

# EL PROCESO SOBERANISTA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## The Catalan Process before the Spanish Constitutional Court

JOSU DE MIGUEL BÁRCENA

Universidad Autónoma de Barcelona

jesusmaria.demiguel@uab.cat

### *Cómo citar/Citation*

Miguel Bárcena, J. (2018).

El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional.  
*Revista Española de Derecho Constitucional*, 113, 133-166.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.113.05>

### **Resumen**

El presente trabajo pretende analizar de forma crítica la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el proceso independentista catalán. Desde que comenzó dicho proceso en el año 2012, el Alto Tribunal ha realizado más de treinta pronunciamientos, lo que diferencia a España de otros modelos constitucionales donde también se han producido problemas secesionistas. Los argumentos del Tribunal van desde una posición de apertura (STC 42/2014), donde se pretendía crear un marco constitucional para el desarrollo del derecho a decidir, a posiciones menos transigentes, consecuencia del carácter unilateral que adopta el proceso separatista. Es destacable, también, las pocas variaciones que ha sufrido su doctrina en aspectos clave como los límites a la reforma constitucional o las obligaciones derivadas de la lealtad constitucional.

### **Palabras clave**

Tribunal Constitucional; proceso soberanista; Cataluña; poder constituyente; integridad territorial.

**Abstract**

This paper aims to analyze the jurisprudence of the Constitutional Court on the Catalan independence process. Since the beginning of this process in 2012, the Court has made more than thirty pronouncements. This differentiates Spain from other constitutional models where secessionist problems have also occurred. The Court's arguments range from a position of openness (STC 42/2014), where the intention was to create a constitutional framework for the development of the right to decide, to less compromising positions, as a consequence of the unilateral nature of the separatist process. It is also remarkable the few variations that its doctrine has suffered in key aspects such as the limits to the constitutional reform or the obligations derived from the constitutional loyalty.

**Keywords**

Constitutional Court; independence process; Catalonia; constituent power; territorial integrity.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. SOBERANÍA, AUTODETERMINACIÓN Y DEMOCRACIA EN LA FASE INICIAL DEL PROCÉS: 1. El derecho a decidir como aspiración política legítima: la STC 42/2014. III. LA BÚSQUEDA (INFRUCTUOSA) DE VÍAS PARA LA EXPRESIÓN POLÍTICA DEL PROCÉS: DEL REFERÉNDUM A LA CONSULTA INFORMAL: 1. La Ley 10/2014 del Parlamento de Cataluña y la STC 31/2015. 2. El primer intento de realizar el referéndum independentista: el Decreto 129/2014 y la consulta del 9-N. IV. LA NUEVA EXPRESIÓN POLÍTICA DEL PROCÉS: EL TRÁNSITO CONSTITUYENTE HACIA LA DESCONEXIÓN ESTATAL: 1. La Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI de 9 de noviembre de 2015. 2. La vía táctica: el proceso constituyente mediante resoluciones parlamentarias. 3. Actuaciones vinculadas a la construcción de «estructuras de Estado» para la futura república catalana. V. LA HORA DE LA RUPTURA: EL TRIBUNAL ANTE LA QUIEBRA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL: 1. El derecho y la vida parlamentaria en las jornadas del 6 al 8 de septiembre de 2017. 2. Un referéndum de autodeterminación y una Constitución provisional para Cataluña. 3. Los actos destinados a realizar el referéndum de autodeterminación y sus repercusiones. 4. La declaración unilateral de independencia de 27 de octubre de 2017. VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA. LEGISLACIÓN. JURISPRUDENCIA.*

---

## I. INTRODUCCIÓN

En septiembre de 2012, con la multitudinaria manifestación de la Diada, comenzó en Cataluña un proceso soberanista, cuyo objetivo primordial consistía en conseguir la separación de la comunidad autónoma del resto de España para convertirse en un Estado<sup>1</sup>. Pasados casi seis años, la situación es políticamente compleja y jurídicamente ha alcanzado una situación de excepcionalidad sin precedentes en nuestro país, dado que el 27 de octubre de 2017, tras una declaración unilateral de independencia del Parlamento regional, el Estado activó el art. 155 CE.

La aplicación de dicho artículo vino precedida de un uso discrecional, reiterado y preventivo de la jurisdicción constitucional, según había venido apuntando y aconsejando la doctrina que había analizado teóricamente sus

---

<sup>1</sup> Aunque haya diferencias técnicas notables y se produzcan en ámbitos jurídicos diversos, en el presente texto hablaré de forma indistinta de secesión y autodeterminación, para referirme a aquellos procesos que siguiendo vías formales o *de facto* pretenden separar a un territorio de un Estado predecesor para constituirse posteriormente en Estado soberano.

posibilidades prácticas (Vírgala, 2005; Álvarez, 2016). El Gobierno central (e indirectamente las Cortes Generales) confiaron al Tribunal Constitucional (en adelante, TC) la responsabilidad de encauzar políticamente, primero, y de frenar jurídicamente, después, el despliegue de un proyecto que ha producido, particularmente desde las elecciones autonómicas de septiembre de 2015, una tensión creciente en nuestro ordenamiento constitucional.

El presente trabajo no tiene como intención analizar el desencuentro entre el TC y el *procés*, desde un punto de vista que podríamos llamar de «política constitucional». Corresponde a otras disciplinas verificar cómo ha sido el impacto recíproco entre ambas instancias o explicar la deslegitimación que se ha instalado en parte de la sociedad catalana con respecto a la justicia constitucional. En cualquier caso, ese impacto ha existido y ha condicionado desde distintos puntos de vista no solo la evolución del movimiento separatista, sino la posición institucional del propio TC dentro del sistema político (Roig i Molés, 2017). Aquí pretendemos realizar un informe sumario de todos los pronunciamientos del TC, en el marco de los distintos tipos de recursos que se han sustanciado ante el mismo, ofreciendo un panorama lo más exhaustivo posible que permita con posterioridad exámenes más precisos y profundos que por cuestión de espacio no podemos aquí realizar.

Es por ello que, metodológicamente, las siguientes líneas estarán sujetas preferentemente a la variable temporal y no temática. Con ello se busca introducir un ingrediente histórico que permita observar una relación, la del TC y la causa independentista catalana, que va de una posición de apertura moderada en la STC 42/2014 a un creciente desencuentro motivado por la desatención notoria del contenido de sus sentencias, tanto desde el Parlamento como del Gobierno autonómico. Desatención que culmina, como hemos señalado, con la resolución parlamentaria que declara el 27 de octubre la independencia de Cataluña, acto que según el TC supuso una grave conculcación tanto del Estado de derecho como del principio democrático reconocidos en la Constitución española (ATC 144/2017, FJ 5). Sin duda, la situación más comprometida que ha sufrido el orden constitucional de nuestro país desde el 23 de febrero de 1981, sin que procedan comparaciones incómodas más allá de lo que suponga para cada uno la teoría política del acontecimiento (Arendt, 2013).

## II. SOBERANÍA, AUTODETERMINACIÓN Y DEMOCRACIA EN LA FASE INICIAL DEL PROCÉS

Antes de entrar con el contenido de la jurisprudencia del TC, me parece importante constatar, sin ánimo de ser tendencioso, una cuestión importante:

el catalán es el segundo episodio de un ciclo soberanista que en España comienza más o menos con el famoso Acuerdo de Lizarra en septiembre de 1998, donde se abrió un «proceso» para alcanzar un «ámbito vasco de *decisión*» (cursivas nuestras) con el objetivo de lograr la soberanía plena una vez ETA dejara las armas<sup>2</sup>. A partir de ese momento, se populariza y se generaliza un discutido «derecho a decidir», trasunto del derecho de secesión que es usado por los partidos nacionalistas periféricos bien para intentar negociar estatutos constitucionales diferenciados, bien para avanzar en la consecución de amplias mayorías que obliguen al Estado a realizar un referéndum que permita a la población del País Vasco o Cataluña abordar su futuro como comunidad política (Miguel Bárcena, 2006). Por lo tanto, independientemente de lo que en términos de oportunidad puedan parecer las demandas soberanistas, creo necesario recordar que estas no se pueden circunscribir al *procés* catalán, siendo lo cierto que el propio TC ya había tenido que abordar la posible secesión de una comunidad autónoma al enjuiciar el segundo Plan Ibarretxe y otras iniciativas de menor relevancia política<sup>3</sup>.

#### 1. EL DERECHO A DECIDIR COMO ASPIRACIÓN POLÍTICA LEGÍTIMA: LA STC 42/2014

El 23 de enero de 2013 el Parlamento de Cataluña aprobó la Resolución 5/X, en la que se declaraba al pueblo de Cataluña como un sujeto político y

---

<sup>2</sup> A mediados de la década de 1990 apareció un libro, que pasó desapercibido pero que ha tenido un impacto muy importante en el curso posterior de nuestra historia reciente: se trata de *Una vía hacia la paz*, obra publicada por el ideólogo nacionalista Ollora (1996). En dicha obra, el autor citado cambia los parámetros de la política vasca (y española), al plantear que la superación de la doble violencia que sufría el País Vasco (ETA y el Estado español) solo sería posible si se construía un «ámbito vasco de decisión».

<sup>3</sup> Sobre la STC 76/1994, que resolvía un recurso de amparo de unos ciudadanos del País Vasco al comienzo de la década de 1990, promotores de una iniciativa legislativa popular que planteaba una reforma constitucional para introducir la posibilidad de «decidir» el estatus político, social, económico y cultural de los Territorios Forales, mediante la inclusión del derecho de autodeterminación en la disposición adicional 1.ª; véase Castellá (2016: 571 y ss.). En relación a la STC 103/2008, donde se anuló la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, véanse Corcuera (2009) y Tajadura Tejada (2009).

jurídico de «carácter» soberano, con «derecho a decidir». Como se sabe, el TC anuló la primera parte de la resolución y salvó la segunda, donde se enmarcaban una serie de principios políticos y constitucionales, mediante la técnica de la interpretación conforme<sup>4</sup>. El primer gran escollo de la sentencia fue determinar si una resolución parlamentaria era controlable de acuerdo a las normas que la CE y la LOTC señalan como susceptibles de declaración de inconstitucionalidad. El TC salió del paso afirmando que la Resolución 5/X tenía carácter definitivo y producía «efectos jurídicos», dado que «lo jurídico no se agota en lo vinculante». En cualquier caso, al entrar a controlar la resolución parlamentaria, el TC descartó para futuros escenarios que en el *procés* pudieran existir espacios de discusión exclusivamente políticos, al margen de interferencias jurisdiccionales.

