepto su carácter incompleto, por cuanto que no enumera todos los controles existentes o posibles sobre las Comunidades Autónomas. Sin embargo, ello no obsta para afirmar que, con él, la Constitución consagra el predominio de los controles jurisdiccionales, alejados del principio de jerarquía, a la vez que excluye, apartándose del modelo italiano, el control

¹⁶⁶Blanco Punset, Ramón, "El Senado y las Comunidades Autónomas", Tecnos, Madrid, 1987, pág. 210. Afirma que la razón de ser del artículo 155 de la Constitución procede del principio de unidad.

¹⁶⁷Sosa Wagner, Francisco, "El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución Española", *Documentación Administrativa*, núm 182, 1979, pp. 149-150.

¹⁶⁸Tolivar Alas, Leopoldo, "El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas", *Instituto de Estudios de Administración Local*, Madrid, 1981, pág. 117.

¹⁶⁹Parejo Alfonso, Luciano José, "La prevalencia del Derecho Estatal sobre el regional", *Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 1981.

de oportunidad sobre las normas legislativas de las Comunidades Autónomas¹⁷⁰. Si este es el esquema de controles que estableció el último constituyente español, cabe cuestionarse acerca del significado del artículo 155 de nuestro Código Fundamental, que recoge, siguiendo el patrón del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, la institución de la compulsión o coerción federal (*Bundeszwang*).

La práctica generalidad de los autores que han tratado el tema se inclinan por el entendimiento de dicha figura como un instrumento extraordinario, previsto para situaciones excepcionales.

4.2 Garantía para el cumplimiento de obligaciones Constitucionales

El artículo 155 se integra dentro de los mecanismos constitucionales que tienen por objeto garantizar el orden constitucional en el caso de incumplimiento de las obligaciones constitucionales por una Comunidad Autónoma o que atente gravemente contra el interés general. Dicho artículo ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional a lo largo de su jurisprudencia. Así, la STC 215/2014¹⁷¹ ha afirmado que el artículo 155 “opera como medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento, manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, que no ha adoptado, primero, por propia iniciativa, y luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación en la que ha incurrido”¹⁷². A su vez, la STC 4/1981¹⁷³ califica al artículo 155 como uno de los preceptos constitucionales “consecuencia del principio de unidad y de supremacía del Interés de la Nación”. La STC 25/1981¹⁷⁴ considera al artículo 155 como un precepto revelador de que la defensa específica del “interés general del Estado” corresponde al Gobierno de la Nación y más aún actúa como garantía de “los derechos fundamentales por cuanto fundan un status jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado

¹⁷⁰Gil Robles; Gil Delgado, “Control y Autonomías”, Cívitas, Madrid, 1986, pp. 49-51.

¹⁷¹SSTC 215/ 2014, de 18 de diciembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 557-2013. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Reserva de ley orgánica; principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y autonomía financiera, prórroga presupuestaria: constitucionalidad de los preceptos legales que establecen el régimen jurídico de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

¹⁷²SSTC 215/ 2014, de 18 de diciembre de 2014, Sec TC, Nº 29, Fundamento Jurídico nº 7, pág. 135.

¹⁷³SSTC 4/1981, de 8 de febrero, Fundamento Jurídico 3º,3.

¹⁷⁴SSTC 25/1981, de 14 de Julio. En el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco, contra la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el art. 55.2 de la Constitución.

central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el artículo 155 de la Constitución, compete al Estado.” Asimismo, la STC 49/1988 lo califica como medio extraordinario de coerción no aplicable a supuestos normales y la STC 27/1987 lo sitúa como medio de “control excepcional de las Comunidades Autónomas por el Estado”.

En el ámbito del Derecho comparado, es común la existencia de mecanismos constitucionales que aseguren en Estados compuestos la unidad del Estado y el respeto por parte de sus miembros del orden constitucional. El artículo 155 de nuestra Constitución de 1978, inédito hasta entonces en nuestra historia constitucional, tiene su reflejo en distintos mecanismos de coerción, intervención o ejecución en diferentes sistemas constitucionales de nuestro entorno. Es reconocido que la redacción del artículo 155 tiene su origen en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn¹⁷⁵. Asimismo, podemos mencionar los mecanismos previstos, entre otros, en el artículo 52 de la Constitución helvética, en el artículo 100 de la Constitución Austriaca, el artículo 126 de la Constitución Italiana, el artículo 238 de la Constitución Portuguesa o el artículo 4.4 de la Constitución de los Estados Unidos de América. En este marco, el artículo 155 como norma de excepción permite al Estado adoptar medidas para restablecer el orden constitucional o para prevenir, en su caso, un grave daño al interés general, respetando, en todo momento, la existencia de la Comunidad Autónoma, sus instituciones y su Estatuto. Conviene recordar que en nuestra historia constitucional fue activado el mecanismo del artículo 155 frente a una Comunidad Autónoma en el año 1989 por el incumplimiento de sus obligaciones en el ámbito fiscal y bastó el requerimiento para que dicha Administración cesara en su comportamiento sin necesidad, en consecuencia, de acudir al Senado para la adopción de medidas ulteriores¹⁷⁶.

Si se consideró una situación extraordinaria el incumplimiento de obligaciones fiscales por parte de una Comunidad Autónoma, en la situación actual es palmario el incumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte de la Comunidad Autónoma que, a su vez, pone en grave riesgo el interés general de la Nación.

¹⁷⁵Ley fundamental de la República Federal Alemana de 23 de mayo de 1949. (<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>)

¹⁷⁶Lachica, Salvador, “Artículo 155 de cuando Canarias pudo ser suspendida”, *El Diario*, Madrid, 1989. El Ejecutivo de Felipe González llegó a efectuar en Consejo de Ministros un requerimiento a Canarias bajo amenaza de activar el 155 por no aplicar el descreste arancelario tras la integración en Europa. En: https://www.eldiario.es/canariasahora/premium_en_abierto/Canarias-pudo-suspendida_0_307269388.html (Consulta: 26/09/2014)

4.3. Presupuestos habilitantes para su aplicación

4.3.1 Actuación de una Comunidad Autónoma

La posibilidad de activar las medidas en que se materialice la compulsión del Estado sobre una Comunidad Autónoma presupone una actuación de la misma. La coerción no opera de manera aislada sino que es una respuesta o una reacción directamente vinculada aun actuar determinado. Sin embargo, este presupuesto tiene una particular importancia, ya que viene a significar tres cosas que precisan la base o el fundamento inicial de la reacción estatal. Por un lado, se concreta en una actuación positiva o negativa, esto es, en una acción o en una omisión¹⁷⁷. Por otro lado, el incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales tiene que ser efectivo, no bastando los peligros o las presunciones de incumplimiento¹⁷⁸. Por último, la actuación debe ser imputable a una Comunidad Autónoma, entendida como colectividad o conjunto¹⁷⁹.

En relación con el primer aspecto, el propio tenor literal del artículo 155 da pie a la posibilidad de que la Comunidad Autónoma lleve a cabo una acción o bien omita el actuar debido. De hecho, parece que el Constituyente de 1977-1978 estaba pensando en una conducta omisiva en el primer caso, al referirse al incumplimiento de sus obligaciones por una Comunidad Autónoma, en tanto que en el segundo supuesto, al establecer que la Comunidad Autónoma actuare contra el interés general de España, tenían en mente un obrar activo de la misma. Por lo que se refiere a la imputabilidad de la conducta, señala E. Albertí que “la conducta debe poder ser atribuida a una Comunidad Autónoma como tal, como unidad, y no simplemente a alguno de sus órganos, pues las Comunidades Autónomas disponen de mecanismos internos de corrección, que podrán aplicar ante las eventuales desviaciones de sus órganos”¹⁸⁰. Este mismo razonamiento es aplicable cuando el incumplimiento provenga de una autoridad o funcionario autonómico o de una persona jurídica inferior dependiente o controlada por la Comunidad Autónoma, así como cuando sea asumido, tolerado o no debidamente

¹⁷⁷Alberti Rovira, Enoch, obra colectiva “*El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*”, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 473.

¹⁷⁸Leguina Villa, Joaquín, “Las comunidades Autónomas”, Volumen colectivo: *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático* (dirigido por A. Predieri y E. García de Enterría), Civitas, Madrid, 2ª edición, 1981, pág. 827.

¹⁷⁹Bassols Coma, Martín, “Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas”, en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, volumen II, pág. 208.

¹⁸⁰Alberti Rovira, Enoch, obra colectiva “*El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*”, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 476.

remediado por los órganos superiores de ésta¹⁸¹. En consecuencia, la conducta debe ser imputable a una Comunidad Autónoma en cuanto ente político-territorial o, lo que es lo mismo, a sus órganos políticos superiores. Éstos serán, siguiendo el esquema organizativo del artículo 152 de la Constitución, el Presidente, el Consejo de Gobierno y el Parlamento¹⁸².

La cuestión más problemática radica, precisamente, en determinar qué conductas de las Asambleas Legislativas pueden constituir incumplimientos de las obligaciones constitucionales o legales y, por tanto, dar pie al ejercicio de la coerción estatal. En estos casos, cuando los Parlamentos autonómicos no cumplan las funciones que les son propias se ha dicho que, más que acudir al artículo 155 de la Constitución, deberá considerarse la posibilidad de plantear un recurso de inconstitucionalidad (artículos 153.a y 161.a), o bien la aplicación supletoria del Derecho estatal (artículo 149.3). Por último, debe resaltarse el carácter objetivo del incumplimiento o, lo que es lo mismo, la no exigencia de dolo o culpa en la actuación que se imputa a la Comunidad Autónoma.

