

el autor cuestiona fuertemente e incluso llega a considerar abusivas y fraudulentas.

En los últimos recodos del libro, se —nos— entretiene el profesor Rallo examinando el papel desempeñado por el decreto ley en esta época de fragmentación político-parlamentaria y paralela inestabilidad gubernamental y diseccionando las cuestiones susceptibles de centrar la *nonnata* reforma constitucional: nada más y nada menos que el Estado autonómico, los aforamientos, el lenguaje inclusivo o las pensiones y la salud, entre otros.

Y es precisamente al estado de alarma declarado en nuestro país a causa de la crisis sanitaria originada por la pandemia del covid-19 al que dedica las últimas reflexiones. En efecto, partiendo del que considera «el más extraordinario episodio constitucional inédito» —sin duda lo ha sido y lo sigue siendo— se adentra en sus consecuencias más problemáticas o cuestionadas en relación con el confinamiento domiciliario, el ejercicio del derecho de manifestación o el derecho a la protección de datos.

En suma, son tantas las cuestiones nucleares o medulares de derecho constitucional analizadas en este libro que resulta altamente aconsejable su relectura en más de una ocasión. Solo nos queda desear que, si no la lectura, al menos esa relectura pueda hacerse en tiempos menos convulsos.

Beatriz Tomás Mallén  
Universitat Jaume I

GERMÁN M. TERUEL LOZANO: *Crisis constitucional e insurgencia en Cataluña: relato en defensa de la Constitución*. Madrid. Dykinson, 2020, 187 págs.

En los últimos años se ha instalado la sensación, quizá fundada en la verdad, de que los tiempos se solapan, se confunden o desaparecen a un ritmo vertiginoso. Al igual que la instantaneidad actual de ese flujo inconexo de datos que denominamos información, cada vez más líquida, los hechos de la realidad acontecen en una sucesión continua en la que la pluma del académico, del intelectual o simplemente del ciudadano consciente, es incapaz de trazar ningún esquema orientativo, ninguna línea maestra. Nuestros renglones se vuelven cada vez más torcidos por la complejidad y la velocidad de la materia que deben reflejar, algo que también se deja ver en el proceloso mundo de la política, y con mayor intensidad, en el de la política española. El autodenominado *procés* (ya el término kafkiano elegido es sumamente revelador) constituye uno de los mejores ejemplos de esta pérdida de sentido lineal, pues a lo largo del mismo ni el más sagaz analista podía llegar a tener clara la repetición

de plebiscitos, elecciones, declaraciones, leyes, consultas, manifestaciones o eventos, pretendidos «históricos» por la algarabía banderil que concitaban. A la necesidad de poner orden en lo que está y quiere estar desordenado tampoco ayuda la asepsia de los análisis de hoy día, incluidos muy especialmente los académicos, los cuales, temerosos de recibir alguna etiqueta tan en boga, se refugian en la mera descripción sin ninguna intención prescriptiva ni valorativa. La falta de atrevimiento es correlativa a la deserción de la más virtuosa de las encomiendas intelectuales, como es la del compromiso con el progreso o con la conservación de lo mejor de nuestro legado acumulado.