La consecuencia más importante de la STC 42/2014 fue sin embargo la aparente creación de un «marco constitucional» para que se desarrollara el proceso soberanista (Roig i Molés, 2017:30). Dicho marco declaraba el «derecho a decidir» como una aspiración legítima, sin que ello comportara el ejercicio de un derecho de autodeterminación reconocido por el ordenamiento jurídico, como había apuntado la STC 103/2008 (FJ 3)<sup>5</sup>. Correspondía por tanto a las instituciones autonómicas la «preparación» y defensa de tal demanda, en el contexto de la distribución competencial constitucionalmente reconocida (arts. 87.2 y 166 CE) y del respeto de los derechos fundamentales y el principio democrático. En cierta forma, el TC parecía estar construyendo, del mismo modo que el Tribunal Supremo canadiense, una especie de derecho a la secesión entendido como supuesto procedimental previo a la separación efectiva de una comunidad autónoma del Estado<sup>6</sup>.

A mi modo de ver, esta construcción habría exigido, por parte del TC, una argumentación más acabada y profunda, sobre todo si lo que se pretendía

<sup>4</sup> Sobre la STC 42/2014 hay un buen número de trabajos que además llevan a cabo un análisis más pormenorizado y completo que el que aquí realizaremos. Véase, en este sentido, Ferreres Comella (2016), Fossas (2014), Solozábal (2014) y Tajadura Tejada (2016).

<sup>5</sup> Es por ello por lo que algunos señalaron que con la sentencia 42/2014 el TC había «juridificado» el «derecho a decidir». Véanse al respecto las opiniones de Vintró (2018) y Ridao i Martín (2014).

<sup>6</sup> Sobre esta posibilidad, véase Rubio Llorente (2013) y Carreras (2014). Nótese que el propio TC, en el FJ 3 de la STC 42/2014, alude a Canadá para recordar que su Tribunal Supremo rechaza la posibilidad de referéndums de autodeterminación unilaterales. Fossas (2014, 288) recuerda que lo que el famoso Dictamen sobre Quebec hace es, por el contrario, vedar las secesiones unilaterales.

era dotar de «legitimidad constitucional» a la autodeterminación. Si no lo hizo, se debió en gran medida a que se ha acostumbrado resolver la mayor parte de las cuestiones de calado sociopolítico recurriendo a la inexistencia de cláusulas de intangibilidad en la CE 1978. El art. 168 CE es el centro de gravedad de la jurisprudencia del TC relacionada con los límites a la democracia o los problemas territoriales más graves. La reforma constitucional es un instrumento de garantía, una institución para introducir la variable tiempo en el ámbito de la Norma Fundamental y, sobre todo, un mecanismo para articular la continuidad histórica del Estado.

Siendo esto así, resulta difícil imaginar que a través de una reforma constitucional, se pueda introducir un derecho colectivo que sirva para fragmentar el propio Estado y el *demos* que lo sostiene, dotando a la Constitución de un carácter temporal impropio de normas de su rango e importancia política. Naturalmente, podría considerarse el art. 168 CE como una especie de poder constituyente próximo a lo reconocido, por ejemplo, por la Constitución alemana (art. 146), pero me parece que en ausencia de una doctrina más consistente sobre la reforma constitucional, el recurso cómodo a la inexistencia de una «democracia militante» en España para legitimar la posibilidad de la secesión de una comunidad autónoma, como se hace en FJ 4 de la STC 42/2014 y en sentencias posteriores sobre el *procés*, resulta muy poco convincente, teniendo en cuenta la cantidad e importancia de los bienes constitucionales que están en juego<sup>7</sup>.

### III. LA BÚSQUEDA (INFRUCTUOSA) DE VÍAS PARA LA EXPRESIÓN POLÍTICA DEL PROCÉS: DEL REFERÉNDUM A LA CONSULTA INFORMAL

Es importante hacer notar que la STC 42/2014 se publicó unos días antes de que el Congreso de los Diputados cerrase la posibilidad de transferir

---

<sup>7</sup> La concreción de la secesión no solo afecta a la propia reforma en cuanto mecanismo de actualización democrática, sino que condiciona de manera determinante otros bienes constitucionales como la unidad del Estado, los derechos fundamentales o, por ejemplo, el principio de solidaridad entre españoles. Resulta patente entonces que caben reflexiones —*obiter dicta*— sobre la relación entre reforma y secesión, tanto desde el punto de vista formal, referido a si resulta lógica la incorporación de una cláusula de este tipo en la Constitución (Aragón, 2014), como material, para lo cual probablemente el TC tendría que cambiar su doctrina sobre los límites inmanentes a la reforma, como han hecho otros Altos Tribunales (Ragone, 2011).

la competencia del art. 149.1.32 CE a la Generalitat para realizar una consulta independentista<sup>8</sup>. Se cumplía políticamente el plan previamente trazado, porque la mayoría parlamentaria independentista había consensuado en diciembre de 2013 la realización de un referéndum determinando incluso el contenido de las preguntas. Dicho plan había sido diseñado por el Consejo Asesor para la Transición Nacional (Informe núm. 1), que previendo escenarios de oposición del Gobierno del Estado a realizar una consulta secesionista, estableció una serie de «vías alternativas» para iniciar y culminar la secesión: la consumación de consultas mediante votaciones no previstas legalmente, la convocatoria de elecciones plebiscitarias, la declaración unilateral de independencia y la mediación internacional para resolver el conflicto constitucional planteado (Miguel Bárcena, 2016). Con la excepción de la mediación internacional, al momento de escribir estas líneas el *procés* ha transitado por todas y cada una de las vías citadas.

## 1. LA LEY 10/2014 DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA Y LA STC 31/2015

La Ley 10/2014 del Parlamento de Cataluña, de consultas no referendarias, tenía el mismo objetivo que la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, abordada por el TC en la sentencia 103/2008: eludir el *nomen iuris* del referéndum para realizar una consulta directa a la ciudadanía sobre el «estatus político» que se deseaba para Cataluña dentro (o fuera) del Estado español. Nótese que en ese momento, pese al recurso de inconstitucionalidad que pendía sobre ella, estaba en vigor la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010 sobre consultas populares por vía de referéndum. El presidente del Gobierno había invocado el art. 162.2 CE, pero el TC levantó la suspensión mediante el Auto 87/2011<sup>9</sup>. Por tanto, se elige una norma *ad casum* que regula presuntamente toda una serie de mecanismos de participación no referendaria. La Ley 10/2014 preveía que la consulta pudiera ser convocada si lo decidía el presidente de la

<sup>8</sup> El 8 de abril de 2014, el Congreso de los Diputados rechazó por una amplia mayoría (299 votos negativos, frente a 47 votos afirmativos y una abstención) la proposición de ley orgánica del Parlamento de Cataluña para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de la comunidad autónoma, mediante las técnicas previstas en el art. 150.2 CE.

<sup>9</sup> En la sentencia 51/2017, el TC estimó íntegramente el recurso en contra de la Ley 4/2010, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de su título II (arts. 10 a 30), que llevaba por rúbrica «De las consultas populares por vía de referéndum de ámbito de Cataluña».

Generalitat, con la pregunta que él mismo determinara y, lo más importante, con la amplitud del censo que considerara más oportuna. Sin entrar en más detalles, me parece un caso claro de institución plebiscitaria (Biagi, 2017). Entró en vigor el mismo día de su publicación (27 de septiembre de 2014), al igual que el Decreto 129/2014, de convocatoria de la consulta sobre el futuro de Cataluña.

La STC 31/2015, frente al *petitum* del abogado del Estado, que solicitaba la anulación de todo el título II, acotó la inconstitucionalidad a las previsiones específicas relativas a las consultas de tipo general —para toda Cataluña o de ámbito local—, y salvó las consultas populares no referendarias, también reguladas en el mismo título, con la aclaración efectuada en el fallo de que estas no serían inconstitucionales cuando se aplicaran a consultas sectoriales. El TC aprovechó para recordar su jurisprudencia en torno al modelo de democracia instaurado en la Constitución, que opta de forma determinante por la democracia representativa y, excepcionalmente, por instrumentos de democracia directa (SSTC 119/1995 y 103/2008). Esta jurisprudencia es incompleta, pues no explica con claridad los motivos de prudencia política e histórica que llevaron al constituyente a esta opción restrictiva<sup>10</sup>. Quizá sea este el motivo por el cual en la STC 42/2014 se aceptó como aspiración política legítima, sin más consideraciones de fondo, un «derecho a decidir» que parece incompatible no solo con modelos políticos pluralistas, sino con la posición secundaria que la Constitución da al referéndum.

La inconstitucionalidad de las consultas generales previstas en la Ley 10/2014 se asentó en la doctrina ya establecida en la STC 103/2008: establecía un cuerpo electoral como destinatario del llamamiento a la ciudadanía, que participaba mediante sufragio (*uti cive*) y un proceso electoral formalizado y orientado a garantizar la realidad y veracidad del juicio emitido por dicho cuerpo (FJ 5). Además, en materia competencial, el TC recordó que el régimen jurídico del referéndum estaba cubierto por una doble reserva de ley orgánica: la específica del art. 92 CE y la genérica del art. 23 CE en relación con lo previsto en el art. 81 CE (FJ 6). Parece que el TC aquí recupera la vieja tesis de que la ley orgánica también atribuye competencias al Estado frente a las comunidades autónomas, porque inmediatamente después prolonga el alcance de la competencia estatal del art. 149.1.32 CE establecido en la sentencia 31/2010 (FJ 69), yendo más allá de lo previsto en la propia disposición

---

<sup>10</sup> El encuadre histórico de la relación entre democracia directa y participación política realizado por Santamaría (1972) nos sigue pareciendo, en este sentido, adecuado y no superado hasta el día de hoy. Un análisis contemporáneo sobre la utilidad del referéndum en la democracia constitucional, en Sáenz Royo y Garrido López (2017).

(la autorización de la consulta): «la entera disciplina de esta institución, esto es, su establecimiento y regulación».

El TC preservó, por tanto, las consultas no referendarias de la Ley 10/2014. En tales consultas el ciudadano participa en tanto miembro de un colectivo, sea social, económico, cultural o de otra índole (*uti socius*), o a título individual (*uti singulus*). A continuación, vuelve a incorporar argumentos ya esgrimidos desde hace tiempo: en primer lugar, que «el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, 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 [...]» (cur-sivas nuestras) (FJ 6). Sin embargo, con anterioridad trae a colación la doctrina de la sentencia 103/2008, que parecía olvidada, donde el TC señaló claramente que quedaban fuera de la competencia autonómica formular consultas, aún no referendarias, que incidieran sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultaban sustraídas a la decisión de los poderes constituidos, si no se abordaban siguiendo el procedimiento de reforma.