4.3.2 Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución o por las Leyes

No toda actuación de una Comunidad Autónoma es susceptible de fundamentar la puesta en marcha del mecanismo de la compulsión ya que, de acuerdo con el artículo 155 de la Constitución, esa conducta debe consistir en un incumplimiento por la Comunidad Autónoma de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan. En este punto se observa una diferencia entre el artículo 155 de la Constitución española y su modelo, el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn.

En efecto, éste parte del supuesto de que un *Landno* cumpliera las obligaciones que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan respecto a la Federación. Aquél, por el contrario, se refiere a las obligaciones que vinieran establecidas en la Constitución o en otras leyes, sin especificar el origen de éstas y sin señalar tampoco frente a quién se fijan tales deberes.

¹⁸¹García Torres, José, “El artículo 155...”, pág. 1251. Con respecto a las Corporaciones Locales sostiene este autor que, si bien es claro que la compulsión estatal no puede utilizarse contra las mismas, sí es concebible que se emplee contra una Comunidad Autónoma a la que fuera imputable un incumplimiento de obligaciones con ocasión del ejercicio o falta de ejercicio de sus competencias en materia de régimen local, pág. 1253.

¹⁸²No cabe incluir al Tribunal Superior de Justicia, pues no es un órgano de la Comunidad Autónoma, sino del Estado.

A nuestro juicio, el artículo 155 de la Constitución conduce a hablar de tres notas características por oposición a su antecedente alemán. En primer lugar, parece, de entrada, que cualquier incumplimiento de una de las múltiples obligaciones legales de una Comunidad Autónoma podría dar lugar a la aplicación de la coerción dependiendo de su carácter ordinario o extraordinario. En segundo lugar, los deberes han de venir impuestos únicamente por la Constitución u otras leyes, entendidas en sentido formal, y no por otras fuentes. Y, en tercer lugar, han de incluirse toda clase de leyes, tanto estatales como las dictadas por las propias Comunidades Autónomas¹⁸³. Las dos últimas notas no parecen plantear obstáculos interpretativos, toda vez que se desprenden del tenor literal del precepto¹⁸⁴. Sin embargo, sí puede originar alguna duda la determinación de las leyes autonómicas de las que deriven los deberes incumplidos. En concreto, se suscita el interrogante de si la fuente de obligaciones son sólo, aparte de las del Estado, las leyes de la propia Comunidad Autónoma o si, junto a estas últimas, puede también dar pie al ejercicio de la coerción estatal el incumplimiento de las leyes de otra Comunidad Autónoma. Esta segunda opción parece poco probable, dado el principio de territorialidad que rige, con carácter general, para la legislación autonómica. No obstante, existen algunos supuestos de aplicación extraterritorial de las leyes de una Comunidad Autónoma por ejemplo, las relativas al estatuto personal, en los que tal vez cabría plantear la posibilidad de poner en marcha los mecanismos del artículo 155.

4.3.3 Atentado grave al Interés General de España

Este presupuesto no figuraba en el texto del Anteproyecto de Constitución, sino que fue introducido en el Informe de la Ponencia. Ya desde la misma tramitación constituyente se cuestionó la autonomía de este requisito con respecto al del incumplimiento de sus obligaciones por una Comunidad Autónoma. Así, se defendió la supresión del mismo sobre la base de que con él “una Comunidad Autónoma puede cumplir perfectamente las obligaciones que la Constitución u otras leyes impongan y, sin embargo, puede

¹⁸³Gil Robles, Jose María, “Artículo 155”, en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española* (dirigidos por Ó. Alzaga Villamil), Edersa, Madrid, 1988, tomo IX, pp. 459-461.

¹⁸⁴Ballart Hernández, Xavier, *Coerció estatal i autonomíes*, cit., pp. 125-127. Aboga por una interpretación restrictiva de la expresión «otras leyes», en el sentido de que cabrá apreciar su incumplimiento, a los efectos del artículo 155, sólo si la actuación de la Comunidad Autónoma supone un atentado grave al interés general, lo que sólo ocurrirá cuando se incumplan las leyes que componen el bloque de constitucionalidad.

atentar gravemente al interés general de España, lo cual no se entiende”¹⁸⁵. Dicha enmienda fue rechazada sin otra justificación que el precepto en cuestión era traducción casi literal del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, donde no se recoge ese requisito¹⁸⁶. Sin embargo, pese al mantenimiento de este presupuesto en el texto definitivamente aprobado, la doctrina entiende de modo unánime que no estamos frente a una hipótesis distinta del incumplimiento de obligaciones, sino ante un mismo supuesto o, a lo más, ante un caso agravado del mismo. Ello es así porque, como ha dicho el profesor Muñoz Machado, la noción de interés general no es en la Constitución una noción abierta, remitida al empleo más o menos arbitrario que cada intérprete pueda hacer de la misma, sino concretada, traducida o transformada en competencias o poderes concretos.

En consecuencia, el Gobierno no puede hacer una reinterpretación de lo que sea o no el interés general y, por lo mismo, puede decirse que los atentados al interés general de España son atentados directos a la Constitución que pueden concretarse en la violación de algún precepto constitucional¹⁸⁷ y este es el supuesto claro que hoy en día hemos vivido con la llevada a cabo del “procés català” y todos los actos jurídicos y políticos que se han desarrollado a favor de la prosperidad del proyecto de la independencia.

El interés general de España también comprende el interés autonómico, esto es, la esfera de poder de las Comunidades Autónomas¹⁸⁸. La noción de interés general que se recoge en el artículo 155 ha dado lugar a diversas interpretaciones que matizan o amplían el sentido del precepto. Así, para Ó. Alzaga la incorporación de este supuesto ha servido para ampliar las hipótesis en las que el Gobierno puede adoptar medidas, introduciendo con él el control político o de oportunidad o discrecionalidad política¹⁸⁹. Por su parte, P. Cruz Villalón considera oportuno asimilar el concepto de interés general de España al de interés nacional tal como aparece recogido en el artículo 144 de la Constitución. Con

¹⁸⁵La intervención del Diputado de Euskadiko Esquerra Sr. Letamen día Belzunce en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, tomo II, pp. 1.681-1.682

¹⁸⁶Ésta fue la respuesta que dio el Diputado de la Unión de Centro Democrático Pérez Llorca, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, tomo II, pág. 1.682.

¹⁸⁷Muñoz Machado, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Cívitas, Madrid, 1982, volumen I, pág. 457.

¹⁸⁸García Torres, José, “El artículo 155”, cit., pág. 1.267; en el mismo sentido, Gil Robles, Jose María, “Artículo 155”, cit., pág. 461-462. Ésta era la orientación de la enmienda defendida por el Grupo Parlamentario de los Socialistas de Cataluña, anteriormente citada, de que las medidas habrían de adoptarse a fin de salvaguardar el funcionamiento de la autonomía

¹⁸⁹Alzaga Villamil, Óscar, *Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pp. 890-891. Una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario de Senadores Vascos proponía la exclusión de motivos de oportunidad a la hora de estimar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales por las Comunidades Autónomas.

ello se desvincula el atentado a tal interés de cualquier elemento de culpabilidad, permitiendo encontrar una respuesta a conflictos institucionales graves para el interés general de España derivados de imprevisiones del legislador y no imputables a órganos de una Comunidad Autónoma como por ejemplo, la imposibilidad de disolver las Asambleas Legislativas autonómicas, unida al mantenimiento de Gobiernos con poco respaldo parlamentario.

4.4 Procedimiento para su ejercicio

El artículo 155 de la Constitución no regula el procedimiento para el ejercicio de la coerción estatal. No obstante, de dicho precepto se extraen una serie de datos sobre tal cuestión. En concreto, aparecen una serie de trámites que deben ventilarse en instancias diferentes: requerimiento del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma, adopción por el Gobierno de las medidas de compulsión, aprobación de éstas por el Senado.

4.4.1 Fase gubernamental

El *prius* lógico del ejercicio de la compulsión es la constatación por el Gobierno del incumplimiento por una Comunidad Autónoma de sus obligaciones constitucionales. Los medios a través de los que el Ejecutivo estatal puede tener conocimiento de tal circunstancia son múltiples y variados, sin que deban reducirse a los mecanismos de información que se hallan previstos en distintas sedes del ordenamiento.

Sobre este tema, el Profesor E. García de Enterría, sostiene que “existe un poder general de supervisión del Estado sobre la ejecución autonómica de sus normas y el artículo 155 es un argumento expreso en el Texto Fundamental para justificar ese poder”¹⁹⁰. Por lo tanto, existe una íntima relación entre la supervisión y la coerción Estatal pues la finalidad de ésta es verificar la legalidad de la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas en cuanto pueda afectar a la unidad en la aplicación de las leyes estatales en todo el territorio nacional¹⁹¹. Frente a ello, podemos encontrar a diversos expertos y autores con diversas opiniones diferentes.

¹⁹⁰García Enterría Eduardo, “Compulsión estatal del artículo 155 CE”, *ABC*, Madrid, 27 de octubre de 2017.

¹⁹¹Gil Robles, José María, “Artículo 155”, pág. 462. Entre tales mecanismos hay que citar la figura de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, así como las vías que prevé la Ley del Proceso Autonómico.