La obra que aquí recensionamos, del compañero de la Universidad de Murcia Germán Teruel, es sumamente recomendable ya desde el inicio, apriorísticamente, por cuanto tiene de superación de los dos defectos antedichos. En primer lugar, sistematiza con claridad y sin confusión el *summum* del desconcierto que ha constituido el *procés* nacionalista catalán para cualquier intelecto mínimamente estable. Al mismo tiempo que ordena los acontecimientos y las intermitentes microrrupturas de la democracia constitucional que se dieron desde 2012, si no antes, el profesor Teruel las aborda desde el correcto manejo de las categorías jurídicas, poniendo en su sitio (discúlpenme lo coloquial) lo que ha supuesto, sin medias tintas, una verdadera «insurgencia institucional» contra el sistema democrático. En segundo lugar, el autor abandona la asepsia para, lejos de toda indiferencia, «tomar partido hasta mancharse», como decía el poeta. Es esta una obra militante, de compromiso en la defensa de la Constitución y frente a un separatismo que se condena valorativa y prescriptivamente desde el inicio por cuanto tiene de insolidaridad, exclusión y autorreferencialidad, tres notas características de todo nacionalismo y abiertamente contrarias a los valores y principios de una sociedad democrática avanzada. No hay que tener miedo, como ocurre mayoritariamente en nuestra «producción científica», de adoptar abiertamente una postura siempre que esta se argumente en su desarrollo de manera fundada (jurídicamente, en nuestro caso), y siempre que la misma no obnuble de tal forma el juicio que lo convierta en una mera soflama partidista. Ni una cosa ni la otra se dan en el nuevo libro del compañero Teruel, en el que al tiempo que se sigue la doctrina de la mejor teoría constitucional, desde Kelsen a De Otto, no se cae en la cerrazón del nacionalismo contrario, el español, en lo que a la búsqueda de soluciones se refiere.

La obra, prologada por el profesor Francesc de Carreras, ejemplo también de compromiso académico militante, se estructura en tres capítulos y un epílogo final. En el primero se describe la «lenta cocción» del secesionismo catalán, haciendo hincapié en el «nation-building» protagonizado por el pujolismo y permitido, cuando no alentado, por los dos grandes partidos estatales que se alternan en el poder central. Proceso que tiene su epítome

en la invención del llamado «derecho a decidir» y la activación, al calor de la crisis económica, del propio *procés* hacia la independencia en 2012. Ni la sentencia del Estatut fue la causa de todos los males, como asombrosamente hoy se sigue sosteniendo por parte de algunos, ni el estallido gradual se debió a una inusitada contestación desde abajo por un pueblo que tiene de todo menos de único y compacto. La resignificación de *un sol poble* contiene, para el autor y para quien escribe, la esencia de un movimiento que busca aplacar la pluralidad actual de nuestras sociedades mediante la imposición de parte y la hegemonía de una concepción victimista que es abiertamente falsa e injusta para con el resto de España y de los españoles. En el segundo capítulo, Teruel expone la activación de los mecanismos de defensa ordinaria y extraordinaria de la Constitución para hacer frente al desafío secesionista, desde las sentencias del TC que anularon las llamadas «leyes de desconexión» a la aplicación, por primera vez en nuestra historia democrática, de la «coacción federal» del art. 155. Sin dejar de lado, por supuesto, la respuesta penal, legítima, que el Estado ha articulado ante quienes abierta, consciente y deliberadamente han pretendido la insubordinación total y la ruptura evidente. En el tercero, por último, se cataloga a los postreros hechos del *procés* como auténtico intento de golpe de Estado, tomando para ello tanto la visión kelseniana como la de Malaparte, a mi entender más acertada e igualmente contundente.

....

Para que una recensión sea útil al lector no debe quedarse en el mero elogio hagiográfico, tan actual en estos momentos de complacencia mutua, ni tampoco acomodarse en la pura descripción inerte que tanto daño hace en tiempos de «anequización» del pensamiento y la reflexión. Por eso intentaré a continuación apuntar algunos de los elementos centrales del libro del profesor Teruel para incorporarles una crítica constructiva, una visión personal y también militante (y, espero, fundada) o simplemente una nunca inoportuna matización jurídico-constitucional. Intento que se refuerza en sus buenos deseos debido a la situación pandémica actual, en la que es muy difícil el debate abierto, presencial y cara a cara, tan defendido por el profesor de la Universidad de Murcia frente a la patológica digitalización de los foros de nuestros días.