Por tanto, en torno a estas cuestiones, «no caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier otro órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político» (FJ 6). En este párrafo, el Alto Tribunal no aclara qué son los actos «preparatorios» que pueden canalizar la defensa de la secesión, pero creo que entre estos ya no es posible una consulta bien sea del Estado o de la propia comunidad autónoma sin previa reforma constitucional. Volveremos sobre este asunto más adelante.

## 2. EL PRIMER INTENTO DE REALIZAR EL REFERÉNDUM INDEPENDENTISTA: EL DECRETO 129/2014 Y LA CONSULTA DEL 9-N

La STC 32/2015 declaró inconstitucional y nulo el Decreto 129/2014, de convocatoria de la consulta sobre el futuro de Cataluña. Se aplica, como es lógico, la doctrina de la sentencia anteriormente comentada, en relación a la identificación de las consultas no referendarias con el referéndum al caso analizado, ya que el decreto se aprobó en desarrollo directo de la Ley 10/2014 (FJ 3). No obstante, se vulneraron también específicamente las competencias del Estado en materia de referéndum al pretender realizarlo sin su autorización y sin seguir los procedimientos y garantías constitucionalmente exigidos en el ámbito del derecho de participación.

La invocación del art. 161.2 CE llevó a las autoridades de la Generalitat, en concreto de su Gobierno, a iniciar una vía de hecho para esquivar el efecto de las resoluciones del TC. Esa vía se concretó en un «proceso de participación ciudadana», convocado y fijado mediante una página web institucional y otras actuaciones preparatorias. El día 31 de octubre de 2014 el abogado del Estado impugnó las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria. La invocación del art. 161.2 CE es aquí clave, pues al aceptar el TC la suspensión de las actuaciones materiales de la Generalitat (providencia de 4 de noviembre de 2014), se puso de manifiesto que lo que estaba en juego no será tanto la validez constitucional de las actuaciones como la posibilidad de establecer un marco jurídico preventivo que evitara la huida hacia delante del poder público catalán.

La sentencia 138/2015 declaró también inconstitucionales las «actuaciones» de la Generalitat en relación a la convocatoria de la consulta del 9-N, no el proceso participativo en sí mismo. El TC centró su análisis en si tales actuaciones se excedían o no de la competencia en consultas no referendarias del art. 122 del EAC y en si las preguntas afectaban a cuestiones constitucionales. El Alto Tribunal reproduce varios pasajes de la sentencia 31/2015, constatando que las dos preguntas formuladas iban más allá del marco competencial porque incidían en cuestiones que, al afectar a asuntos relacionados con los arts. 1.2 y 2 CE, correspondía abordar en exclusiva al poder de reforma (art. 168 CE) (FJ 4).

#### IV. LA NUEVA EXPRESIÓN POLÍTICA DEL PROCÉS: EL TRÁNSITO CONSTITUYENTE HACIA LA DESCONEXIÓN ESTATAL

Después del 9-N, el presidente de la Generalitat disolvió el Parlamento y convocó unas elecciones que tanto él como las fuerzas independentistas plantearon como plebiscitarias. El resultado favorable, sin explicitar si para ello se contarían votos o escaños, legitimaría el inicio de un proceso constituyente en Cataluña<sup>11</sup>. Ese proceso, prefigurado en los programas electorales de Junts pel Sí y la CUP, implicaba la necesidad de ir preparando las estructuras estatales para que, llegado el momento, tras la hipotética declaración unilateral de independencia pudiera proclamarse el Estado o república catalana con todas las instituciones y servicios destinados a garantizar los derechos de los ciudadanos. Así las cosas, el 27 de septiembre de 2015 se celebraron unas elecciones

<sup>11</sup> Como se sabe, el resultado de las elecciones del 27 de septiembre de 2015 arrojó una mayoría de escaños favorable al secesionismo (72), aunque no de votos (47,8 %).

autonómicas que fueron calificadas, por algunos políticos y medios de comunicación, como «plebiscitarias». La respuesta del Gobierno central fue reforzar los poderes de ejecución del TC mediante una reforma urgente de la LOTC (LO 15/2015). De este modo, quedaba claro que se desplazaba hacia la contención jurídica que pudiera ejercer el Alto Tribunal el parámetro inmediato de resolución del conflicto independentista, en un ambiente parlamentario que empezaba a dar visos no solo de clara conflictividad, sino de degradación institucional<sup>12</sup>.

## 1. LA RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA 1/XI DE 9 DE NOVIEMBRE DE 2015

Mientras se buscaba investir un presidente y formar un Gobierno, la undécima legislatura en Cataluña arrancó con una resolución (1/XI) que proclamaba la emergencia de un poder constituyente al que se le atribuía la tarea de iniciar la creación de unas «estructuras de Estado» mediante la apertura de un proceso participativo y la tramitación de las llamadas «leyes de desconexión». Todo ello se realizaría sin supeditarse «a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional», al que se consideraba falto de legitimidad a raíz de la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de Cataluña.

El TC abordó la constitucionalidad de la Resolución 1/XI en la sentencia 259/2015, tras la impugnación del Gobierno de la nación mediante el título V LOTC. El carácter «revolucionario» de la misma se traslucía en las alegaciones presentadas por los letrados del Parlamento autonómico, que ya solo fiaban a la modificación de la doctrina de la STC 42/2014, sobre la juridicidad de las resoluciones parlamentarias de impulso político, la posibilidad de salvar un texto que confrontaba de manera total con el ordenamiento constitucional. Sin embargo, el TC se reiteró en dicha doctrina y señaló además que la resolución impugnada tenía un carácter aseverativo en todos sus extremos, con

<sup>12</sup> Por ejemplo, pese a lo que claramente establecía el art. 35.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, la Junta de Portavoces se reunió el 3 de noviembre cuando aún no estaban constituidos los grupos parlamentarios ni nombrados la totalidad de los portavoces. El TC, en sendas sentencias que resolvían los recursos de amparo de diputados socialistas y de Ciudadanos, declaró la nulidad del acuerdo de la Mesa de rechazar la reconsideración de ambos grupos de dicha reunión, al entender que se vulneró el derecho de representación política en la Junta de Portavoces de los diputados (SSTC 107 y 108/2016).

una indudable capacidad para producir efectos de naturaleza jurídica, por lo que procedió a afirmar su idoneidad como objeto de impugnación (FJ 2).

Partiendo de la idoneidad del objeto, al TC le resultó relativamente sencillo anular por completo la resolución al producirse una infracción de los arts. 1.1, 1.2, 2, 9.1 y 168 CE. Son argumentos que en el fondo no requieren un gran esfuerzo argumental, pero que denotan un lenguaje mucho menos indulgente que el contenido en la STC 42/2014: se alude a la inconstitucionalidad palmaria del (auto)reconocimiento de soberanía de una comunidad autónoma, a la necesidad de sometimiento del poder público a la Constitución y a la perentoriedad de utilizar el procedimiento de reforma para llevar a cabo cambios que pudieran determinar el fundamento mismo de la Constitución. Porque cuando se pretende alterar los contenidos constitucionales «de manera unilateral y se ignoran de forma deliberada los procedimientos expresamente previstos a tal fin en la Constitución, se abandona la única senda que permite llegar a ese punto, el Derecho».

El TC realizó un esfuerzo notable por combatir la disociación entre legitimidad democrática y legitimidad constitucional que proclamaba la resolución abordada. En el FJ 5 se señala que «la primacía incondicional de la Constitución también protege el principio democrático, pues la garantía de la integridad de la Constitución ha de ser vista, a su vez, como preservación del respeto debido a la voluntad popular, en su veste de poder constituyente, fuente de toda legitimidad jurídico-política». Ese principio democrático tiene, además, una función esencial en la apertura del ordenamiento jurídico a las decisiones de los órganos constituidos que se encargan de desarrollar las distintas manifestaciones del pluralismo, entre ellas el territorial.

Sin embargo, la STC 259/2015 mantuvo sin pretenderlo la disyuntiva entre legitimidad política y legitimidad jurídica. Esa es al menos mi opinión. El motivo de la incoherencia es la ligereza con la que confronta la necesidad de someterse al ordenamiento constitucional y la posibilidad de modificarlo hasta sus fundamentos. Se señala —como en otros pronunciamientos— que la «Constitución como ley superior no pretende para sí la condición de *lex perpetua*» (F 7). Ello se debe a que el art. 168 CE admite su «revisión total», aludiéndose a la sentencia sobre la Ley Orgánica de Partidos (48/2003). Se condiciona esta revisión total a respetar los derechos fundamentales y el principio democrático en el marco de reforma constitucional, ámbito donde los ciudadanos «pueden disponer del *poder supremo*, esto es, el poder de modificar sin límites la propia Constitución» (las cursivas son nuestras).

Sin necesidad de entrar en el debate sobre los límites a la reforma, resulta obvio que el TC está reconvirtiendo otra vez el poder de reforma constitucional en un auténtico poder constituyente soberano, consecuencia lógica de la

renuncia a la perpetuidad que le es propia a cualquier Norma Fundamental. Se abunda así en la línea «decisionista» que involuntariamente el Alto Tribunal ha ido abriendo desde hace años, lo que también afecta a la lealtad constitucional de los actores políticos, como veremos más adelante. Si el actual populismo territorial se caracteriza por la patente desconexión entre medios y fines (Müller, 2018: 80), esta doctrina del TC permite desplegar la idea de que el sistema constitucional está sostenido por el suelo inestable que se construye sobre un poder constituyente inerte que solo está a la espera de encontrar el sujeto soberano que lo active (Colón-Ríos, 2013). En este caso es el pueblo catalán, pero podría ser cualquier otro.

En cualquier caso, el TC logra, en la sentencia comentada, cerrar las dudas sobre lo que podrían considerarse los omnipresentes «actos preparatorios» que pudieran llevar a una reforma constitucional que previera el reconocimiento del derecho de secesión o la secesión directa de un territorio del Estado (en el mismo sentido, el FJ 5 ATC 141/2016). Las Asambleas de las comunidades autónomas pueden ejercer la iniciativa de la reforma constitucional (arts. 87.2 y 166 CE), lo que implicaría un «debate», dentro o fuera de las instituciones, sobre cualquier proyecto político en términos de «irrestricada libertad». Sin embargo, el TC circunscribe la discusión sobre la secesión a la oportunidad de plantear la misma a las Cortes Generales, manteniendo el intercambio de pareceres en una dimensión puramente dialéctica, porque la conversión de tal proyecto necesita del uso y respeto de los procedimientos vinculados a la reforma (FJ 7).