Hay que situar la de quienes entienden que la inspección y la ejecución estatal forzosa son dos figuras independientes, aun cuando la primera puede servir para la verificación de que se ha producido una conducta que justifique el ejercicio de la segunda¹⁹². De igual modo, el referido precepto tampoco presupone la existencia de unos poderes previos de vigilancia o inspección más amplios, que se proyecten sobre la totalidad de las actuaciones de las Comunidades Autónomas, pues la información que puede dar pie a la utilización del mecanismo del artículo 155 no necesariamente debe obtenerse por los cauces de la inspección en sentido estricto. En análogo sentido se pronuncia Francisco Fernández Segado quien, recordando la jurisprudencia constitucional sobre el particular, señala, por un lado, que el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado y, por otro, que ese poder se concreta en la facultad de formular requerimientos no vinculantes a las Comunidades Autónomas y de instar los controles constitucionalmente establecidos, sin poder sustituir a aquéllas en su actividad¹⁹³. La citada doctrina del Tribunal Constitucional fue expuesta en la Sentencia sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico¹⁹⁴. El párrafo segundo del artículo 7.2 de dicho texto establecía que cuando los requerimientos formulados por el Gobierno a las Comunidades Autónomas en relación con la aplicación por éstas de la legislación estatal fueran desatendidos, “el Gobierno procederá, en su caso, en los términos previstos en el artículo 155 de la Constitución “. El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del precepto sobre la base de que suponía una redefinición de los supuestos a los que es aplicable el artículo 155 de la Constitución, tarea que, obviamente, no corresponde al legislador”¹⁹⁵.

La primera actuación que el artículo 155 impone al Gobierno tras la apreciación de la infracción, es el previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma como hizo el Gobierno Español al President de la Generalitat, Carles Puigdemont, hecho analizado previamente¹⁹⁶. Este requerimiento constituyó una última advertencia a la

¹⁹²En este sentido, puede afirmarse, siguiendo al profesor Albertí Rovira, que no cabe convertir al artículo 155 en el corolario de un procedimiento previo y ordinario de inspección, como medio para prestarle fuerza ejecutiva, pues los mecanismos de inspección incorporan ya medios de corrección adecuados y de carácter ordinario (http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/IEA_49.pdf).

¹⁹³Fernández Segado, Francisco, “*El sistema constitucional español*”, Dykinson, Madrid, 1992, págs. 994-997.

¹⁹⁴SSTC 76/1983, de 5 de agosto.

¹⁹⁵SSTC 76/1983, de 5 de agosto, Fundamento Jurídico nº12.

¹⁹⁶Este requisito no figura en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn y se hallaba ausente del artículo 144 del Anteproyecto de Constitución. Su inclusión se debió a una enmienda presentada en el Senado.

Comunidad Autónoma catalana, dándole la oportunidad de adoptar por sí misma las medidas necesarias para rectificar su conducta¹⁹⁷. Del tenor literal del artículo 155 aparece que tanto el acuerdo de dirigirse al Presidente de la Comunidad Autónoma como la efectiva comunicación a éste del requerimiento corresponde al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno¹⁹⁸. Sin embargo, creo acertada la observación de que el requerimiento será comunicado, por lo general, a través de él. Debe estimarse correcto que el destinatario del requerimiento sea el Presidente de la Comunidad Autónoma y no otra instancia u órgano de la misma -aun cuando sea el causante del incumplimiento-, ya que a aquél le corresponde la suprema representación de la respectiva Comunidad (artículo 152.1 de la Constitución) y porque, como se ha dicho antes, la inobservancia de las obligaciones es imputable a la Comunidad Autónoma como tal y no a sus órganos, autoridades o funcionarios"¹⁹⁹.

Por lo que respecta a la forma que debe revestir el requerimiento, la Constitución guarda un absoluto silencio. El artículo 189.1 del Reglamento del Senado, por su parte, establece que el Gobierno deberá presentar ante dicha Cámara “la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta”. De este artículo se desprende que no existe una forma que preceptivamente deba seguirse para efectuar la advertencia a la Comunidad Autónoma, lo que permite una mayor flexibilidad para el Gobierno en atención a las circunstancias concurrentes. No obstante, parece claro que, al tratarse de una inmisión en el ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma, debe exigirse su motivación²⁰⁰. La Comunidad Autónoma intimada puede manifestar su consentimiento a la actuación del Gobierno y permitir a éste ejecutar las medidas sin necesidad de la aprobación del Senado, para lo que es preciso que aquélla haya podido pronunciarse acerca de las mismas. Asimismo, nada parece impedir que el Gobierno solicite aclaraciones o precisiones, o bien que formule requerimientos complementarios. En todo caso, se trata de un acto recepticio cuyo destinatario tiene el deber de contestar, equiparándose el silencio al rechazo.

¹⁹⁷Gil Robles, José María, “Artículo 155”, pág. 463. La enmienda por la que se introdujo este trámite justificaba su inclusión para que de esta forma se evitaran toda clase de conflictos posteriores.

¹⁹⁸Ésta es la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional. En este sentido, la STC 118/1998, de 4 de junio, fundamento jurídico vigésimo sexto.

¹⁹⁹García de Enterría, Eduardo, “*La ejecución autonómica*”, Cívitas, Madrid, 1983, pág. 174.

²⁰⁰Ballart Hernández, Xavi, “*Coerció estatal i autonomies*”, *Escolad'Administracions Públiques de Catalunya*, Barcelona, 1987, pág. 146. Sostiene que el requerimiento ha de estar objetivamente motivado en Derecho, con exclusión de toda posible y eventual fundamentación política, lo que aconseja que normalmente vaya respaldado en un dictamen del Consejo de Estado.

4.4.2 Fase Senatorial

La Fase Senatorial se encuentra regulada en el artículo 189 del Reglamento del Senado concretamente la tramitación de la concesión al Gobierno por parte de la Cámara Alta de la autorización para adoptar las medidas en que se concrete de la coerción Estatal, es decir, la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española sobre la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El procedimiento a sustanciar en el Senado comienza, en primer lugar, con la solicitud del Gobierno. Según el apartado primero del artículo 189 del Reglamento del Senado, la solicitud que el Gobierno dirija a la Cámara se hará en el escrito presentado ante el Presidente de la misma, debiendo constar en él el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta. Corresponderá al Gobierno, es decir, al Consejo de Ministros como órgano colegiado, la adopción del acuerdo de pedir la aprobación del Senado para la ejecución de la compulsión. Así pues, será necesario que entre la documentación adjunta conste, a los efectos de su admisión a trámite, una certificación del acta de la sesión al Consejo de Ministros en que se haya tomado el referido acuerdo²⁰¹.

En segundo lugar, se da Audiencia a la Comunidad Autónoma interesada, en este caso, a la Comunidad Autónoma catalana. Recibido y admitido a trámite el escrito del Gobierno, el apartado 2 del artículo 189 señala que la Mesa de la Cámara lo remitirá, junto con la documentación aneja, a la Comisión General de las Autonomías, o bien constituirá una Comisión conjunta en los términos del artículo 68.

El apartado 3 del artículo 189 dispone que la Comisión requerirá, por medio del Presidente del Senado, Presidente de la Comunidad Autónoma para que en el plazo que se fije remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos. Nos hallamos aquí ante una nueva oportunidad para que la Comunidad Autónoma dé cuenta de su actuación y justifique o defienda la misma.

Esta posibilidad nos parece del todo respetuosa con el principio de autonomía, ya que con ello se impide que el Senado autorice, sin oír siquiera a la Comunidad Autónoma previamente requerida, unas medidas que pueden resultar gravosas para ella y que, en

²⁰¹ Acerca de las actas de las sesiones del Consejo de Ministros, artículo 18.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno.

todo caso, afectan a su ámbito de autogobierno. Tal juicio positivo no obsta, sin embargo, a que puedan ponerse reparos a la forma en que se practica la audiencia, los cuales tienen su última causa (y esto es lo verdaderamente trascendente), en la peculiar configuración del Senado español²⁰². En la Fase Senatorial, tiene lugar la llamada Formulación de Propuesta de Resolución y le corresponde a la Comisión General de las Comunidades Autónomas o a la Comisión conjunta que se haya constituido al efecto.

El apartado 4 del artículo 189 establece que la propuesta será motivada y se pronunciará “sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas”. Dos aspectos deben destacarse en este punto. En primer lugar, la exigencia de motivación en la propuesta, que resulta completamente lógica, dada la trascendencia sobre la autonomía regional de las medidas sobre cuya adopción se dictamina. En segundo lugar, en el informe de la Comisión pueden plantearse tres soluciones. Una, la aprobación de la solicitud del Gobierno en sus propios términos. Otra, la desestimación total de la proposición del Ejecutivo. Y, por último, la aceptación parcial de las medidas proyectadas, sometiéndolas a modificaciones o poniéndoles ciertos condicionamientos.

De acuerdo con el apartado 5 del artículo 189, la aprobación o denegación de las medidas de compulsión estatal corresponde al Pleno del Senado. Sin embargo, nótese que lo que realmente se somete a debate y votación es la propuesta de la Comisión y no el contenido del escrito que remitió el Ejecutivo. Esta circunstancia incidiría en la ordenación del debate previo a la votación. Y es que, según el apartado 5, "el Pleno de la Cámara someterá a debate dicha propuesta, con dos turnos a favor y dos en contra, de veinte minutos cada uno, y las intervenciones de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que lo soliciten, por el mismo tiempo".

Inicialmente, parecería lógico que la defensa de las medidas ante la Cámara corresponda al Gobierno o a su Grupo Parlamentario, dado que fue quien las planteó. Pero, puesto que la Comisión puede haberlas modificado o condicionado, es posible que esa revisión de las medidas no sean acreedoras de la confianza del Ejecutivo, siendo incluso que se

²⁰²Santaolalla López, Fernando, “*Derecho Parlamentario Español*”, Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 353. Según el cual la audiencia la Comunidad Autónoma produce un efecto dilatorio en la concesión de la autorización senatorial, lo que puede ser importante cuando las medidas defendidas por el Gobierno están demandadas por circunstancias de urgencia.

muestre contrario. En tal supuesto, la intervención a favor sería a cargo de quienes hubiesen votado afirmativamente la propuesta de la Comisión²⁰³.

