



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

## **TRABAJO FIN DE GRADO**

### **GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal**

**Área de Derecho Administrativo**

**Curso 2024/2025**

# **SIGNIFICADO Y ARTICULACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PRINCIPIO DE UNIDAD CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA**

**Estudiante: D. Roberto Santiago Barrios.**

**Tutor: Dr. D. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez.**

**Junio, 2025**

# **TRABAJO FIN DE GRADO**

## **GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal.**

**Área de Derecho Administrativo**

### **Significado y articulación administrativa del principio de unidad constitucional en España**

### **Meaning and administrative articulation of the principle of constitutional unity in Spain.**

**Estudiante: D. Roberto Santiago Barrios.**

**Tutor: Dr. D. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez.**

**[Roberto.santib@usal.es](mailto:Roberto.santib@usal.es)**

## **RESUMEN**

El proceso independentista catalán ha sido el mayor desafío institucional, judicial y político al que se ha enfrentado la democracia española en su historia reciente. Un periodo histórico convulso, en que los órganos e instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma Catalana dirigidos por una clase política irresponsable, se situaron al margen de la ley con la evidente finalidad de fragmentar la unidad de la Nación Española y alcanzar un claro fin objetivo: la Independencia de Cataluña. Este trabajo, nace fruto del estudio de la respuesta otorgada a tal desafío por el Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución, su respuesta en forma de jurisprudencia, para unos impecable, para otros cuestionable, es ya parte de la historia del derecho español y del propio Tribunal de Garantías.

## **PALABRAS CLAVE**

Independencia de Cataluña, Constitución Española, Ordenamiento Jurídico, Tribunal de Garantías. Tribunal Constitucional, Alto Tribunal.

## **ABSTRACT**

The Catalan independence process has been the greatest institutional, judicial and political challenge that Spanish democracy has faced in its recent history. A convulsive historical period, in which the organs and institutions of self-government of the Catalan Autonomous Community, led by an irresponsible political class, placed themselves outside the law with the obvious aim of fragmenting the unity of the Spanish Nation and achieving a clear objective: the Independence of Catalonia. This work is the result of the study of the response given to such a challenge by the Constitutional Court as supreme interpreter of the Constitution, its response in the form of jurisprudence, for some impeccable, for others questionable, is already part of the history of Spanish law and the Court of Guarantees itself.

**KEYWORDS:** Independence of Catalonia, Spanish Constitution, Legal system, Court of Guarantees, Constitutional Court.

## SUMARIO

<b>ÍNDICE DE ABREVIATURAS</b> .....	5
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>2. LOS PRINCIPIOS DE LA CE DE 1978 SOBRE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE ESPAÑA, Y SU SIGNIFICADO: UNIDAD, AUTONOMÍA Y SOLIDARIDAD</b> .....	8
<b>2.1. Principio de unidad</b> .....	8
<b>2.2. Principio de autonomía</b> .....	9
<b>2.3 Principio de solidaridad</b> .....	10
<b>3. EL PROBLEMA SECESIONISTA CATALÁN Y LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, HASTA LLEGAR A LA SITUACIÓN ACTUAL</b> .....	12
<b>3.1. Los inicios: septiembre de 2005</b> .....	12
<b>3. 2. El principio de desobediencia: año 2013</b> .....	15
<b>3.3. Respaldo de las urnas, pisando el acelerador: años 2015 y 2016</b> .....	17
<b>3.4. Ruptura total y aplicación del art. 155 CE: año 2017</b> .....	21
<b>3.5. Nueva etapa, mismos objetivos, independencia a toda costa: años 2018 y 2019</b> .....	28
<b>4. CONCLUSIONES</b> .....	33
<b>5. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	36

## **ÍNDICE DE ABREVIATURAS**

**TC:** Tribunal Constitucional

**LOTC:** Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

**LO:** Ley Orgánica.

**STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional.

**ATC:** Auto del Tribunal Constitucional.

**TS:** Tribunal Supremo.

**CE:** Constitución Española.

**EA:** Estatuto de Autonomía.

**EAS:** Estatutos de Autonomía.

**PARLAMENT:** Parlamento de Cataluña.

**GOVERN:** Gobierno de la Generalidad.

**CCAA:** Comunidad Autónoma.

**CCAAS:** Comunidades Autónomas.

**RRII:** Relaciones Internacionales.

**FFCCS:** Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde la promulgación de nuestra Constitución en el año 1978, no han sido pocos los debates surgidos en torno a la estructura territorial del Estado Español configurado por el poder constituyente y refrendado por el pueblo español a través de Referéndum.