Primero, en la obra se decanta el autor, claramente, por negar la posibilidad de un referéndum consultivo que, con base en el art. 92 de la Constitución, pudiera versar sobre el encaje de Cataluña en España o la pertinencia misma de su salida. Aquí me parece más acertada la postura de Rubio Llorente, expresada en su día en una tribuna de prensa muy conocida y contestada, y que Teruel también cita y apunta. Es más, en parte esa misma

posibilidad podía entreverse en la argumentación del Tribunal Constitucional en su STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, a mi modo de ver (y del propio autor) mucho más sosegada, ecuaníme y certera que las anteriores y las posteriores. Porque lo que en ningún caso creo que podría negarse es la posible y hasta deseada canalización de una tensión que enarbola una parte nada despreciable de la sociedad catalana que, en virtud del principio democrático, debe encontrar algún medio de integración. Quienes legítima y quizá justificadamente defienden lo contrario, basándose en la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2 de la CE), puede que no se percaten de que con la activación de ese mecanismo referendario aquella no se pone *a priori* en entredicho, ya que la consulta sería, sí o sí, consultiva, y en ningún momento conllevaría una sustitución de los procedimientos de reforma constitucional y, ni mucho menos, una activación del poder constituyente originario. Jurídicamente me parecería factible tal posibilidad de acuerdo con nuestro sistema constitucional; otra cosa es si sería o no deseable, conveniente o políticamente factible.

Segundo, creo que deberían ser objeto de una crítica jurídico-constitucional más expresa las sentencias del TC que tuvieron, sobre todo durante los estertores finales del *procés*, un alcance explícitamente «precautorio». Que un Tribunal se adelante a lo que pueda o no decidir un Parlamento democráticamente constituido y constitucionalmente autónomo, cerrando la puerta al debate y la discusión, me parece un grave atropello a los principios basilares de la democracia y del parlamentarismo. Una tendencia, además, que lamentablemente el Alto Tribunal ha venido a extender también al asunto siempre espinoso de la Corona y su inmunidad, como si un estatuto jurisdiccional fuera equivalente a una consagración totémica más propia de los *rapanui* que de una democracia del siglo XXI.

Tercero, echo en falta una crítica más intensa al poco atrevimiento del Gobierno central con el 155, no por el contenido finalmente atribuido a la virginidad del instrumento, sino por el momento elegido. Que se aplicara cuando el mal ya estaba hecho, cuando los acontecimientos se habían desbordado y la Generalitat se encontraba no ya en rebeldía, sino en abierta inconsistencia existencial, no es solo un error imputable desde parámetros de conveniencia política, sino también desde la propia cláusula habilitante del precepto constitucional. El carácter precautorio de las sentencias del Tribunal, ajeno a la lógica de una jurisdicción constitucional, sí debería haberse seguido desde el instante en el que el gobierno nacionalista de Cataluña se mostraba en franca insubordinación, contraria al interés general y al respeto mínimo del orden constitucional, instante que no coincide precisamente con el que finalmente se eligió. La desobediencia ya era clara y jurídicamente manifiesta

con la aprobación de las leyes de desconexión y la vulneración flagrante de los derechos de los propios diputados autonómicos y del Estatut de Autonomía.

Claro que estos apuntes que realizo, y que pretenden no solo verter mi reflexión personal, sino también ser una invitación a la lectura y la discusión académica, no oscurecen en grado alguno la calidad de la argumentación seguida por el autor ni la factura de la propia obra. Además, Teruel reconoce que la problemática territorial que protagoniza el nacionalismo catalán y los ciudadanos que lo apoyan (reitero, nada despreciables en número) debe encontrar, tarde o temprano, un acomodo institucional y democrático. Se inclina más, como defiende en el epílogo, por el procedimiento de reforma constitucional agravado y la renovación del compromiso constituyente y constitucional que nos dimos todos los españoles. Y sin duda sería lo óptimo, pero permítanme que dude, junto al propio Teruel, de la factibilidad de dicha opción. Primero, porque ya de por sí el art. 168 es difícilmente aplicable dada la especial y alambicada rigidez con la que se le dotó, y segundo porque, como se deja entrever en las conclusiones finales, apenas existe en el corto ni mediano plazo visos nítidos de que un compromiso entre las principales fuerzas políticas nacionales pueda fraguar una reforma (constitucional) de nuestro modelo democrático. De aquí también que se refuerce la probabilidad de que el problema del secesionismo catalán se enquistase y sea difícilmente conllevable, pues hay que recordar que parte de su obcecación contumaz se debe a la extrema dificultad del sistema en su conjunto por modificarse a sí mismo. Y no estoy hablando únicamente de la necesidad de articular arreglos jurídicos e institucionales para las problemáticas que acusa el modelo de distribución territorial del poder (y de las competencias), pues una de las carencias más acusadas del mismo se refiere a la propia integración simbólica de la pluralidad nacional. Hace falta un nuevo proyecto de vida en común, al decir de Ortega, que fortifique los mimbres de la comunidad de copertenencia y solidaridad que es lo que ha de ser, al fin y al cabo, un Estado democrático en la actualidad.