Tras lo expuesto, cabe realizar un pequeño análisis sobre puntos muy concretos. En torno a la cuestión del alcance de las facultades del Pleno con respecto a las medidas solicitadas por el Gobierno, como hemos dicho anteriormente el apartado 5 del artículo 189 señala que el pleno someterá a debate dicha propuesta y que concluido el debate, se procederá a la votación de la propuesta presentada. Viendo la redacción del precepto, parece que se excluye la posibilidad de que el Pleno, como órgano superior de la Cámara, pueda modificar o condicionar las medidas que constan en el informe de la Comisión. Sin embargo, no encontramos obstáculo alguno para la revocación por parte del Senado de las medidas autorizadas para que la Cámara Alta retroceda a dejar sin efecto o modificar su previa aprobación. De hecho, así debería ser si se produce cualquier cambio en la situación que motivó la puesta en marcha de las medidas. Con respecto al procedimiento a seguir, habrá que tener en cuenta el dispuesto en la Constitución y el artículo 189 del Reglamento del Senado en lo que sea de aplicación, cosa que incluiría la exigencia de la mayoría absoluta del Pleno. De cualquier manera, me pare indiscutible que el Senado no se rija exclusivamente por criterios de legalidad, sino que lleva a cabo una valoración de oportunidad, un juicio político sobre la actuación de una Comunidad Autónoma y las medidas a adoptar frente a la misma.

Por último, cabe hacer mención a una realidad indiscutible y es que la falta de territorialidad del Senado, afecta en gran medida a la aplicación del artículo 155. En primer lugar, el Senado es, según dispone el artículo 69.1 de la Constitución, “la Cámara de representación territorial”. En tal calidad, el constituyente quiso que la adopción de unas medidas que podían incidir gravemente en los únicos entes territoriales dotados de autonomía política fuera autorizada por la Asamblea representativa de los mismos.

La principal consecuencia que para el tema que tratamos se deriva del modo en que se integra el Senado es que en él están débilmente representadas las Comunidades Autónomas como tales. Ello hace que la audiencia a la colectividad a la que afectan las

²⁰³Santaolalla López, Fernando, “Derecho Parlamentario Español”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº 30, Madrid, 2014, pág. 203. Estima que la decisión del Senado tiende a que el Gobierno adopte las medidas pertinentes, agotando en este ofrecimiento de viabilidad su función, por lo que no puede ni siquiera ser considerada como una norma en sentido material. Una opinión contraria es la de Xavier Ballart, quien cree que la aprobación del Senado es un acto con fuerza de ley, al suponer un desarrollo directo de la Constitución y una modificación evidente del ordenamiento jurídico (hasta el punto de comportar una variación sustancial, si bien transitoria, de la estructura del Estado), por lo que tiene contenido material de ley.

medidas cuya aprobación pide el Gobierno no pueda llevarse a la práctica con las debidas garantías en el seno de la Cámara de representación territorial²⁰⁴. De ahí, pues, los parabienes que, de entrada, merecen las previsiones del Reglamento del Senado. La representación de las Comunidades Autónomas en el Senado es débil, pero en modo alguno inexistente. En efecto, el apartado 5 del artículo 69 de la Constitución prevé los llamados senadores autonómicos, designados por la Asamblea Legislativa o, en su defecto, por el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma. Sin entrar ahora en la efectividad real de la representación de la Comunidad respectiva por estos senadores, lo cierto es que, son nombrados por un órgano superior de la misma y, en principio, la representan ante una instancia del Estado como tal ente autónomo. Por tal motivo, resultaría deseable que el Senado hubiera previsto especialmente la intervención de los Senadores de la Comunidad Autónoma contra la que se pretende la compulsión, reforzando así las intervenciones autonómicas.

Por otra parte, no parece que existan inconvenientes para que quien asuma la representación ante la Comisión sea el Senador autonómico o uno de ellos si bien nada obliga a ello y podría ser un caso excepcional.

4.4.3 La posible intervención en el Congreso de los Diputados

Resta, por último, hacer una serie de observaciones acerca de la oportunidad de la intervención del Congreso de los Diputados en la concesión de la autorización al Gobierno, postura que ya fue planteada durante los debates constituyentes²⁰⁵. Bien es cierto que el Congreso podrá ejercer el control político sobre la actuación del Gobierno a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Pero no lo es menos que, siendo el Senado la que debería ofrecer más garantías a favor de los intereses regionales, se da la paradoja de que, por efecto del origen de la mayor parte de sus miembros y de la fórmula electoral de reclutamiento de los mismos, el Gobierno cuenta, tendencialmente, con un apoyo más holgado en el Senado que en el Congreso y, por ende, con mayor facilidad podrá obtener la mayoría establecida en la Norma Fundamentales. Es por ello que lo deseable, a juicio de parte de la doctrina, hubiera sido

²⁰⁴Santaolalla López, Fernando, *“Derecho Parlamentario Español”*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 353. Según el cual la audiencia a la Comunidad Autónoma produce un efecto dilatorio en la concesión de la autorización senatorial, lo que puede ser importante cuando las medidas defendidas por el Gobierno están demandadas por circunstancias de urgencia.

²⁰⁵Voto Particular del Grupo Parlamentario de Alianza Popular al Anteproyecto de Constitución, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I, pág. 41; y la enmienda presentada por el Senador de Esquerra Republicana de Catalunya Sr. Audet Puncernau, núm. 418, Tomo III, pág. 2842.

encomendar la autorización de la compulsión al Congreso y al Senado, o sólo al primero.

4.5 Objetivo y necesidad de su aplicación

Los precedentes hasta ahora detallados ponen de manifiesto las reiteradas desatenciones al orden constitucional y la contumacia mostrada por los impulsores del denominado “proceso soberanista”, desde las distintas instituciones en las que tienen algún tipo de poder o influencia, ignorando e incluso contraviniendo abiertamente el marco legislativo y las reglas democráticas sobre los que se sustenta nuestro Estado de Derecho. La deriva independentista y su expresión en planteamientos ilegales, están afectando gravemente a la vida política, económica y social en Cataluña²⁰⁶. Una situación improrrogable, por las causas que la motivan y las consecuencias que provocó la necesidad de atajar mediante la activación de las facultades que el artículo 155 de la Constitución otorga al Gobierno de la Nación, en cuanto precepto que persigue y preserva estos fines. Por este motivo, las medidas propuestas en el marco de este procedimiento se plantean de forma garantista, persiguiendo en todo caso asegurar derechos y no restringir libertades, y respondiendo en todo caso a cuatro grandes objetivos: restaurar la legalidad constitucional y estatutaria, asegurar la neutralidad institucional, mantener el bienestar social y el crecimiento económico, y asegurar los derechos y libertades de todos los catalanes²⁰⁷.

En primer lugar, es objetivo de las medidas propuestas restaurar la legalidad constitucional y estatutaria en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Es éste un cometido irrenunciable desde la constatación de que las autoridades autonómicas han ignorado la legalidad vigente, tanto cuando han contravenido abiertamente sus disposiciones, como cuando han intentado alterar sus principios y literalidad, de forma improcedente, fuera de los mecanismos previstos para ello. No solo se han obviado las bases legales de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, para plantear un proceso soberanista al margen de la legalidad y en contra de la soberanía nacional, sino que se ha tratado de suplantar el marco constitucional y estatutario del autogobierno de

²⁰⁶García, Luís, “Así argumenta el gobierno la necesidad de aplicación del artículo 155 de la CE en Cataluña”, *La Vanguardia*, 2017, Madrid. En: <http://www.lavanguardia.com/politica/20171021/432229120009/articulo-155-gobierno-argumentario-aplicacion.html> (Consulta: 21/10/2017).

²⁰⁷Álvarez, Leonardo, “El Artículo 155 ante el desafío independentista”, *Agenda Pública, El Periódico*, 2017. En: <http://agendapublica.elperiodico.com/art-155-ce-ante-desafio-independentista/> (Consulta: 10/10/2017).

Cataluña, en apenas unas horas, sin apenas debate parlamentario, sin tiempo para enmendar, sin atender a informes jurídicos, sin mayorías cualificadas y sin ningún tipo de pudor democrático²⁰⁸. Han actuado sin reconocer el sometimiento a Ley alguna y, con ello, han invalidado su legitimidad como instituciones de autogobierno. Por este motivo, resulta imprescindible asegurar el respeto a la Ley y al ordenamiento constitucional, desde los derechos que ampara y hasta las obligaciones que establece, comenzando por su propio cumplimiento. Cumplir la Ley es y ha de ser una obligación que vincula especialmente a los responsables y representantes públicos, porque es condición indispensable para el ejercicio de sus funciones, para la integridad de las instituciones que representan y para la confianza de los ciudadanos a los que sirven. Es preciso, así, garantizar el funcionamiento del autogobierno en el marco de los principios y normas a los que debe responder, fijados en la Constitución española y en el Estatuto de Cataluña, como elementos fundacionales de la propia autonomía catalana. Preservar ese autogobierno, es proteger la autonomía.

En segundo lugar, es objetivo de estas medidas asegurar la neutralidad institucional, de forma que el interés general de los catalanes sea, en todo caso, el principio rector de sus responsables públicos por encima de los intereses políticos. Ese interés general, en el que confluyen los grandes acuerdos sociales sobre el bien común, debe ser el elemento inspirador de las políticas públicas, más allá de los diferentes posicionamientos políticos. Sin embargo, el Gobierno de la Generalitat ha obviado el interés general de los catalanes en favor del ideario independentista de una parte de ellos.