El actual modelo territorial en vigor desde el año 78, pone fin a más de 150 años de centralización política, en que, salvo breves periodos de la historia, España ha sido gobernada mediante un modelo centralista de gobierno por el que el Gobierno de la Nación ha regido el país sin descentralizaciones o contrapoderes regionales más allá de la gestión llevada a cabo por las Diputaciones Provinciales en el ámbito territorial de la Provincia y de las Corporaciones Locales en el ámbito de sus respectivos municipios.

En la actualidad, la Constitución Española de 1978 incluye como uno de sus ejes esenciales el principio de unidad territorial, este, sumado a los principios de autonomía y solidaridad, sirve para configurar de una manera legal y ordenada las relaciones interregionales entre las distintas Comunidades Autónomas, que constituyen el Estado Español<sup>1</sup>

Desde hace algo más de dos décadas, la clase política catalana, comenzó a desarrollar una preferencia política para reclamar un mayor autogobierno en la comunidad autónoma de Cataluña, sus peticiones para obtener una mayor soberanía institucional, política y fiscal. Esto se ha ido incrementando con el transcurso de los años hasta llegar al año 2017, cuando los miembros del entonces Gobierno de la Generalidad y los altos representantes del Parlamento de Cataluña, decidieron rebelarse frontalmente contra el Estado central y contra sus instituciones.

Este proceso secesionista trató de quebrantar el ordenamiento jurídico y constitucional del país y herir gravemente las instituciones que vertebran la unidad de la nación española, así como tratar de desacreditar todas aquellas que se opusieron a la deriva secesionista catalana.

La Constitución española de 1978 lleva a cabo una de las evoluciones más importantes en lo que a la estructura territorial se refiere en los estados europeos, la transformación

---

<sup>1</sup> Constitución Española (1978). Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 29 de diciembre de 1978.

española es sumamente relevante en la medida en que afecta a la estructura interna española, en particular a su estructura territorial y administrativa<sup>2</sup>.

La Constitución Española de 1978 desarrolla un modelo de descentralización en favor del pluralismo político, para ello, dota a determinados entes territoriales de nueva creación de autonomía y poder político<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Parada Vázquez JR. (2016). El fracaso de la descentralización política. Reforma del Estado y reformas administrativas, *Revista de Occidente*, nº 416, 2016.

<sup>3</sup> Fernandez de Gatta, D., “Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional”, *Ars Iuris Salmanticensis* no 2/2015, junio, pp. 47.

## **2. LOS PRINCIPIOS DE LA CE DE 1978 SOBRE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE ESPAÑA, Y SU SIGNIFICADO: UNIDAD, AUTONOMÍA Y SOLIDARIDAD**

En primer lugar, y a modo de contextualización de este epígrafe hemos de tener en cuenta la situación jurídica, de anomalía jurídica más bien, que se viene produciendo en España de manera continuada desde hace unos años. En este tiempo, son varios los problemas que han surgido en los últimos años en relación con la estructura territorial de la nación y los intentos por parte de miembros de la clase política de erosionar la calidad del sistema democrático con sus políticas rupturistas.

Ello se ha traducido en un deterioro de los servicios, instituciones, y distorsiones en el mercado interno, como consecuencia de la deriva institucional, política y judicial de este movimiento<sup>4</sup>.

La Constitución Española de 1978 vertebró en tres principios la estructura territorial del estado, formulando de forma clara un modelo de estado descentralizado, el cual distribuye el poder político y público entre entes territoriales a los cuales dota de autonomía<sup>5</sup>.

### **2.1. Principio de unidad**

Para referirnos al principio de unidad en la Constitución Española de 1978 hemos de remitirnos a su artículo 2, el mismo señala que España es un Estado unitario, aunque basándonos en la configuración territorial actual comprobemos que España es un Estado descentralizado territorialmente.

En la actualidad y durante años precedentes los líderes independentistas catalanes han tratado de demostrarnos que España, pese a su construcción histórica y constitucional, es un Estado Federal, un concepto denominado por los miembros de la clase política catalana como “nación de naciones”.

En contraposición a esta postura, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional les ha respondido con contundencia, fijando en sus resoluciones la construcción del Estado actual, históricamente unitaria, España ha sido siempre una construcción nacional en forma de Nación.

---

<sup>4</sup> Fernández de Gatta Sánchez, D., *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 48, pp. 3-6.

<sup>5</sup> Ley Orgánica de 29 de diciembre de 1978. (BOE núm. 311).