## 2. LA VÍA TÁCTICA: EL PROCESO CONSTITUYENTE MEDIANTE RESOLUCIONES PARLAMENTARIAS

Una vez en vigor la reforma de la LOTC, el independentismo buscó reafirmarse políticamente confrontando su poder frente a las resoluciones del Alto Tribunal. El desacato a la providencia del 4 de noviembre de 2014, que suspendía las actuaciones y el proceso participativo del 9-N, condujo a un largo proceso penal que concluyó con la STS 972/2017, de 22 de marzo, y la condena del expresidente Artur Mas y tres exconsejeros por el delito de desobediencia. La lógica del martirio jurídico de líderes políticos nacionalistas ofrecía un escaparate inmejorable para aumentar el apoyo social a la causa independentista, al margen de que con desacatos puntuales y de una gravedad relativa se tantearan las consecuencias de un posible desbordamiento constitucional de gran alcance.

El TC ya había señalado con anterioridad (ATC 177/2012) que la LOTC ofrecía mecanismos (arts. 87.1 y 92) que tenían la finalidad de garantizar la

defensa de la posición institucional del Alto Tribunal y la efectividad de sus sentencias y resoluciones. La situación ahora era sustantivamente diferente, porque no se trataba de anular actos definitivos, sino resoluciones que abrían debates y actuaciones parlamentarias, con lo que ello supone para el angostamiento del principio democrático. Actuando preventivamente, el TC penetraba por la senda del constitucionalismo del riesgo, entendido por Vermeule (2013) como aquel conjunto de reglas y normas que precautoriamente sirven para prevenir y evitar peligros políticos, como podría ser en nuestro caso la posibilidad de una secesión unilateral por parte de las autoridades autonómicas.

Este nuevo marco preventivo se beneficia de la agilidad procesal que ofrece el incidente de ejecución de sentencias: en particular, de la STC 259/2015 anteriormente analizada<sup>13</sup>. Ello permite al TC actuar de manera muy rápida frente a los actos del Parlamento catalán, realizando una consideración global del proceso soberanista que, además, se proyecta sobre actuaciones que materialmente suelen ser diferentes de las consideraciones de la sentencia que se ejecuta (Roig i Molés, 2017: 38). Por ejemplo, el ATC 141/2016 pisó terreno resbaladizo al abordar la Resolución 5/XI que creaba la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente. Una facultad así, declarada como objeto de enjuiciamiento, debe presumir la producción de un resultado, lo que puede limitar derechos de los diputados en lo relativo a la configuración interna del trabajo y debate parlamentario. Ciertamente, la tarea del TC a la hora de encontrar semejanzas materiales y temporales entre lo proclamado por la Resolución 1/XI, anulada por la sentencia 259/2015, y lo contenido en la Resolución 5/XI no era excesivamente complicada. Sin embargo, a pesar de que se concluye que la creación de la Comisión de Estudio era un intento de dar apariencia de validez al proceso constituyente de Cataluña, en virtud del respeto a la autonomía parlamentaria no se anuló el acto y se conminó al Parlamento a que redirigiera sus trabajos al análisis de las distintas alternativas de reforma constitucional (FJ 7).

Esta sugerencia del TC a los poderes implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa, sirvieron de poco. El Parlamento siguió adelante y aprobó la Resolución 263/XI, que ratificaba el informe y unas conclusiones de la

---

<sup>13</sup> Veamos la secuencia temporal de las resoluciones y la publicación en el BOE de los incidentes de ejecución por parte del TC durante 2016 y 2017: Resolución 5/XI, de 20 de enero de 2016, ATC 141/2016, de 19 de julio de 2016; Resolución 263/XI, de 16 de julio de 2016, ATC 170/2016 de 15 de noviembre de 2016; Resolución 306/XI, de octubre de 2016, ATC 24/2017, de 25 de marzo de 2017. Nótese que los miembros del Parlamento catalán tenían noticia de las decisiones del TC al ser subidas a la web de la institución, antes de ser definitivamente publicadas en el BOE.

Comisión, donde se declaraba que «no hay ningún margen de acción para el reconocimiento del derecho a decidir del pueblo catalán dentro del marco jurídico constitucional y legal español». Se debía poner en marcha, entonces, un proceso constituyente comandado por una asamblea cuyas decisiones no serían susceptibles de «control, suspensión o impugnación por parte de ningún otro poder, juzgado o tribunal» (Resolución 263/XI). El TC, en el auto 170/2016, constató que, no obstante el respeto mostrado a la autonomía parlamentaria, la medida de las actuaciones previas y las admoniciones contenidas en el ATC 141/2016, las autoridades del Parlamento de Cataluña y, en especial, su presidenta Carme Forcadell habían desatendido las resoluciones del Alto Tribunal mediante la plasmación de una voluntad mayoritaria que suponía intentar una inaceptable vía de hecho incompatible con el Estado constitucional.

Así las cosas, el TC termina por notificar personalmente el auto citado a la presidenta del Parlamento, a los demás miembros de la Mesa y al secretario general, con la advertencia de evitar cualquier actuación destinada a dar cumplimiento a la Resolución 263/XI, obligando a deducir testimonio de particulares a fin de que el Ministerio Fiscal ejerciera las acciones penales que considerara pertinentes. Notificación y deducción de testimonio que también se reproducen en el ATC 24/2017, que estimó un incidente de ejecución con respecto a la Resolución 306/XI sobre orientación política del Gobierno de Cataluña, en lo referido a la próxima realización de un referéndum de autodeterminación y el impulso de un proceso constituyente. Dado el deliberado desacato que la Cámara sostiene frente a las decisiones del Alto Tribunal, este se vio obligado a incorporar un fundamento jurídico (8) donde desplegó a fondo su conocida doctrina sobre la «fidelidad» o «lealtad constitucional».

Como se sabe, el TC diferencia entre una vinculación negativa a la Constitución en referencia a los ciudadanos, que descansa en la prohibición genérica de realizar actos contrarios a ella, y una vinculación positiva, que comporta la obligación de que los actos de los poderes públicos sean acordes a la Norma Fundamental y el ordenamiento jurídico (De Otto, 1985:44). Esta construcción, asentada en el pluralismo sin límites que parece derivarse del procedimiento de reforma, termina desvinculando la adhesión ideológica a la Constitución del deber de acatamiento de la misma, como puede comprobarse en el aparentemente simbólico asunto del juramento o promesa de cargos públicos (STC 101/1983). En la jurisprudencia del *procés*, y en particular en los autos que acabamos de citar, el TC abunda en estos argumentos, sin explicar con claridad qué compromisos específicos se derivan de los sujetos privados que ocupan cargos representativos o de gobierno: si se

confunden ambos planos, otorgando a ciudadanos y partidos que ocupan gobiernos y parlamentos la misma responsabilidad que opera fuera del contexto institucional, no debe extrañar que aquellos terminen por entender que la no adhesión ideológica a la Constitución permite eludir la obligación de guardarla y hacerla guardar, tal y como prescriben el art. 9.1 y la disposición final.

### 3. ACTUACIONES VINCULADAS A LA CONSTRUCCIÓN DE «ESTRUCTURAS DE ESTADO» PARA LA FUTURA REPÚBLICA CATALANA

Aunque no aludía al proceso soberanista en sí mismo, la Ley 16/2014 del Parlamento de Cataluña, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, contenía elementos que en la práctica estaban ligados a todo el aparato administrativo que la Generalitat ha utilizado para promocionar la secesión en el ámbito internacional<sup>14</sup>. La STC 228/2016 anuló el uso de la expresión «diplomacia pública» en varios artículos de la Ley 16/2014 por invadir la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, contenida en el art. 149.1.3 CE<sup>15</sup>. La STC 77/2017, que aborda un conflicto de competencias planteado frente al Decreto de la Generalitat 2/2016, realizado en desarrollo de la Ley 16/2014, también anuló las denominaciones relativas a los «asuntos exteriores» de la comunidad autónoma. Como vemos, el TC se quedó en cuestiones puramente nominales, lo que permitió que la actividad exterior de la Generalitat para propagar el discurso y los objetivos independentistas, en franca deslealtad con el Estado, siguiera desplegándose sin grandes dificultades.

La STC 128/2016, que resolvía un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 3/2015, de medidas fiscales, financieras y administrativas, anuló diversas disposiciones adicionales referidas a la aprobación de un plan director de la futura administración tributaria, de un catálogo de infraestructuras estratégicas, de un anteproyecto de ley de creación de una agencia catalana de protección social y de un plan sobre los sectores energético, de telecomunicaciones y sistemas de información y de transporte ferroviario. Aunque el TC fue cuidadoso en el lenguaje, el FJ 4 recordó que las disposiciones impugnadas tenían como fin la

<sup>14</sup> En concreto, nos referimos al Diplocat, patronato público-privado creado a través del Decreto 149/2012, del Departamento de la Presidencia de la Generalitat.

<sup>15</sup> El TC llega a la conclusión de que el uso del término «diplomacia pública» puede confundirse con la capacidad del Estado —también exclusiva— de establecer relaciones diplomáticas con otros Estados y organizaciones internacionales

creación de unas «estructuras de Estado», en el marco de un «proceso de transición nacional» orientado a conseguir la independencia de Cataluña.

Esta jurisprudencia preventiva se mantiene en la STC 90/2017, donde se abordó un recurso de inconstitucionalidad del presidente del Gobierno frente a diversas disposiciones que incluían partidas presupuestarias para la realización de un referéndum de autodeterminación el año 2017. El TC recordó a los letrados del Parlamento que la Ley 4/2017, de presupuestos de la Generalitat, no contenía intenciones o propósitos futuros, sino una actuación legislativa plena y una afirmación competencial cuyos efectos podrían ser asumidos por el Gobierno autonómico independientemente de la negociación política o las actuaciones jurisprudenciales que pudieran llegar a producirse (FJ 4). De este modo, el proceso referendario al que alude la disposición adicional cuadragésima de la Ley 4/2017, dándole una cobertura financiera, «no tiene cabida en la competencia asumida por la Comunidad Autónoma en materia de consultas populares por incidir [...] sobre cuestiones que afectan al fundamento mismo del ordenamiento constitucional vigente» (FJ 8).