Estos anhelos soberanistas, sin entrar a cuestionar su legitimidad en un sistema democrático que ampara el pluralismo político, no pueden ser presentados como una demanda unánime del conjunto de los ciudadanos catalanes, no pueden traducirse en un discurso único de imposición de la independencia y no puede, por encima de todo, traducirse en una declaración unilateral en este sentido. La Generalitat de Cataluña, y el conjunto de instituciones que componen el autogobierno, deben responder al bienestar de los ciudadanos y actuar en favor de todos ellos y no en respuesta a solo una parte. Las instituciones, como reflejo de la sociedad, deben respetar la diversidad que tanto la

²⁰⁸BOE, nº 260, de 27 de octubre de 2017. 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 artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña 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.

enriquece. Y los ciudadanos catalanes tienen, como el conjunto de los españoles, el derecho a confiar en sus instituciones. Es preciso, por tanto, asegurar que las instituciones de autogobierno, actúan con normalidad y neutralidad, atendiendo al conjunto de los catalanes, a quienes se deben.

En tercer lugar, responder de forma debida al interés general de todos los catalanes implica que sea objetivo irrenunciable de estas medidas garantizar el mantenimiento de los servicios públicos esenciales y de la recuperación económica. Es un objetivo indispensable y un requisito imprescindible teniendo en cuenta que los planteamientos del denominado “proceso soberanista” han relegado a un papel marginal las necesidades más básicas de los ciudadanos catalanes, convirtiendo en la prioridad de la agenda política los requisitos del proceso y no las necesidades de los servicios públicos. Junto con ello, las incertidumbres generadas por las aspiraciones soberanistas, han generado una amplia desconfianza, no solo en la propia sociedad, sino también en los agentes económicos, provocando el traslado de sedes sociales y fiscales de las empresas, desincentivando inversiones y desmotivando el turismo, uno de los principales factores de crecimiento en Cataluña. El último de los objetivos que justifica y fundamenta las medidas propuestas en el marco de este procedimiento, es preservar los derechos de todos los catalanes. Los derechos que las leyes les otorgan y que las instituciones deben hacer efectivos porque, cuando las instituciones incumplen y justifican el incumplimiento de la Ley, vienen a arrogarse la capacidad de actuar fuera de cualquier norma y de ejercer, por ende, un poder sin control y sin límite. Una situación en la que los derechos y libertades de los ciudadanos quedan desprovistos de cualquier garantía y sometidos a la voluntad y, más aún, la arbitrariedad de sus gobernantes. Un planteamiento absolutamente incompatible con las bases del sistema democrático que ampara la voluntad del conjunto de los ciudadanos españoles y catalanes desde hace cuarenta años.

Es por ello que resulta esencial garantizar íntegramente esos derechos y proteger, especialmente, la libertad, la seguridad y la pluralidad que son consustanciales a un Estado de Derecho y a una democracia avanzada, y a los principios y fundamentos que la Constitución recoge y que, con este procedimiento, se quieren preservar²⁰⁹.

²⁰⁹BOE, nº 260, de 27 de octubre de 2017. Orden PRA/1034/2017, Sec 1, pp. 103534- 103538

5. Las Elecciones del 21-d. Perspectivas

Las elecciones al Parlament de Cataluña del 21 de diciembre se saldaron con una gran participación, del 81,94%, y el triunfo de un partido constitucionalista por votos y escaños pero sin capacidad de formar gobierno. Ciudadanos logra así aumentar en 12 escaños su representación y pasar de 3 a 37 diputados desde 2006²¹⁰. La suma de los porcentajes de voto de los partidos constitucionalistas y Catalunya en común es de 50,94%, pero la representación en escaños es de 65 diputados, a cuatro diputados de la mayoría absoluta con un fuerte descenso del PP y el aumento de un solo escaño del PSC.

Los partidos independentistas, que concurrían esta vez por separado, consiguen de nuevo la mayoría absoluta en número de escaños, pero no en porcentaje de voto, aunque disminuyen en dos diputados su representación con respecto a las elecciones de 2015. Este resultado hace posible la formación de un gobierno independentista alrededor de un presidente y una hoja de ruta acordados entre Junts per Catalunya, ERC y la CUP. Estas son las cuartas elecciones celebradas en Cataluña en siete años, tras las elecciones anticipadas de los años 2012 y 2015²¹¹, éstas últimas convocadas con un carácter plebiscitario por Arturo Más.

Estas elecciones han tenido además la peculiaridad de haber sido convocadas por el Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, una vez aprobada por el Senado la aplicación del artículo 155 de la Constitución tras la declaración unilateral de independencia del President de la Generalitat. Tras conocer los resultados de las elecciones del 21 de diciembre, se han generado muchas dudas sobre la conveniencia de la decisión de Mariano Rajoy sobre convocar las elecciones de forma tan rápida, siendo tan recientes los acontecimientos de septiembre y octubre y con una intensidad del debate tan elevada²¹².

El predominio de este debate ha provocado que por encima de las propuestas de carácter social o económico recogidas en los programas electorales de las diferentes

²¹⁰Llaneras, Kiko, “Cataluña ensancha su fractura. El resultado electoral no cambió el equilibrio de fuerzas entre independentistas y no independentistas, pero la polarización aumenta y sus votantes se alejan”, *El País*, Madrid, 2017.

En: https://elpais.com/elpais/2017/12/22/opinion/1513951231_174756.html (Consulta: 22/12/2017).

²¹¹Los partidos independentistas sumaron 96.000 nuevos votantes (que suponen un 2% del censo) y los constitucionalistas 180.000 (un 4%). Pero los pronósticos esperaban un saldo a favor de los segundos algo mayor. Los datos del CIS indicaban que un 2% de los catalanes no habían votado en 2015 y ahora iban a votar independentista. Eso se cumplió. Pero la abstención del otro lado fue mayor. Había un 7% de catalanes que no habían votado en 2015 y ahora decían que lo harían por un partido constitucionalista.

²¹²Observatorio de Asuntos Públicos, “Análisis Electoral de Cataluña del 21.d”, *EverCom*, Madrid, 2017, p. 1.

formaciones, los principales temas que han marcado los días de campaña y los debates electorales han sido las causas y consecuencias del procés y de la aplicación del artículo 155, el encaje de Cataluña fuera o dentro de España o el futuro de los políticos imputados o encarcelados tras las acciones llevadas a cabo en septiembre y octubre.

El segundo tema que ha monopolizado el debate son las alianzas entre los partidos políticos que se iban a llevar a cabo tras el resultado de las elecciones. Desde el comienzo de la campaña, Ciudadanos lanzó el órdago al PSC para que éste se comprometiera a apoyar la lista más votada del bloque constitucionalista. El PSC trató de distanciarse posicionándose como el partido que tendería puentes para alcanzar el entendimiento desde una posición de izquierdas. En el bloque independentista se haproducido del mismo modo este debate en torno a las alianzas tras la ruptura de la coalición de Junts Pel Sí y la diferencia de criterios y de posición actual de los partidos. Otro de los rasgos característicos de esta campaña electoral han sido los lugares en los que se ha desarrollado: y es que aunque el principal escenario ha sido Cataluña, también adquirieron importancia espacios como Bruselas, donde reside el ex presidente Puigdemont desde que se convocaron las elecciones, o la cárcel de Estremera, hasta donde se desplazó Esquerra Republicana el último día de campaña para mostrar solidaridad con su líder Oriol Junqueras, preso desde comienzos del mes de noviembre. Dadas las situaciones, ni Puigdemont ni Junqueras han participado personalmente en los debates electorales ni en los mítines de campaña. Ambos delegaron en otros miembros de la candidatura su representación en estos espacios. Sin embargo, el ex presidente de la Generalitat pudo dirigirse a los electores a través de entrevistas, mensajes grabados y videoconferencias proyectadas, mientras que Oriol Junqueras utilizó mensajes de voz y entrevistas telefónicas realizadas desde la prisión por las que ha sido expedientado. Por otra parte, en esta campaña electoral la presencia de líderes nacionales ha variado en función de los partidos políticos²¹³.

Tras la celebración de las referidas Elecciones de Cataluña del 21 de diciembre, podemos analizar los resultados obtenidos²¹⁴. Ciudadanos consigue un resultado

²¹³Mientras que la presencia de Pablo Iglesias en los actos de Campaña de la coalición en la que se integra su partido ha sido reducida para no restar protagonismo a la cuestión catalana, Albert Rivera o Mariano Rajoy han tenido una presencia más notoria. Pedro Sánchez también se ha desplazado hasta Cataluña para apoyar al PSC, aunque en menores ocasiones que los líderes del PP y de Ciudadanos.

²¹⁴Colegio de Registradores de Cataluña (CRC) *Datos estadísticos*, “Elecciones Catalanas 21-d”.

En: <https://resultados.elpais.com/elecciones/2017/autonomicas/09/index.html>

Esta cuota de participación correspondiente al 81'94% supone un aumento con respecto a 2015 de 4'5 puntos. En aquellas elecciones ya se consideró un porcentaje de participación histórico. Ambos bloques, aunque especialmente Ciudadanos, han conseguido movilizar al electorado. En los análisis previos se

histórico pero no suficiente para gobernar. Ciudadanos ha conseguido ser el partido vencedor de las elecciones en porcentaje de voto y en número de escaños. En once años de historia con inicio de Cataluña, Ciudadanos ha logrado pasar de 3 escaños en 2006 a 37 escaños en estas últimas elecciones. Se convierte así en el primer partido no nacionalista que lidera el escenario político en Cataluña. Sin embargo, el buen resultado de Ciudadanos, percibido como el voto útil para los no independentistas, no le da posibilidades de formar un Gobierno, debido a que el bloque constitucionalista no ha alcanzado el resultado previsto en muchas encuestas. Por otro lado, el PSC, con unas buenas expectativas electorales gracias a un candidato que buscaba la transversalidad, solamente ha conseguido ganar un escaño desde las últimas elecciones. Por su parte, el Partido Popular ha sido el gran derrotado, pasando de 11 a 3 escaños, perdiendo una gran parte de sus votantes en favor de Ciudadanos y perdiendo el grupo parlamentario. El bloque independentista consigue la mayoría absoluta en escaños pero no en votos Junts per Catalunya, liderado por Puigdemont, ERC, liderado por Junqueras, y la CUP, han logrado obtener la mayoría absoluta de escaños con 70 diputados, dos menos que en 2015²¹⁵, aunque consiguen el 49,06% de los votos escrutados. En esta ocasión, la antigua Convergència y ERC han concurrido a las elecciones de forma separada al considerar ERC sus buenas expectativas electorales y a pesar de que esta división podía afectar negativamente a la suma de escaños. Sin embargo, finalmente Junts per Catalunya se ha erigido como el partido líder del independentismo con dos escaños más que ERC, y ambos conjuntamente han aumentado 4 escaños con respecto a 2015. La CUP ha sufrido una gran pérdida de votantes, con seis escaños menos, pasando de 10 a 4 diputados. Sin embargo, volverán a ser clave para conseguir investir a un nuevo presidente y para tomar las decisiones en la Legislatura. La CUP tiene completamente definido su camino de independencia por la vía unilateral, lo que podría generar fracturas. Catalunya en Comú pierde la expectativa de convertirse en la llave a pesar de contar con la expectativa de ser el partido bisagra, finalmente la mayoría independentista ha reducido su relevancia en el Parlament. La estrategia seguida para romper los bloques, tratando de evitar posicionarse y buscar de nuevo el eje de izquierda y derecha para situarse como el partido social, no le ha acarreado buenos resultados.

consideraba que esta gran participación beneficiaría a los constitucionalistas, pero finalmente solo han conseguido un aumento de dos escaños.