Ya en sus inicios el Tribunal Constitucional, mediante la STC 4/1981 de 2 de febrero, establecía los límites a los que debían atenerse los territorios históricos en sus reivindicaciones autonomistas y de reclamación de la soberanía, señalaba el Tribunal Constitucional que *«[ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución<sup>6</sup> ]*.

## **2.2. Principio de autonomía**

Autonomía como expresión más contundente del principio de unidad, sin unidad, sin Nación, no puede haber una autonomía en la que se amparen las reivindicaciones de los territorios regionales.

De manera clara la STC 76/1988, de 26 abril sobre la Ley Vasca de territorios históricos señala con contundencia que *“[l]a Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones “históricas” anteriores<sup>7</sup>”*

La jurisprudencia constitucional ha resultado fundamental a lo largo del tiempo para conseguir interpretar y dilucidar la preponderancia normativa y potestativa estatal sobre las administraciones autonómicas, de esta manera el Alto Tribunal señala que: *“«debe hacerse notar que la misma [la Constitución] contempla la necesidad –como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación– de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución... en relación a las Comunidades Autónomas» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ N.º 3)”*.

---

<sup>6</sup> STC 4/1981 de 2 de Febrero. (BOE núm. 47)

<sup>7</sup> STC 76/1988 de 26 de abril (BOE núm. 25)

De acuerdo con la propia constitución y con la doctrina emitida por el Tribunal Constitucional, podemos afirmar que el término Nación se refleja en nuestras constituciones precedentes, como expresión de depositario único de la soberanía nacional.

Por tanto, podemos afirmar que el principio de unidad supone el marco general y el establecimiento de unos límites al principio de autonomía.

El Principio de Autonomía<sup>8</sup> se reconoce a los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, constituidas al amparo de los artículos 2 y 137 de la Constitución Española.

El Principio de Autonomía se refiere a la idea de auto normación, entendiendo como tal la capacidad de un sujeto determinado de darse normas a sí mismo, circunscribiéndolo al caso actual, se trata de la capacidad de los entes e instituciones que gozan de autonomía para regular y dirigir la actividad política y administrativa de una determinada sociedad, es decir, la distribución del poder público entre el Estado central y las instituciones autonómicas.

Mediante este reconocimiento de la titularidad, se otorga importantes potestades públicas a los entes territoriales que gozan de autonomía, entre ellos, Municipios y Provincias y las Comunidades Autónomas, estableciendo a su vez una jerarquía interna entre ambos, siendo superior la naturaleza política y administrativa de las Autonomías.

Las potestades y competencias reconocidas a los entes autónomos no tienen un carácter de exclusividad o excluyente, es un concepto de autonomía protegido constitucionalmente.

### **2.3. Principio de solidaridad**

Para finalizar, hemos de analizar el Principio de Solidaridad<sup>9</sup> recogido en nuestra carta magna, estudiado en profundidad, podemos ver como concurren en él los dos anteriores. a su vez, los complementa e integra.

Su contenido primario es la corrección de las desigualdades económicas entre los distintos territorios que integran la Nación española, mediante la distribución de la riqueza

---

<sup>8</sup> Fernández de Gatta Sánchez D., “Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional”, *Ars Iuris Salmanticensis* n° 2/2015, junio, pp. 53.

<sup>9</sup> Fernández de Gatta Sánchez, D., “Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional”, *Ars Iuris Salmanticensis* n° 2/2015, junio, pp. 54- 56.

para evitar las desigualdades entre territorios y ciudadanos, con el fin de subsanar las posibles deficiencias en el reparto económico y la promoción de servicios.

La propia Constitución Española reconoce en su articulado varios instrumentos legales para poder conseguir la solidaridad interterritorial, en particular la económica.

En su artículo 131 la CE recoge varios mecanismos para lograr ese equilibrio económico interterritorial, pudiendo el Estado, mediante Ley, planificar la actividad general, crear Fondos de Compensación para corregir desequilibrios económicos interterritoriales y llevar a cabo ese principio de solidaridad.

También hemos de atender al principio de lealtad autonómica, institucional y constitucional como parte del principio de solidaridad, que persigue un comportamiento por parte del Estado y del resto de sujetos del mismo acorde con los principios de buena fe, lealtad o fidelidad al sistema constitucional, persiguiendo una actitud cooperadora desde la buena fe, de todos los sujetos que integran el estado.

Dentro de este principio de solidaridad hemos de comprender también la colaboración y cooperación que debe darse entre todos los Entes territoriales con la finalidad de proceder a un ejercicio ordenado de sus respectivas competencias para facilitar el funcionamiento de la administración y una mayor integración estatal de todas ellas.