Por último, la STC 52/2017 resolvió un conflicto de competencias contra el Decreto del Gobierno de la Generalitat 16/2015, por el que se creaba el Comisionado para la Transición Nacional y un «conjunto de actuaciones» contenidas en un Plan Ejecutivo para la Preparación de Estructuras de Estado e Infraestructuras Estratégicas<sup>16</sup>. El TC estimó el conflicto y anuló la figura del Comisionado, como consecuencia de las tareas que se le atribuían y que suponían una transformación de la posición institucional de la comunidad autónoma que solo se podía asumir mediante el procedimiento de reforma constitucional.

## V. LA HORA DE LA RUPTURA: EL TRIBUNAL ANTE LA QUIEBRA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL

Las jornadas del 6 al 8 de septiembre de 2017 estuvieron precedidas por la aprobación de la reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña, realizada por el Pleno el 26 de julio de 2017. El cambio aludía a la posibilidad de que pudiera ser solo un grupo parlamentario, y no todos por consenso, el que

<sup>16</sup> El Decreto 16/2015 fue expresamente derogado, al invocarse el art. 161.2 CE, mediante el Decreto del Gobierno de la Generalitat 26/2016, por el que el Instituto de Estudios Autonómicos se vinculaba al Departamento de la Presidencia, con las funciones de estudio, asesoramiento y propuestas en materia de autogobierno que previamente le atribuyó el Decreto 184/2013.

propusiera la tramitación de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única sin posibilidad de realizar enmiendas. Con ello se pretendía favorecer la sumariedad procedimental para aprobar las leyes de desconexión<sup>17</sup>. El presidente del Gobierno interpuso un recurso de inconstitucionalidad e invocó el art. 161.2 CE, a los efectos de que se acordase la suspensión del precepto impugnado, cosa que ocurrió al admitir a trámite el TC el recurso, mediante providencia de 31 de julio de 2017.

En la Sentencia 139/2017, el TC resolvió el recurso de inconstitucionalidad mediante la tradicional técnica de la interpretación conforme. No abordó el problema del abandono del consenso entre grupos parlamentarios de la regulación anterior, sino que se centró en la omisión en el art. 135.2 del Reglamento Parlamentario del derecho explícito de enmienda. El Alto Tribunal recuerda su conocida jurisprudencia en torno a este derecho: es uno de los principales instrumentos contenidos en el art. 23.2 CE y en el *ius in officium* de los diputados (FJ 6), tanto a nivel estatal como autonómico, pudiendo ser limitado solo en determinadas circunstancias (STC 27/2000). Entiende el TC que la nueva regulación del art. 135.2 del Reglamento es inobjetable dado que no rechaza directamente el derecho de enmienda, sino que solo guarda silencio: la anulación del precepto en nada repararía, tampoco, dicha omisión. El TC preserva la constitucionalidad del precepto impugnado, siempre que sea interpretado en el sentido de que «su silencio en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única no significa que excluya y prescinda de dicho trámite en esta modalidad de procedimiento legislativo»<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> En febrero de 2016 también se pusieron en marcha varias ponencias conjuntas en el Parlamento de Cataluña para llevar a cabo las «leyes de desconexión», utilizando el procedimiento de las leyes de desarrollo previsto en el Estatuto y el Reglamento y obligando a todos los grupos parlamentarios a participar en las ponencias conjuntas. Tales ponencias fueron anuladas por el TC en las sentencias 224 y 225/2016, derivadas de sendos recursos de amparo promovidos por los Grupos Socialista y Ciudadanos, respectivamente. El TC concluyó que las leyes de desarrollo básico están configuradas en el Estatuto (art. 62.2) como *numerus clausus* y que, en virtud del art. 23.2 CE, no es posible obligar a un diputado a participar en una ponencia conjunta contra su voluntad.

<sup>18</sup> Para garantizar ese derecho invoca «los usos parlamentarios», que «han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras» (FJ 8). Me parece interesante destacar que en el FJ 3 de la sentencia, el TC entró en «diálogo» con el Consejo de Garantías Estatutarias, que en su Dictamen 7/2017, de 6 de julio, formuló diversas consideraciones sobre la propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlamento. En su opinión, «convendría que fueran atendidas en la medida

## 1. EL DERECHO Y LA VIDA PARLAMENTARIA EN LAS JORNADAS DEL 6 AL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2017

La iniciativa para aprobar la Ley 19/2017, del referéndum de autodeterminación, fue admitida a trámite a las 9:00 horas del día 6 de septiembre<sup>19</sup>. Tras momentos de gran tensión dialéctica entre los diputados y en los órganos de gobierno de la Cámara, la presidenta del Parlamento sometió a votación del Pleno, con invocación del art. 81.3 del Reglamento, la incorporación al orden del día del debate y votación de la proposición de ley. Después de la aprobación del Pleno, se abrió un plazo de enmiendas de dos horas, con la exclusión de la posibilidad de presentar enmiendas a la totalidad y de solicitar el preceptivo dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias. Tras varias intervenciones, y el abandono del Pleno de los diputados de los grupos Ciudadanos, Socialista y Partido Popular, se procedió a la votación y aprobación final de la ley del referéndum de autodeterminación.

La STC 114/2017, sobre la que luego volveremos, apunta en su FJ 6 que con este proceder la mayoría parlamentaria independentista planteó y consumó «una arbitraria derogación singular de normas reglamentarias para la ordenación de la legislación y la patente infracción de las específicas previsiones del Reglamento del Parlamento de Cataluña para su propia reforma [...]: previsiones, estas últimas, que aseguran en cualquier ordenamiento parlamentario una reserva de reglamento que es garantía, muy en primer lugar, de los derechos de las minorías». Por un lado, el uso del art. 81.3 del Reglamento, que sirvió para alterar el orden del día parlamentario, no está relacionado con la organización de los procedimientos legislativos, por lo que su invocación fue una habilitación a favor de la mayoría para la creación a su arbitrio de procedimientos legislativos *extra ordinem*. Por otro, la cancelación de la facultad de los grupos de recurrir al

---

en que entendemos que no se trata de una cuestión de oportunidad sino de una mejor consignación del derecho de los diputados y de las funciones propias de los órganos parlamentarios». En una de esas consideraciones, el Consejo estimó además que sería deseable que el art. 135 del Reglamento previese de manera explícita el trámite y las condiciones del ejercicio del derecho de enmienda.

<sup>19</sup> El mismo 6 de septiembre de 2017, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno y al amparo de los arts. 87 y 92.1 LOTC, formuló un incidente de ejecución de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017, respecto de los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña sobre el rechazo de la reconsideración de la admisión a trámite, inclusión en el orden del día y supresión de los trámites esenciales del proceso legislativo para la aprobación de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación. El incidente fue estimado en su totalidad por el ATC 123/2017.

Consejo de Garantías Estatutarias se hizo por «exclusivo imperio» de la mayoría, pese a las advertencias de la propia institución autonómica (FJ 6)<sup>20</sup>.

Dado que la Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, se realizó con el mismo proceder anteriormente descrito, el TC llegó a conclusiones muy similares en la Sentencia 124/2017<sup>21</sup>. En ella, el Alto Tribunal volvió a recordar que

es función primordial de toda asamblea parlamentaria, también por tanto del Parlamento de Cataluña, representar a la ciudadanía; función que solo se cumple cabalmente si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen, en general, a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras, aseguran una participación no discriminatoria de unos y otros representantes. Únicamente de esta forma se asegura [...] el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad (FJ 6).

## 2. UN REFERÉNDUM DE AUTODETERMINACIÓN Y UNA CONSTITUCIÓN PROVISIONAL PARA CATALUÑA

La Ley 19/2017, de referéndum de autodeterminación, comenzaba su preámbulo citando normas internacionales con el objetivo de justificar que Cataluña, como comunidad autónoma del Reino de España, poseía el derecho a la autodeterminación. Y ello es así porque tal facultad se habría incorporado al ordenamiento jurídico español mediante la oportuna combinación de los arts.

<sup>20</sup> La STC 10/2018 resuelve el recurso de amparo del Grupo Socialista en el Parlamento de Cataluña, en relación a los acuerdos de la Mesa de la Cámara que inadmitieron la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, referido a la proposición de ley del referéndum de autodeterminación. El TC otorga el amparo a los diputados socialistas, al haberse vulnerado el art. 23.2 CE, que en este caso comprende la facultad de acudir a un órgano al que el Estatuto de Cataluña y la Ley 2/2009 otorgan la facultad de garantizar la regularidad constitucional de las iniciativas legislativas.

<sup>21</sup> El 7 de septiembre de 2017, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno y al amparo de los arts. 87 y 92.1 LOTC, también formuló un incidente de ejecución de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017, respecto de los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de admitir a trámite la Proposición de Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república de Cataluña. El incidente fue estimado por el ATC 124/2017.

10.2 y 96 CE<sup>22</sup>. También se apuntaba que el Tribunal Internacional de Justicia habría constatado que

el derecho a decidir de los pueblos ha evolucionado y que en contra de esta evolución no ha surgido ninguna norma ni costumbre en el orden internacional que prohíba estas nuevas prácticas”. En virtud de todo ello, el art. 2 de la Ley volvía a señalar, enfáticamente, que “El pueblo de Cataluña es un sujeto político soberano y, como tal, ejerce el derecho a decidir libremente y democráticamente su condición política.

El Parlamento, depositario de esa soberanía, estableció así un régimen jurídico excepcional dirigido a regular y garantizar el referéndum. Para ello, la ley citada adoptaba una posición jerárquica superior sobre todas las normas que pudieran entrar en conflicto con la misma, en tanto que regulaba el ejercicio de un derecho fundamental e inalienable del pueblo de Cataluña (art. 3.2). El referéndum tenía carácter vinculante y estaba pensado para preguntar a la ciudadanía si quería que Cataluña fuera «un estado independiente en forma de república». Por último, el art. 4.4 recordaba que «si en el recuento de los votos válidamente emitidos hay más votos afirmativos que negativos, el resultado implica la independencia de Cataluña»<sup>23</sup>.