Por supuesto, esa renovación de lo que podríamos llamar el «espíritu constituyente» ha de canalizarse mediante instrumentos democráticos que refuercen la convivencia y que permitan contar siempre con las minorías y sus legítimas aspiraciones. Justo lo contrario de lo que pretende el nacionalismo excluyente, cuyo inaudito intento de separación unilateral fue un claro atentado, ilegítimo, ilegal e inconstitucional, contra el orden democrático estatal y estatutario, contra los principios básicos del constitucionalismo y, lo que quizá sea más preocupante, contra una mínima concepción ética de la solidaridad política en un mundo global e interconectado en el que las minúsculas aventuras aisladas y quijotescas están condenadas al fracaso. Algo que subyace a toda la obra del profesor Teruel y que valoriza el esfuerzo

intelectual realizado. Reitero: su compromiso expresamente militante, unido a su solvencia académica y argumentativa, hacen de esta nueva obra una referencia esencial para comprender jurídica y constitucionalmente los graves acontecimientos que se han venido sucediendo en Cataluña desde el inicio de su andadura independentista. Esperemos que sirva, también, para evitar indeseadas repeticiones de vanas ilusiones y para impulsar, de una vez por todas, una mejor adecuación del sistema democrático que nos dimos en 1978 tras la larga noche de la dictadura. Y es que, como dejó escrito Burke en sus maravillosas *Reflexiones sobre la Revolución francesa*, «un Estado que carezca de posibilidades de cambio es un Estado sin medios de conservación. Sin dichas posibilidades, incluso se puede arriesgar la parte de la Constitución que más fervorosamente se desea conservar».

*Gabriel Moreno González*  
Universidad de Extremadura

TOMÁS VIDAL MARÍN: *La impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 de la Constitución*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, 211 págs.

Es verdad que durante mucho tiempo la vía de impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas del art. 161.2 de la Constitución española y del título V de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, era un instrumento jurídico utilizado en muy raras ocasiones. Por ejemplo, si uno analiza las Memorias del Tribunal Constitucional desde el año 2000 hasta el 2012, puede ver que no se había producido más que una solicitud de impugnación por el Gobierno de este tipo, concretamente en el año 2003. Encima, en aquella ocasión, el Tribunal Constitucional desestimó la misma por considerar que la disposición frente a la que se presentaba la impugnación era un mero acto de trámite dentro del procedimiento parlamentario (ATC 135/2004, de 20 de abril). Antes ya había habido algunos casos, también muy pocos, más o menos cuatro si nos atenemos a los comentarios de sentencias realizados por el autor. Esta falta de uso daba cierta dosis de razón a aquellos autores, como Rubio Llorente y Aragón Reyes, que tachaban el art. 161.2 de la Constitución como vacío de contenido y sin valor práctico<sup>1</sup>. En cambio, lo cierto sería a la postre, como deja muy claro Vidal en la introducción de este trabajo, que este proceso constitucional se demostraría

---

<sup>1</sup> Tenorio Sánchez (2004: 102-103).