²¹⁵Observatorio de Asuntos Públicos, Datos Estadísticos, “Análisis Electoral de Cataluña del 21.d”, EverCom, Madrid, 2017, p. 5-6.

El escenario más probable es la formación de un gobierno independentista apoyado por Junts per Catalunya, ERC y la CUP²¹⁶. Mientras no se consiga formar este gobierno, la aplicación del artículo 155 continuará vigente, por lo que Junts per Catalunya impondrá al resto de partidos la necesidad de llegar a un acuerdo con el argumento de levantar la aplicación del artículo en Cataluña. Sin embargo, tanto Junts per Catalunya como ERC podrían buscar transmitir una imagen de renuncia a la vía unilateral y buscar otras vías para establecer la independencia. Una de las principales incógnitas recae sobre el posible nuevo presidente de la Generalitat, ya que el candidato de Junts per Catalunya, Carles Puigdemont, se encuentra en Bruselas y podría ser detenido a su llegada a Cataluña. Por este motivo, resultaría imposible la firma como diputado del ex presidente y la celebración de una sesión de investidura. Se estudian posibilidades para modificar el reglamento del Parlament de forma que haga posible la distancia, pero resultaría altamente complejo mantener dicha situación. Por este motivo, podría proponerse otro candidato para presentarse a la sesión de investidura. No existe un calendario fijo sobre los días que tienen que transcurrir hasta la elección definitiva del que será el próximo Presidente de la Generalitat, pero el reglamento del Parlament y la Ley del Gobierno sí establecen plazos máximos de los que se puede extraer el siguiente calendario aproximado.

El 23 de enero fue el plazo máximo en el que debe constituirse la Mesa del Parlament, 20 días después de las elecciones. El 2 de febrero se constituyeron los grupos parlamentarios y el PP perdió por primera vez su grupo parlamentario al contar únicamente con 3 diputados. Finalmente el 6 de febrero, 10 días tras la constitución del Parlament, el presidente de la Cámara, propondrá un candidato para presidir la Generalitat tras haberse reunido con los grupos parlamentarios. Este mismo día podría celebrarse el debate de investidura. El candidato se someterá a votación, necesitando mayoría absoluta para ser investido. Si no lo consiguiera, podrá ser investido por mayoría simple dos días después. Si tampoco el candidato no lograra los apoyos suficientes, el 6 de abril sería el plazo máximo para poder investir a un nuevo

²¹⁶Vicepresidencia, Economía y Hacienda de la Generalitat de Cataluña, Datos Estadísticos, “Elecciones al parlamento de Cataluña. Número de Votos”.

(<https://www.idealista.com/news/finanzas/economia/2017/12/22/749361-elecciones-al-parlament-de-cataluna-asi-valoran-los-expertos-los-resultados-del-21d>). Todo apunta que el líder de PDECAT y cabeza de lista por Junts per Catalunya, Carles Puigdemont, que obtuvo 34 escaños, podría lograr mayoría parlamentaria junto a los 32 escaños de ERC y los 4 de la CUP y, así, investirse como futuro presidente de Cataluña.

presidente²¹⁷. Carles Puigdemont fue propuesto e investido Presidente dos meses, en el último día de plazo, después al contar con los votos favorables de su grupo parlamentario y 8 miembros de la CUP. Si en esos dos meses no se lograra investir a un nuevo Presidente, Mariano Rajoy volvería a convocar elecciones en aplicación del artículo 155 de la Constitución²¹⁸. Como consecuencia de la fuga del President de la Generalitat del territorio catalán y del pendiente enjuiciamiento de todos los Actos jurídicos y políticos desarrollados durante la convocatoria del referéndum independentista el 1 de octubre por todos los partidos por parte de los miembros del Govern y partidos políticos partidarios del proceso soberanista, tras 199 días sin Govern el 18 de mayo el candidato propuesto por JxCat, Quim Torra, fue elegido nuevo presidente de la Generalitat en la segunda votación del debate de investidura debido a las 4 abstenciones de la CUP, casi cinco meses después de los comicios del pasado 21 de diciembre.

La movilización ciudadana para acudir a las urnas ha superado todos los récords, con un 81,94% de participación, la más alta de la historia de la democracia en Cataluña y del conjunto de España. Pero para algunos expertos, en vez de ayudar a descongestionar la situación, hacia un lado u otro, todo sigue igual²¹⁹. Para el periodista y analista Ernest Folch, no obstante, "es un buen resultado para la estabilidad económica, porque envía un mensaje de rechazo a los radicalismos y a las aventuras unilaterales". De esta forma, para Folch "se certifica el fracaso del unilateralismo: no hay apoyo social para una DUI, pero tampoco lo hay para aplicar el 155". El desbloqueo político que se esperaba lograr con estas elecciones, Folch apunta que "no basta con tirar de la legalidad. Habrá que tirar de la política, habrá que pactar y encontrar soluciones sofisticadas".

En lo que economía y mercado inmobiliario se refiere, Fernando Encinar, jefe de estudios de idealista, piensa que "los resultados vaticinan unos meses de continuismo en lo económico e inmobiliario que se reflejará desde comienzos de 2018: ralentización de

²¹⁷Esta es la situación que se produjo en las pasadas elecciones catalanas de septiembre de 2015. Tras ellas, el candidato Arthur Mas, propuesto por la Presidenta Carme Forcadell, obtuvo en primera y segunda votación tan solo los apoyos de su grupo parlamentario lejos de las mayorías requeridas.

²¹⁸Observatorio de Asuntos Públicos, "Análisis Electoral de Cataluña del 21.d", EverCom, Madrid, 2017, pág. 7-9.

²¹⁹Bernardos, Gonzalo, profesor de Economía de la Universidad de Barcelona (UB) y consultor inmobiliario, "La existencia de la mayoría silenciosa es un mito. Debemos prepararnos para más salidas de empresas y/o nuevas elecciones", *Idealista*, Madrid, 2017.

En: <https://www.idealista.com/news/finanzas/economia/2017/12/22/749361-elecciones-al-parlament-de-cataluna-asi-valoran-los-expertos-los-resultados-del-21d> (Consulta: 22/12/2017).

las decisiones de compraventa e incertidumbre que no beneficia a la recuperación económica que ya disfrutaba Cataluña"²²⁰. Por su parte, desde otra perspectiva, Elisenda Paluzie, profesora titular de Teoría Económica de la UB, valora los resultados alentadores, pues "la incerteza no se resolverá pero ayudarán a disminuir y a diluir los efectos negativos conforme vayan pasando los meses"²²¹. Para Paluzie, el incremento de participación y "pese a las condiciones difíciles", la victoria es para los independentistas, pero cree que estos "se deberán replantear su estrategia, las circunstancias son complejas, aunque en términos económicos habrá una cierta calma". Otro punto de vista es el de Sandra Daza, directora general de Gesvalt, quien resalta que "para la actividad económica y el crecimiento de la inversión es fundamental que exista un marco social y político estable donde a las compañías e inversores se les proporcione confianza y seguridad". Así, el nuevo Gobierno que se forme tiene ante sí el reto de recuperar la estabilidad económica que ha marcado el ritmo en Cataluña, por eso para Rafael Pampillón, profesor de IE Business School, "es muy difícil que se les ocurra hacer una declaración unilateral de independencia"²²². Pampillón concluye que ante esta situación, donde "Cataluña no crecerá a la misma velocidad que nos tenía acostumbrados, el crecimiento del PIB español pasará del 3,1% en 2017 al 2,4% en 2018"²²³.

²²⁰Encinar Fernando, "Valoración de los Expertos sobre las elecciones en Cataluña del 21-D", *Solvence*, Madrid, 2017. En: <https://solvence.es/elecciones-al-parlament-de-cataluna-asi-valoran-los-expertos-los-resultados-del-21d/> (Consulta: 22/12/2017). Por su parte, Gonzalo Bernardos, Profesor Titular de Economía de la Universidad de Barcelona, considera que con estos resultados la recuperación se aleja: en 2018, presumiblemente, España crecerá a dos velocidades, expansión en el resto del país y estancamiento para Cataluña y se extiende así la incertidumbre política, con una difícil gobernabilidad, aunque no esperamos escenarios extremos de unilateralidad en la toma de decisiones tras el resultado electoral.

²²²Pampillón, Rafael, Profesor de Economía en el IE Business School y en la Universidad San Pablo CEU, "Cataluña tras las elecciones del 21-d". En: <http://grupormi.com/category/noticias/page/53/Pág. 53>.