Interpuesto el recurso de inconstitucionalidad el 7 de septiembre, el TC suspendió ese mismo día la ley por invocación del art. 161.2 CE. La STC 114/2017 resolvió, de manera rápida dada la gravedad de la situación, dicho recurso, que como era previsible declaró la inconstitucionalidad completa de una norma que «se ha alzado frente a la soberanía nacional residenciada en el pueblo español» y «ha deparado, a la vez, un atentado a la consideración del Estado —en el que se integra la Comunidad Autónoma de Cataluña— como Estado de derecho y democrático» (FJ 5).

El TC destacó en primer lugar «la resuelta ajenidad al ordenamiento constitucional» de la Ley 19/2017, que no fue promulgada por el presidente de la comunidad autónoma, en contra de lo previsto en el art. 65 del Estatuto.

<sup>22</sup> En parte, esta idea ya había sido avalada en nuestro país por distintos autores, aunque su plasmación no coincide con la praxis seguida por las fuerzas independentistas. Véanse Rodríguez-Zapata (1999: 103-104); Herrero de Miñón (2002-2003: 32) y Vernet i Llovet (2002-2003: 51).

<sup>23</sup> «Con este fin, el Parlamento de Cataluña, dentro los dos días siguientes a la proclamación de los resultados oficiales por la Sindicatura Electoral, celebrará una sesión ordinaria para efectuar la declaración formal de la independencia de Cataluña, concretar sus efectos e iniciar el proceso constituyente».

En segundo lugar, evidenció el abandono absoluto de la presunción de constitucionalidad, que en cierta manera había acompañado hasta ese momento al *proceso*. En tercer lugar, el Alto Tribunal constató que, sin matizaciones, se enfrentaba a una actuación legislativa que hacía uso del «derecho de autodeterminación», reconocido en un preámbulo, el de la Ley, que no servía solo para dar pautas interpretativas, sino para dar sentido al conjunto de las normas en el mismo proceso enjuiciadas (FJ 2).

Se recuerda, una vez más, que el derecho de autodeterminación no está reconocido, como «derecho a promover y consumir la secesión unilateral del Estado», en la Constitución española. Para justificar esta exclusión, el TC señaló que las normas internacionales aludidas en el preámbulo hacen referencia a situaciones coloniales y que su incorporación al ordenamiento jurídico mediante el art. 96 CE sería el «contrasentido lógico de pretender que el acto de soberanía del Estado al contraer tales supuestos compromisos hubiera entrañado la paradójica renuncia a esa soberanía»<sup>24</sup>. Resuelta esta cuestión fundamental, el Alto Tribunal fue desgranando a continuación las tachas de inconstitucionalidad de la ley que venimos analizando, sobre las que no es necesario profundizar<sup>25</sup>. Interesa más apuntar que el lenguaje de la STC 114/2017 se vuelve cada vez más severo e inapelable, abandonando por completo cualquier posibilidad de diálogo con la norma y la institución autonómica, como se hizo en momentos anteriores. El TC destaca en el FJ 5 que el órgano parlamentario actuó al dictado de una «nuda voluntad», entrando en una «inaceptable vía de hecho» y poniendo en «riesgo máximo» los derechos de los ciudadanos de Cataluña al intentar cancelar en su territorio la Constitución y el Estatuto.

Las aseveraciones del TC son ciertas solo en parte. El abandono del derecho y las vías de hecho del poder constituyente catalán son en realidad aparentes: estamos ante un centro de poder nuevo que, al modo del dictador soberano de

---

<sup>24</sup> Por lo que a nuestro tema se refiere, ninguna duda cabe sobre el hecho de que el derecho de autodeterminación como *ius secessionis* fue expresamente excluido por el constituyente de la declaración de derechos contenida en el texto constitucional. El Congreso de los Diputados rechazó el 21 de julio de 1978 una enmienda del senador Letamendia para incorporar el derecho de autodeterminación a la Constitución, con 268 votos en contra, 5 a favor y 11 abstenciones. Sobre esta cuestión, que el TC debería haber recordado, véase Ruipérez (2003: 313-314) y Tajadura Tejada (2005: 387).

<sup>25</sup> Desconoce las competencias del Estado en materia de referéndum (arts. 149.1.32 y 92 CE), vulnera la soberanía nacional, la supremacía de la Constitución y la necesaria sujeción de los poderes públicos al derecho (arts. 1.2, 2 y 9.1 CE) y, por último, según señalamos en el apartado anterior, se aprueba a través de un «simulacro de procedimiento parlamentario», que atenta contra los derechos más básicos de los diputados.

Schmitt, intenta producir derecho con la esperanza de que su efectividad se abra paso por desplazamiento e inhibición de la Constitución española.

Nótese que el mismo 8 de septiembre se aprobó en el Parlamento, todavía autonómico, la Ley 20/2017 de transitoriedad jurídica y fundacional de la república. Dicha norma tenía la función que en el derecho comparado se ha venido asignando a las «constituciones provisionales», esto es: actuar de puente jurídico entre el viejo ordenamiento dictatorial y la nueva Constitución democrática que se pretende instaurar<sup>26</sup>. Aunque la analogía quizá no es prudente, dado que España es hoy una democracia, conceptualmente sirve para entender la naturaleza del envite de la Ley de transitoriedad, que no solo regulaba los problemas de sucesión entre ordenamientos, sino que establecía un sistema de derechos, organizaba una forma de gobierno republicana y, sobre todo, preparaba el terreno para la proclamación de Estado cuya legitimidad se fundaba en una ciudadanía catalana de nuevo cuño.

La STC 124/2017 reconoció, en este sentido, que se estaba ante un «proceso constituyente», con la pretensión «de ruptura total y absoluta de una parte del territorio del Estado» (FJ 3). Ahora bien, la Ley 20/2017 supeditaba sus efectos a lo consignado en el art. 4.4 de la Ley 19/2017, es decir que ganara el sí en el referéndum, se declarara la independencia de Cataluña y, por último, se abriera un proceso constituyente formal. El TC, frente a la opinión de los letrados del Parlamento de Cataluña, estimó que la ley era enjuiciable, dado que una vez publicada, aunque no hubiera entrado en vigor, formaba ya parte del ordenamiento jurídico, por lo que podía ser tomada en consideración por los aplicadores del derecho (FJ 3, con referencia al ATC 131/2017). En cuanto al contenido, el TC repite la mayor parte de los argumentos que la Sentencia 114/2017, para declarar la inconstitucionalidad *in toto* de una norma que afirmaba la soberanía del pueblo catalán y aranés (art. 2).

### 3. LOS ACTOS DESTINADOS A REALIZAR EL REFERÉNDUM DE AUTODETERMINACIÓN Y SUS REPERCUSIONES

De madrugada, el Parlamento de Cataluña también aprobó el 7 de septiembre la Resolución 807/XI por la que se designaron los miembros de la Sindicatura Electoral al amparo de la disposición final tercera de la Ley 19/2017, de

<sup>26</sup> Sobre las «constituciones provisionales» en Europa del Este y Sudáfrica, véase Vergotini (2008). En relación a la Ley para la Reforma Política de 1977, como norma de transición «constitucional» hacia la Constitución de 1978, siguen siendo interesantes las observaciones de Requejo Pagés (1998) y, más recientemente, García López (2013).

referéndum de autodeterminación. El abogado del Estado impugnó, conforme a los arts. 161.2 CE y 76 y 77 de la LOTC, dicha resolución, admitiéndola a trámite el TC mediante providencia ese mismo día, suspendiéndola y acordando la notificación personal a cada una de las personas nombradas para ejercer sus funciones en la Sindicatura. Pese a ello, dicho órgano, mediante la Resolución 4/2017, de 8 de septiembre, procedió a designar a los miembros de las sindicaturas de demarcación, por lo que mediante el Auto 126/2017 el TC acordó el 20 de septiembre la imposición de las multas coercitivas, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 92.4 LOTC, tras la reforma de la LO 15/2015<sup>27</sup>.

Ahora bien, el TC (FJ 8) estableció un lapso de tiempo para que los sancionados reparasen el daño causado al orden constitucional, considerando suficiente la justificación antes de las 10:00 horas del día siguiente a la publicación del auto de que habían renunciado a su cargo en el órgano. El ATC 126/2017 contó con un voto particular concurrente —lo cual es una novedad en la jurisprudencia del proceso soberanista— de los magistrados Valdés Dal-Ré, Xiol Ríos y la magistrada Balaguer Callejón, en el que al margen de cuestionar la virtualidad jurídica de las multas, al hilo de la crítica ya precisada en la STC 215/2016, vinieron a recordar que el TC está llamado a ser mecanismo de salvaguardia de normalidad y no de excepcionalidad constitucional, situación para lo que está prefijado el art. 155 CE.

Respecto a las multas previstas en la resolución anterior, el Auto 151/2017 acordó su levantamiento una vez los miembros de las sindicaturas remitieron al TC, los días 21 y 22 de septiembre, escritos donde renunciaban a sus obligaciones, indicando que habían dejado «previamente sin efecto las resoluciones y acuerdos adoptados» y que no habían «adoptado ninguna resolución ni acuerdo a excepción de la propia constitución de la sindicatura de demarcación que queda sin efecto»<sup>28</sup>. En cualquier caso, la STC 120/2017 resolvió con posterioridad la impugnación original promovida por el Gobierno de la Nación, señalando que la Resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña, al crear la Sindicatura Electoral, en desarrollo de la Ley 19/2017 de referéndum de autodeterminación, resultaba también inconstitucional por incurrir en los mismos vicios detectados en esta por la STC 114/2017.

<sup>27</sup> 12 000€ diarios a los miembros de la Sindicatura Electoral de Cataluña y 6000€ diarios a los miembros de las sindicaturas de demarcación

<sup>28</sup> Previamente, el TC había resuelto en los autos 125 y 132/2017 no admitir a trámite dos recusaciones de varios miembros titulares y un miembro suplente de las sindicaturas. En cuanto a los efectos, el TC, en el FJ 4, da por buena la suspensión decretada por los renunciantes, sin profundizar en si se prolongaron en el tiempo, dado que finalmente se produjo un referéndum el 1 de octubre.

Nada más aprobarse la Ley 19/2017, el 6 de septiembre, el presidente de la Generalitat y todos los miembros de su Gobierno también firmaron el Decreto 139/2017, de convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña. El Gobierno de la Nación, haciendo uso del título V LOTC y del art. 161.2 CE, impugnó la norma reglamentaria ese mismo día, admitiendo a trámite el TC el 7 de septiembre el recurso y comunicándole al presidente de la Generalitat, Carles Puigdemont, la correspondiente providencia. La STC 122/2017, de 31 de octubre, estimó las pretensiones del Gobierno central y anuló el decreto citado al incurrir en las mismas inconstitucionalidades que la norma de la que trae causa, la Ley 19/2017, según lo dispuesto en la STC 114/2017. La misma suerte corrió, y con idénticos argumentos y proceder, el Decreto de la Generalitat 140/2017, de normas complementarias para la celebración de un referéndum de autodeterminación (STC 121/2017).

#### 4. LA DECLARACIÓN UNILATERAL DE INDEPENDENCIA DE 27 DE OCTUBRE DE 2017

No es tarea de este trabajo abordar todos los extremos políticos y jurídicos que tuvieron lugar entre septiembre y octubre de 2017: solo aquellos sobre los que directa o indirectamente se ha pronunciado el TC. En concreto, como es de todos conocido, el 27 de octubre, por la tarde, el Parlamento de Cataluña aprobó dos resoluciones con voto secreto y en urna, en las que se declaró la independencia con el fin de constituir mediante un proceso constituyente una república catalana como Estado independiente. Las resoluciones obtuvieron 70 votos a favor, 10 en contra y 2 abstenciones. Sin embargo, ese mismo día, a las 14:30, había tenido entrada en el registro general del TC el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra «el acuerdo aprobado por el Pleno del Senado en su sesión de hoy 20 de octubre de 2017 mediante el que se autoriza al Gobierno del Estado la aplicación a la Generalitat de Cataluña de medidas al amparo de lo previsto en el art. 155 CE». Se afirmaba en la demanda que dicho acuerdo vulneraba la Constitución y el Estatuto y se aducía, con apoyo en la doctrina sentada en los AATC 114/1991 y 7/2012 y la STC 83/2016, que el proceso constitucional adecuado para impugnar ese acuerdo es el recurso de inconstitucionalidad, por tratarse de un acto con fuerza de ley. El ATC 142/2017 rechazó el recurso por prematuro, pues se había realizado no ya antes de la publicación en el BOE del acuerdo del Pleno del Senado que se pretende impugnar, como exigen los arts. 31 y 33.1 LOTC, sino incluso antes de que este acuerdo fuese aprobado por la Cámara.

El 30 de octubre de 2017, el abogado del Estado, al amparo de los arts. 87 y 92.1 LOTC, formuló un incidente de ejecución de la STC 114/2017, respecto de las resoluciones del Pleno del Parlamento de Cataluña aprobadas el 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente». El Parlamento catalán compareció en el incidente, pero no realizó alegación alguna. El TC comenzó el Auto 144/2017 advirtiendo de que la decisión de la Mesa de admitir a trámite las propuestas de resolución fue adoptada pese a las «rotundas advertencias» que fueron formuladas previamente, por escrito, por el secretario general del Parlamento y el letrado mayor. A continuación, señaló que la «Declaración de los representantes de Cataluña» contenía «la expresa declaración de independencia de Cataluña, dando cumplimiento a lo previsto en el art. 4.4 de la anulada Ley 19/2017» (FJ 5). Ello supuso la desatención «contumaz» de los reiterados pronunciamientos del TC y la pretensión de cancelar de hecho, una vez más, en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, la vigencia de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. El Alto Tribunal se limitó a afirmar, lacónicamente, que la aprobación de la resolución supuso un grave «atentado contra el Estado de derecho [...] y el principio democrático» (FJ 6). En tal sentido, no entró a precisar si la decisión «soberana» tuvo algún efecto jurídico reseñable o si el sistema constitucional dejó de tener vigencia en algún momento en el territorio de Cataluña.

## VI. CONCLUSIONES

En la presente crónica jurisprudencial —que va desde marzo de 2014 a mayo de 2018— se han analizado 32 pronunciamientos del TC sobre el proceso soberanista. De esas 32 decisiones, 8 obedecen a recursos de inconstitucionalidad, 8 a impugnaciones realizadas a través del título V de la LOTC, 1 a un conflicto de competencias, 7 a incidentes de ejecución de sentencias previas, 2 a autos relacionados con la imposición de las multas previstas en el art. 92.4 LOTC y, por último, 6 a recursos de amparo interpuestos por los diputados del Parlamento de Cataluña. Castellà ha señalado que no ha sido extraño, en la historia y el derecho comparado, que los Altos Tribunales hayan tenido un protagonismo variable allí donde se han producido tensiones secesionistas. Ahora bien, en ninguno de los casos (Estados Unidos, Canadá, Italia y Alemania) ha existido un activismo jurisdiccional de la magnitud del desplegado durante la crisis territorial que sufre nuestro país<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> En el caso de Estados Unidos (*Texas v. White*, 1869), el Tribunal Supremo prohibió un derecho de secesión que había sido batallado (y vencido) en una cruenta guerra civil de

Ya se ha señalado: este activismo se corresponde con un modelo de aproximación política al conflicto independentista que entrega a la justicia constitucional la tarea de confrontarlo. No me corresponde apuntar qué tipo de medidas podrían aplicarse para paliar o superar dicho conflicto. Sin embargo, resulta patente que una vez tienen lugar las elecciones autonómicas llamadas «plebiscitarias», se suceden reiteradas desatenciones a las decisiones del TC, que no evitan ni las admoniciones de este último ni los apremios para que el Ministerio Fiscal tome las medidas correspondientes con el objeto de dilucidar si ha existido responsabilidad penal, sobre todo, de algunos miembros de la mesa de la Cámara. Sea como fuere, coincido con el voto particular del ATC 126/2017, de 20 septiembre, cuando recuerda que la jurisdicción constitucional está para resolver situaciones de normalidad, no de una excepcionalidad que, al amenazar de forma creciente con desbordar el orden constitucional, quizá debió de ser atajada previamente mediante un uso selectivo y proporcional del art. 155 CE.

En el futuro se estudiará con más calma la naturaleza del derecho que los órganos autonómicos han ido produciendo desde que en enero de 2013 se aprobó la primera resolución soberanista en el Parlamento. No se trata solo de situaciones de palmario descatamiento de algunos poderes de la Generalitat, sino de un modelo jurídico que partiendo del derecho privado y algunas de sus categorías tradicionales, como es el caso del fraude, abuso o simulación, ha intentado construir un ordenamiento de nueva planta con el objetivo de poner en marcha escenarios de «norma perversa», es decir, situaciones donde el sistema jurídico vigente comienza a perder eficacia de forma generalizada, como consecuencia de actuaciones no solo de sujetos de carácter público, sino también privado (Fernández Dols, 1993).

En este sentido, me parece importante destacar que la jurisdicción constitucional está poco preparada, instrumentalmente hablando, para hacer frente a todo el arsenal normativo que se ha ido innovando desde el independentismo desde hace casi un lustro: resoluciones políticas sin aparentes efectos jurídicos pero con gran fuerza interpretativa, leyes cuya entrada en vigor se condicionaba al cumplimiento de circunstancias futuras, normas con contenido

---

cuatro años. El Tribunal Supremo de Canadá realizó su dictamen sobre Quebec (1998) en un contexto de legitimidad y consenso político, que no ponían en cuestión las aspiraciones políticas de la provincia francófona. En Italia (Sentencia 118/2015), la Corte Constitucional afrontó hace pocos años un problema político de carácter residual y sin gran apoyo sociológico. Por último, en el Auto 2 BvR 349/16, el Tribunal Constitucional federal de Alemania afirmó que los estados federados no pueden ser considerados los «señores (o dueños) de la Constitución». Castellà (2016: 580).

autonómico pero pretensión de estatalidad o, llegado el caso, reformas organizativas que pretenden instaurar gobiernos virtuales<sup>30</sup>. El uso de este *fake ius*, en afortunada expresión de Ruiz-Rico Ruiz (2018), pone en evidencia que las técnicas de desmantelamiento institucional ensayadas por los diversos tipos de populismos en otras experiencias y latitudes pueden tener éxito si la Constitución no cuenta con recursos adecuados para tratar de neutralizarlas (Issacharoff, 2017).

Ello explica que el TC haya hecho un uso intensivo y flexible de sus facultades, llevándolas al límite con el objetivo de crear un marco preventivo que hemos adjudicado a una especie de constitucionalismo del «riesgo» político (la secesión por la vía de hecho). Esta metodología ha permitido al Alto Tribunal entrar en consideraciones globales sobre el proyecto soberanista y anticiparse a las decisiones de los actores que en él toman parte. Un ejemplo de lo que afirmamos es el Auto 5/2018, donde el TC tomó la medida cautelar consistente en la suspensión de cualquier sesión de investidura de Carles Puigdemont que no implicara la presencialidad del afectado: todo ello en el contexto de una admisión a trámite de una impugnación derivada del título V de la LOTC. Pese a haber derechos fundamentales en juego (art. 23 CE), la decisión se adoptó *inaudita parte* y sin justificar qué normas de la LOTC o supletorias la avalaban: con ello se evitaba que fuera investido presidente un ciudadano fugado de la justicia con domicilio en el extranjero, con lo que ello implicaba en términos de inestabilidad y mayor deterioro —aún— institucional<sup>31</sup>.

Pese a todo, parece que todas estas medidas no son suficientes para contener la deriva secesionista. Acaso porque, como hemos revelado a lo largo de

---

<sup>30</sup> Véase el Dictamen 1/2018, de 26 de abril, del Consejo de Garantías Estatutarias, sobre la proposición de ley para modificar la Ley 13/2008, de Gobierno de la Generalitat, que declara contrario al Reglamento del Parlamento de Cataluña y al Estatuto la posibilidad de llevar a cabo investiduras y ejercer tareas gubernamentales por «medios telemáticos».

<sup>31</sup> Con auto de 26 de abril de 2018, el TC admitió a trámite definitivamente la impugnación del Gobierno, con invocación del art. 161.2 CE. A pie de página me gustaría señalar que considero, en todos los casos, y contra el criterio del Consejo de Estado (Dictamen 84/2018) y del propio TC (Auto 135/2004), un acto debido la admisión a trámite de los recursos e impugnaciones constitucionales, a no ser que estemos ante un acto prematuro debido a su patente irregularidad, como ha ocurrido en el ATC 142/2017, donde la decisión recurrida ni siquiera se había adoptado. Comprobada la regularidad formal, el TC debe admitir a trámite siempre los recursos, y considerar en sentencia si el acto objeto de impugnación tiene entidad para ser enjuiciado.

esta crónica, las doctrinas del propio TC en referencia a asuntos clave como la inexistencia de límites a la reforma y las obligaciones derivadas de la fidelidad constitucional, o el malentendido alrededor de la democracia militante, probablemente han servido para avalar, más que aquietar, aquellas ideologías que, cabalgando sobre el voluntarismo democrático, creen que la política puede terminar imponiéndose al derecho. En tal sentido, no dudo que, llegado el caso, los retos y demandas secesionistas puedan encontrar alguna solución en forma de ingeniería constitucional (Sartori, 2016). Sin embargo, soy más pesimista en lo referente a si es posible que una Constitución pueda permanecer sin un adecuado equilibrio entre cualquier pluralismo (en este caso, territorial) y un núcleo fundamental inmutable que aporte legitimidad al conjunto del sistema político (Tajadura Tejada, 2018).