²²³Maqueda, Antonio, "La ralentización del crecimiento del PIB", *El País*, Madrid, 2018. En: https://elpais.com/economia/2018/01/30/actualidad/1517297915_280388.html (Consulta: 30/01/2018).

CONCLUSIONES

A la vista del trabajo desarrollado, procede sentar las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- Nos encontramos ante un Proceso Secesionista que genera problemas de carácter jurídico, políticos y sociales. El carácter esencial es la desvirtuación completamente del orden constitucional, lo que se puede interpretar como adoptar una postura totalmente contraria a la Constitución Española vulnerando el sistema de competencias que esta Norma Suprema concede a las Comunidades Autónomas.

SEGUNDA.- El Parlament y el President de la Generalitat, Carles Puigdemont, mediante la aprobación de la Ley 19/2017 de Autodeterminación vinculante, y la Ley 20/2017 de Transitoriedad jurídica y Fundacional de la República, violan el sistema de mayorías parlamentarias para que pueda proceder la aprobación de una nueva Ley por lo que se vuelven a repetir actos que chocan con la legalidad. En efecto, estamos hablando de conductas que quiebran los principios del Estado Democrático y de Derecho y que cooperan mediante fuerza identitaria para conseguir sus objetivos.

TERCERA.- La Jornada del 1 de octubre, ha supuesto un punto de inflexión sobre el Proceso Independentista en Cataluña. La celebración de la consulta se llevó a cabo sin la más mínima garantía del sistema Electoral. Actos como las votaciones en colegios electorales en los que no estaban destinados los votantes, los votos repetidos, las votaciones en las calles sin cierta supervisión, sin el cumplimiento de las formalidades exigidas por la Ley, con la utilización de Urnas opacas y sin garantizar el secreto de voto. Éstos y muchos más son acontecimientos que, una vez más, realzan la mala gestión y la peor vía por la que el Govern pretende conseguir sus objetivos sin dar opción a su retracción, dándole la posibilidad al Gobierno Español de aceptar sus propósitos pero no de aceptar su oposición.

CUARTA.- El fracaso económico del nacionalismo catalán y la carencia de inversiones económicas, han llevado a Cataluña a tener una de las peores infraestructuras de España en el transporte terrestre, educativas y en prestaciones sanitarias. En cambio, su presión fiscal es de las más elevadas entre todas las comunidades autónomas habiendo creado 17 figuras tributarias propias con incidencia negativa sobre rentas bajas y medias. La incertidumbre política, se ha incrementado de manera incontrolada. El panorama catalán presenta un futuro muy oscuro debido a la caída de las inversiones, en la ralentización de la actividad y el consiguiente incremento de paro. Las empresas que han abandonado Cataluña, y las que seguramente seguirán yéndose del territorio catalán, ocasiona un

grave perjuicio para esta Comunidad Autónoma puesto que cuando una empresa cambia su domicilio social, comienza a marcharse también su capital humano más valioso y dinámico y, aunque los centros de producción permanezcan, también se resentirán e incluso podrán desplazarse si las circunstancias políticas son adversas. En cualquier decisión de inversión, el primer condicionante es el político y tras él, actúan los de tipo económico. Por lo tanto, los partidos políticos catalanes están obligados a ofrecer una señal clara e inequívoca que garantice la estabilidad política futura.

QUINTA.- La importante fractura social que se ha ocasionado en el territorio catalán también ha sido la protagonista de numerosos escenarios trascendentes. El Procés, ha llegado a estar presente en el ámbito privativo y profesional de las personas. Por su parte, los intentos de discriminación y de secularización frente a una postura contraria o partidaria del Procés, han superado los límites ya que han afectado a menores que no son conscientes de los acontecimientos recientes. La división familiar, los ciudadanos fanáticos e intolerantes, el fracaso del modelo autonómico y de solidaridad que con tanto esfuerzo se intentó construir en la Transición, quiebra a partir de ese 1 de octubre.

SÉPTIMA.- Aunque la Jornada del 1 de octubre fue una señal evidente de que el Procés no iba a detenerse, el Gobierno quiso iniciar negociaciones con el President de la Generalitat, Carles Puigdemont para intentar llegar al entendimiento y poner sobre la mesa una solución en común que velara por la CE. Pero, cabe decir que la única negociación que el President estaba dispuesto a aceptar sería la asunción por el Gobierno de la DUI y su no interferencia.

SÉPTIMA.- Las tensiones en el seno de la sociedad catalana y los enfrentamientos entre el Govern del Procés y el de España, han llegado a tal nivel que todo el mundo recibió con gran agradecimiento la aplicación del artículo 155 CE. Una vez activado, se asumió con total normalidad por la sociedad catalana y por la Administración catalana que desempeñó sus funciones con profesionalidad, al igual que el Gobierno Español, se aplicó con gran inteligencia.

OCTAVA.- Las elecciones catalanas celebradas el 21 de diciembre de 2017, como se ha dicho fueron convocadas por M. Rajoy al amparo del artículo 155 CE, celebradas pacíficamente con todas las garantías democráticas y con la mayor participación en su historia ya que votó casi el 80% del censo electoral. Del resultado de dichas elecciones, se desprenden algunas conclusiones de interés. La primera, que la sociedad catalana está dividida casi por la mitad. La segunda, que el bloque independentista se ha consolidado aunque sin conseguir la mayoría absoluta de los votos. La tercera, que la izquierda ha

desaparecido prácticamente de Cataluña. Y la cuarta y última, que el PP ha trasvasado casi la mitad de su electorado a Ciudadanos, que fue el partido vencedor con 1.109.732 votos (25,3) y 36 escaños.

Aunque es probable que la vía unilateral haya muerto, el procés no ha terminado.



BIBLIOGRAFÍA

Alberti Rovira, Enoch, obra colectiva “*El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*”, Tecnos, Madrid, 1985.

Alonso de Antonio, Angel Luis; Alonso de Antonio, Jose Antonio, “Derecho Constitucional Español”, Universitas , Madrid, 2006.

Álvarez, Leonardo, “El Artículo 155 ante el desafío independentista”, *Agenda Pública, El Periódico*, 2017.

En:<http://agendapublica.elperiodico.com/art-155-ce-ante-desafio-independentista/>

Álvarez Conde, Enrique; Tur Ausina, Rosario, “Derecho Constitucional”, Tecnos 3ª edición, Madrid, 2013.

Alzaga Villamil, Óscar, *Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978.

Balaguer Callejón, Francisco, “Manual de Derecho Constitucional”, *Lecciones de Derecho Consituconal*, , Tecnos, 2011, Vol II, Tomo I, 6º Edición, Madrid.

Ballart Hernández, Xavi, “*Coerció estatal i autonomies*”, *Escola d'Administracions Públiques de Catalunya*, Barcelona, 1987.

Ballesteros, Roberto, “Homs acusa al Constitucional de realizar una prohibición inconcreta del 9-N”, *El Confidencial*, Madrid, 2017.

En:https://www.elconfidencial.com/espana/2017-02-27/homs-acusa-al-constitucional-de-realizar-una-prohibicion-inconcreta-del-9n_1339461/

Barceló, Diego, “Independencia de Cataluña: Un salto vacío para la economía”, *El Diario*, Economía, Madrid, 2017.

En:<https://okdiario.com/economia/okanalisis/2017/09/04/independencia-cataluna-salto-vacio-economia-1291321>

Basté, Jordi, “Opinión sobre una Declaración Unilateral de Independencia”, *El Periódico*, Barcelona, 2017.

En:<https://www.elperiodico.com/es/politica/20171005/opinion-jordi-baste-contra-declaracion-unilateral-independencia-dui-6333008>

Bassols Coma, Martín, “Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas”, en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, volumen II.

Blanch, Josep, “Diada 2017: Reacciones y noticias de la manifestación”, *La Vanguardia*, Barcelona.

En: <http://www.lavanguardia.com/politica/20170911/431203124776/diada-11s-en-directo.html>

Blanco Punset, Ramón, “El Senado y las Comunidades Autónomas”, Tecnos, Madrid, 1987.

Cazorla Prieto, Luís María, “*Temas de Derecho Constitucional*”, Aranzadi, Navarra, 2000.

Coll, Joaquim, “Las cuatro fases del ‘procés’”, *El País*, Madrid, 2017.

En: https://elpais.com/elpais/2017/10/16/opinion/1508169250_582275.html

Efe; Mariscal, “Cambio de sede social, ¿qué implica para las empresas catalanas?”, *Diario 20 Minutos*, Madrid, 2017.

En: <https://www.20minutos.es/noticia/3154639/0/cambio-sede-social-claves-implica-gas-natural-banco-sabadell-caixabank-fiscal/>

Encinar Fernando, “Valoración de los Expertos sobre las elecciones en Cataluña del 21-D”, *Solvenca*, Madrid, 2017.

En: <https://solvenca.es/elecciones-al-parlament-de-cataluna-asi-valoran-los-expertos-los-resultados-del-21d/>

Erra, Ana, “Irregularidades en el referéndum”, *Diario El Confidencial*, Madrid, 2017.

En: https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2017-10-01/irregularidades-votaciones-referendum-cataluna_1453255/

Fernández, Antonio, “¿Está usted de acuerdo con un Estado independiente en forma de República?”, *El Confidencial*, Barcelona, 2017.

En: https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2017-06-09/puigdemont-pregunta-referendum-cataluna-estado-independiente-forma-republica_1396350/

Fernández, Antonio, “Puigdemont sopesa usar algunos artículos de la ley de referéndum española”, *El Confidencial*, N° 332-017, Madrid, 23 de junio 2017, pág 1.

Fernández Sagado, Francisco, “*El sistema constitucional español*”, Dykinson, Madrid, 1992.