### Bibliografía

- Álvarez Álvarez, L. (2016). La coerción estatal del art. 155 de la Constitución en la estructura del Estado autonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 277-304.
- Aragón Reyes, M. (2014). Problemas del Estado autonómico. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 31, 13-34.
- Arendt, H. (2013). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.
- Biagi, F. (2017). Plebiscite: An Old but Still Fashionable Instrument. *University of Illinois Law Review*, 2, 714-737.
- Carreras, F. de (2014). El derecho a no decidir pero sí a salir del maldito embrollo. *Cuadernos de Alzate: Revista Vasca de la Cultura y las Ideas*, 46, 99-110.
- Castellà Andreu, J. M. (2016). Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 561-591.
- Colón-Ríos, J. E. (2013). *La Constitución de la democracia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Corcuera, J. (2009). Soberanía y autonomía. Los límites del derecho a decidir. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86, 303-341.
- De Otto, I. (1985). *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Fernández Dols, J. M. (1993). Norma perversa: hipótesis teóricas. *Psicothema*, 5, 91-100.
- Ferreres Comella, V. (2016). Cataluña y el derecho a decidir. *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 461-477.
- Fossas, E. (2014). Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101, 273-300.
- García López, E. (2013). Apuntes para una relectura heterodoxa de la transición política española. *Estudios de Deusto*, 61 (1), 127-153.

- Herrero de Miñón, M. (2002-2003). Derecho de autodeterminación a partir de derecho internacional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11, 32.
- Issacharoff, S. (2017). Safeguarding Democratic Institutions. *VerfBlog* [blog], 29-4-2017. Disponible en: <https://bit.ly/2JroRZf>.
- Miguel Bárcena, J. de (2006). Variaciones contemporáneas del derecho de autodeterminación: el *derecho a decidir* y la propuesta de reforma del estatuto de autonomía del País Vasco. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 10, 261-278.
- (2016). Manual para construir un Estado. Los informes del Consejo Asesor para la Transición Nacional e Cataluña. *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 499-529.
- Müller, J. W. (2018). *¿Qué es el populismo?*. Grano de Sal: México.
- Ollora, J. M. (1996). *Una vía hacia la paz*. San Sebastián: Erein.
- Ragone, S. (2011). *I controlli giurisdizionali sulle revisioni costituzionali. Profili teorici e comparativi*. Bolonia: Bolonia University Press.
- Requejo Pagés, J. L. (1998). *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ridao i Martín, J. (2014). La juridificación del derecho a decidir en España. *Revista de Derecho Político* (91), 91-136.
- Rodríguez-Zapata, J. (1999). Sobre el derecho de autodeterminación y su compatibilidad con la Constitución. *Teoría y Realidad Constitucional*, 3, 103-124.
- Roig i Molés, E. (2017). Procés sobiranista i Tribunal Constitucional. Anàlisi d'un impacte recíproc. *Revista Catalana de Dret Públic*, 54, 24-61.
- Rubio Llorente, F. (2013). Un referéndum para Cataluña. *El País*, 11-2-2013.
- Ruipérez, J. (2003). *Proceso constituyente, soberanía y autodeterminación*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Ruiz-Rico Ruiz, C. (2018). Crisis territorial en Cataluña y apariencia jurídica: ¿Posverdad o posconstitucionalismo? Ponencia presentada en el *XVI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Málaga, abril de 2018.
- Sáenz Royo, E. y Garrido López, C. (2017). *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Santamaría Pastor, J. (1972). Participación política y democracia directa. En *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*. Madrid: Carlvilla.
- Sartori, G. (2016). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Solozábal, J. J. (2014). La autodeterminación y el lenguaje de los derechos. *Cuadernos de Alzate: Revista Vasca de la Cultura y las Ideas*, 46, 216-230.
- Tajadura Tejada, J. (2005). El pacto social como límite a la reforma del acto constitucional. S. Roura, y J. Tajadura Tejada (dirs.). *La reforma constitucional*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2009). Referéndum en el País Vasco. *Teoría y Realidad Constitucional*, 23, 363-385.
- (2016). La STC 42/2014, de 25 de marzo, respecto a la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña: la introducción del 'derecho a decidir' en el ordenamiento jurídico español. En *Instituciones de derecho parlamentario, VIII. La última jurisprudencia relativa al Parlamento*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.

- (2018). Una propuesta de reforma del Título X de la Constitución. *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, 73, 16-25.
- Vergottini, G. de (2008). Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche. M. Calamo Specchia, M. Carli, G. di Plinio y R. Toniatti, R. (curs.). *I Balcani occidentali. Le costituzioni della Transizione*. Torino: Giappicheli.
- Vermeule, A. (2013). *The Constitution of Risk*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vernet i Llovet, J. (2002-2003). Derecho de autodeterminación a partir de derecho internacional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11, 51.
- Vintró Castells, J. (2018). El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014. *Blog de Revista Catalana de Dret Públic*, 2.
- Vírgala, E. (2005). La coacción estatal del art. 155 de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 73, 55-110.

### Legislación

- España. Ley 9/2008 del Parlamento Vasco, de 27 de junio, BOPV, 15 de julio de 2008.
- España. Ley 4/2010, del Parlamento de Cataluña, DOGC, núm. 5595.
- España. Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 23 de enero. BOPC, 24 de enero de 2013, núm. 13.
- España. Ley 10/2014 del Parlamento de Cataluña, BOE, de 16 de marzo de 2015, núm. 64.
- España. Ley 16/2014 del Parlamento de Cataluña, DOGC, de 11 de diciembre de 2014, núm. 6768
- España. Decreto 129/2014 de la Generalitat de Cataluña, DOGC, de 27 de septiembre de 2014, núm. 6715.
- España. Decreto 16/2015 de la Generalitat de Cataluña, DOGC, de 26 de febrero de 2015, núm. 6819.
- España. Ley 3/2015 del Parlamento de Cataluña, BOE, de 4 de abril de 2015, núm. 81.
- España. Decreto 2/2016 de la Generalitat de Cataluña, DOGC, 14 de enero de 2016, núm. 7037.
- España. Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, BOPC, de 25 de octubre de 2015, núm. 545.
- España. Resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, BOPC, de 25 de enero de 2016, núm. 42.
- España. Resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, BOPC, 1 de agosto de 2016, núm. 200.
- España. Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, BOPC, 18 de octubre de 2016, núm. 237.
- España. Ley 4/2017 del Parlamento de Cataluña, DOGC, 30 de marzo de 2017, núm. 7340.
- España. Ley 19/2017 del Parlamento de Cataluña, DOGC, 6 de septiembre de 2017, núm. 7449A.
- España. Decreto 139/2017 de la Generalitat de Cataluña, DOGC, 7 de septiembre de 2017, núm. 7450.

- España. Decreto 140/2017 de la Generalitat de Cataluña, DOGC, 7 de septiembre de 2017, núm. 7450.
- España. Ley 20/2017 del Parlamento de Cataluña, DOGC, 8 de septiembre de 2017, núm. 7451A.
- España. Resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña, BOPC, 7 de septiembre de 2017, núm. 505.

### *Jurisprudencia*

- Alemania (segundo Senat). Tribunal Constitucional Federal. Auto 2 BvR 349/16, de 16 de diciembre de 2016.
- Canadá. Tribunal Supremo (Pleno). *Reference Re Secession of Quebec*, 20 de agosto de 1998.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 99/1986, de 11 de julio de 1986.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). ATC 114/1991, de 11 de abril de 1991.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 76/1994, 14 de marzo de 1994.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 119/1995, de 22 de agosto de 1995.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 27/2000, de 31 de enero de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 72/2007, de 27 de marzo de 2007.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre de 2008.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 87/2011, de 9 de junio de 2011.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 7/2012, de 13 de enero de 2012.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 9/2012, de 13 de enero de 2012.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 177/2012, de 2 de octubre de 2012.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 42/2014, 25 de marzo de 2014.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 31/2015, de 25 de febrero de 2015.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 32/2015, de 25 de febrero de 2015.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 137/2015, de 11 de junio de 2015.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 138/2015, de 11 de junio de 2015.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre de 2015.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 83/2016, de 28 de abril de 2016.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 107/2016, de 7 de junio de 2016.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 108/2016, de 7 de junio de 2016.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 128/2016, de 7 de julio de 2016.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 141/2016, de 19 de julio de 2016.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 170/2016, de 15 de noviembre de 2016.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 215/2016, de 15 de diciembre de 2016.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 224/2016, de 19 de diciembre de 2016.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 225/2016, de 19 de diciembre de 2016.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 228/2016, de 22 de diciembre de 2016.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 24/2017, de 14 de febrero de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 52/2017, de 10 de mayo de 2017.

- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 77/2017, de 21 de junio de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 90/2017, de 5 de julio de 2017.
- España. Tribunal Supremo (Sala de lo Penal). Sentencia 972/2017, de 22 de marzo de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 51/2017, de 10 de mayo de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 123/2017, de 19 de septiembre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 124/2017, de 19 de septiembre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 125/2017, de 19 de septiembre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 126/2017, de 20 de septiembre de 2017
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 131/2017, de 3 de octubre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 132/2017, de 3 de octubre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 114/2017, de 17 de octubre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 120/2017, de 31 de octubre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 121/2017, de 31 de octubre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 122/2017, de 31 de octubre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 124/2017, de 8 de noviembre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 144/2017, 8 de noviembre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 151/2017, de 14 de noviembre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 139/2017, de 27 de noviembre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 142/2017, de 31 de octubre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 144/2017, de 8 de noviembre de 2017.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Auto 5/2018, de 22 de enero de 2018.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 10/2018, de 5 de febrero de 2018.
- Estados Unidos. Tribunal Supremo (Pleno). Sentencia *Texas vs. White*, 1869.
- Italia. Corte Constitucional (Pleno). Sentencia 118/2015, 29 de abril de 2015.