Ferrín, Tatiana, “El despliegue de las Fuerzas de seguridad, el 1-O costó 87 millones”, *El Mundo Diario*, Cataluña, 2017.

En: <https://www.mundidiario.com/articulo/politica/despliegue-fuerzas-seguridad-1-costo-87-millones-zoido/20180118191923111803.html>

Fuentes, Antoni: “Com t’afectarà l’aturada general del 3 d’octubre en Catalunya?”, *El Periódico*, Barcelona, 2017.

En: <https://www.elperiodico.cat/ca/economia/20171002/vaga-general-catalunya-referendum-6319677>

Fuentes, Antoni, “Paro del país y huelga general en Cataluña”, *El Periódico*, Barcelona, 2017.

En: <https://www.elperiodico.com/es/economia/20171002/paro-de-pais-y-huelga-general-en-catalunya-6327570>

Freixes Teresa, “Alternativas al 155”, *Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona. El mundo*, 2017, Barcelona.

En: http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1169002

García de Enterría, Eduardo, “*La ejecución autonómica*”, Cívitas, Madrid, 1983.

García, Jesús, “El TSJC asume la investigación del referéndum y ordena impedir la votación”, *El País*, Barcelona, 2017.

En: https://elpais.com/ccaa/2017/09/27/catalunya/1506531307_729934.html

Gómez Ruiz, Lara, “¿Hay o no fractura social tras el 1-O?”, *La Vanguardia*, Barcelona, 2017.

En: <http://www.lavanguardia.com/vida/20171211/433436530496/fractura-social-catalunya-1-o.html>

Gómez Ruiz, Lara, “¿Hay o no fractura social tras el 1-O?”, *La Vanguardia*, Barcelona, 2017.

En: <http://www.lavanguardia.com/vida/20171211/433436530496/fractura-social-catalunya-1-o.html>

García, Luís, “Así argumenta el gobierno la necesidad de aplicación del artículo 155 de la CE en Cataluña”, *La Vanguardia*, 2017, Madrid.

Gil Robles, José María, “Artículo 155”, en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española*, Edersa, tomo IX, Madrid, 1988.

Gil Robles; Gil Delgado, “Control y Autonomías”, Cívitas, Madrid, 1986.

Guindal, Carlota, “El TC declara inconstitucional la Ley de Autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña”, *La Vanguardia, Política*, Madrid, 2017.

Gutiérrez Calvo, Vera, “¿Qué opciones tiene el gobierno para frenar el referéndum de Cataluña?”, *El País*, N°6918, Madrid, 2017.

Jaraíz Glías, Erika; Lagares Diez, Nieves; Barreiro Rivas, Bosé Luis, “Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades”, *Condiciones y razones del procés*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2017.

Leguina Villa, Joaquín, “Las comunidades Autónomas”, Volumen colectivo: *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Cívitas, 2ª edición, Madrid, 1981.

López Aguilar, Juan Francisco, “Cuestión Catalana y Crisis Constitucional, *Catedrático de Derecho Constitucional*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2016.

Muñoz Machado, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Cívitas, Volumen I, Madrid, 1982.

Parejo Alfonso, Luciano José, “La prevalencia del Derecho Estatal sobre el regional”, *Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 1981.

Pérez Francesch, Juan Luís, “*Sobre el proceso independentista y su encaje Constitucional*”, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013.

Pérez Rayo, Javier, “Curso de Derecho Constitucional”, Tecnos, Madrid, 2014.

Pérez Royo, Javier, “Curso de Derecho Constitucional.” 11.ª edición. Madrid. 2007.

PresnoLlinera, Miguel, “Referéndum en Cataluña, ¿sí o no?”, *El Derecho y el revés*, Barcelona, 2017. En: <https://presnolinera.wordpress.com/2017/10/10/no-declaracion-unilateral-de-independencia-o-si/>

Ponce de León, Rodrigo, “El Gobierno abre una vía de diálogo en el parlament si no hay una declaración unilateral de independencia”, *El Diario*, Madrid, 2017.

En:https://www.eldiario.es/politica/Gobierno-Parlament-declaracion-unilateral-independencia_0_694330913.html

Pascual, Víctor Carlos, “El 1-O, un pucherazo que vulnera todas las normas internacionales de elecciones democráticas”, Madrid 2017.

En:http://www.abc.es/espana/abci-pucherazo-vulnera-todas-normas-internacionales-sobre-elecciones-democraticas-201710031127_noticia.html

Presno Linera, Miguel Ángel, “¿Reforma Constitucional o Reforma Constituyente?”, *Agenda Pública, El Periódico*, Madrid, 2016.

En:<http://agendapublica.elperiodico.com/reforma-constitucional-o-proceso-constituyente/>

Pampillón, Rafael, Profesor de Economía en el IE Business School y en la Universidad San Pablo CEU, “Cataluña tras las elecciones del 21-d”.

En: <http://grupormi.com/category/noticias/page/53/>

Pérez Collados, José María; Rodríguez Barbosa, Samuel, “*Juristas de la Independencia*” *Cultura Jurídica*, Barcelona, 2012, pp 12.

Parera, Beatriz, “El TC congela los presupuestos catalanes de referéndum y apercibe a Puigdemont”, *El Confidencial*, Madrid, 2017.

En:https://www.elconfidencial.com/espana/2017-04-04/tc-constitucional-puigdemont-cataluna-presupuestos_1360612/

Rodríguez Zapata, Jorge, “Comentario al artículo 145”, *Comentarios a las leyes políticas*, Edersa, tomo XI. Madrid.

Rico, José, “1-O, represión contra votos”, *El Diario*, Barcelona, 2017.

En:<https://www.elperiodico.com/es/politica/20171002/referendum-independencia-cataluna-represion-votos-dui-6325381>

Ruiz, Sergio, “Entrevista a Salvador Illa. El 155 debe estar limitado en el tiempo”, *Dialnet, El siglo de Europa*, Barcelona, 2017.

En:<http://www.elsiglodeeuropa.es/siglo/historico/2017/1218/Index%20Politica%20Salvador%20Illa.html>

Ríos, Pere, “El Parlament de Cataluña aprueba la resolución para declarar la independencia”, *El País*, Barcelona, 2017.

En: https://elpais.com/ccaa/2017/10/27/catalunya/1509105810_557081.html

Roig Molés, Eduard, “No hay procés en Baviera”, *Reforma Constitucional, Agenda Pública, analistas de la actualidad, El Periódico*, Madrid, 2017.

En:<https://www.elperiodico.com/es/opinion/20170111/proces-debate-soberanista-referendum-baviera-constitucional-5735167>

Salevert Manzanera, Miguel, “Sobre el Referéndum catalán y la división de la izquierda”, *Instituto de Filosofía*, Extremadura, 2017.

Santaolalla López, Fernando, “*Derecho Constitucional.*” Dykinson, Madrid, 2004.

Santaolalla López, Fernando, “*Derecho Parlamentario Español*”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Editora Nacional N° 30, Madrid, 2014.

Serra, Laia, “1-O, libertad de expresión en la cuerda floja”, *Grup de Periodistes Ramón Barnils, Catalunya*, 2017, pág. 10.

Sosa Wagner, Francisco, “El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución Española”, *Documentación Administrativa*, núm 182, 1979.

Taibo, Carlos, “Sobre el Refrendo catalán y su entorno”, *Vila Web*, 31 de julio de 2017.

Tolivar Alas, Leopoldo, “El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas”, *Instituto de Estudios de Administración Local*, Madrid, 1981.

Torres Gutiérrez, Alejandro, “*Vulneración del derecho de participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución por parte de la presidencia y de la Mesa del Parlamento de Cataluña, y concesión del amparo por parte del Tribunal Constitucional, a los parlamentarios de la oposición de dicha Asamblea*”, Cívitas Europa, IRENEE/ University of Lorraine, Navarra, 2016.

Torres Gutiérrez, Alejandro, *Nuevos pasos en el desafío independentista de Cataluña*, Cívitas Europa, IRENEE/ University of Lorraine, Navarra 2016.

Normativa y Jurisprudencia

- Auto del Tribunal Constitucional 170/2016, de 6 de octubre, en el que se anula la Resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratificaron el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente.
- Auto del Tribunal Constitucional 369/2007, de 12 de septiembre.
- Auto del Tribunal Constitucional, 4334-2017 / 4386-2017, sobre el incidente de ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional (arts. 87 y 92 LOTC), promovido por el Gobierno de la Nación sobre resoluciones del Parlamento de Cataluña aprobadas en su sesión plenaria de 27 de octubre de 2017.
- Boletín informativo del Departamento de Derecho Público, Nº 3, UNED, 1979.
- Boletín oficial del Estado.
- Constitución Española de 1978.
- Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.
- Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Ley 39/2015, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 23 de mayo de 1949.
- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Resolució 263/XI, de 27 de julio de 2016, *per la qual es ratifiquen l'informe i les Conclusions de la Comissió d'Estudi del Procés Constituent*.
- Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, sobre los principios de Derecho Internacional.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 10/2013, de 28 de enero.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de Julio
- Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 8 de febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1983, de 18 de noviembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 122/1983, de 18 de diciembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 161/1988, de 20 de septiembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 119/1995, de 17 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 38/ 1999, de 22 de marzo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 27/2000, de 31 de enero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2002, de 11 de marzo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2007, de 18 de junio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 169/2009, de 9 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, de 25 de marzo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 215/ 2014, de 18 de diciembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015, de 25 de febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 259/2015, de 2 de diciembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 197/2016, de 7 de junio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 107/2016, de 7 de junio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 108/2016, de 7 de junio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 109/2016, de 7 de junio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2017, de 8 de noviembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 24/2017, de 24 de octubre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 85/2017, de 22 de septiembre.