Como podemos ver, este precepto es un precepto con peso dentro de la propia Carta Magna contando a su vez con un significado propio, el cual debe ser ponderado y objeto de equilibrio entre la autonomía regional y la indisoluble unidad de la Nación Española<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> STC 135/1992 de 29 de octubre. (BOE núm. 260).

### **3. EL PROBLEMA SECESIONISTA CATALÁN Y LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, HASTA LLEGAR A LA SITUACIÓN ACTUAL**

A lo largo de estas líneas, trataremos de explicar y desarrollar de una manera más clara y concisa el objeto de este trabajo, es decir, la producción jurisprudencial del Tribunal Constitucional en torno al conflicto catalán, vamos a comentar las sentencias del tribunal desde los inicios del desafío secesionista catalán de una manera cronológica:

#### **3.1. Los inicios: septiembre de 2005**

Para poder comprender el objeto de este trabajo de una forma ordenada, hemos de tener en cuenta la fecha en que el Tribunal Constitucional en su papel de intérprete supremo de la Constitución<sup>11</sup>, dio inicio a sus intervenciones para resolver de manera clara el conflicto catalán: septiembre de 2005.

A finales del citado mes, el Parlamento de Cataluña aprobó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Catalana, resolución que fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales con fecha de 21 de octubre de ese mismo año.

Esta reforma es la más completa y de mayor complejidad llevada hasta el momento en la transformación de uno de los Estatutos de Autonomía promulgados en democracia, en ella se desarrollan materias tales como el reconocimiento de Cataluña como nación, desarrollado en su preámbulo, la creación de unos organismos sustitutivos del CGPJ y el Consejo de Garantías Estatutarias con claras intenciones subversivas (limitando la actividad del Tribunal Constitucional en el rechazo de normas con fuerza de ley), intención de atribuirse competencias en materia fiscal y de nombramientos institucionales propias del Estado Central, tales como el nombramiento de los magistrados del TSJ catalán y en lo referente al esfuerzo fiscal.

También en la aprobación de un blindaje normativo y competencial destinado a limitar las posibles intervenciones estatales en nuevas competencias abrogadas por el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Como resultado de esta propuesta se aprueba la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de Julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

---

<sup>11</sup> LOTC 2/1979 de 3 de octubre. (BOE núm. 239).

Frente a esta norma se interpusieron una pluralidad de recursos de inconstitucionalidad, lo que ocasionó una gran producción jurisprudencial con el objetivo de dar respuesta a los ya citados recursos.<sup>12</sup>

En lugar destacado se sitúa la STC 31/2010 de 28 de junio<sup>13</sup> por la cual se declaran inconstitucionales el preámbulo y buena parte del articulado de la reforma del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a esta sentencia fue interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular. Los recurrentes defendían a modo de alegaciones, una interpretación restrictiva de la reserva estatutaria recogida en el artículo 147.2 de la CE, según los recurrentes, con la reforma del estatuto, se habría producido una completa extralimitación de esa reforma estatutaria incorporando en el mismo regulaciones de derechos individuales o de RRII de la Comunidad Autónoma que corresponderían al Estado Central, así como la intromisión del legislador en materias que son objeto expreso de regulaciones constitucionales reservadas.

A juicio de los magistrados del Tribunal Constitucional tal y como refleja la propia sentencia, los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, siendo disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, si no que deben su autonomía al propio texto constitucional, es decir, el poder normativo de los Estatutos de Autonomía se garantiza y fundamenta en el marco de la propia constitución.

Esto mismo fue recogido en sus propios inicios por el propio Tribunal quien dictó sobre ello la STC 4/1981 de 2 de febrero<sup>14</sup>.

Prosiguen su planteamiento los magistrados subrayando que la Constitución Española como norma suprema del Ordenamiento Jurídico no admite normas iguales ni superiores, sino solo normas que le están jerárquicamente sometidas en todos los órdenes.

Existen en nuestro ordenamiento normas jurídicas que sin ser normas constitucionales *stricto sensu*, sí que sirven a los fines de desarrollar y completar regulación que no haya sido completamente desarrollada en el texto constitucional, como sería en nuestro caso las funciones realizadas por las Leyes Orgánicas.

---

<sup>12</sup> Pérez de los Cobos-Desafío independ. Catalán... op. Cit. págs. 282 – 283.

<sup>13</sup> STC 31/2010 de 28 de junio. (BOE núm. 172).

<sup>14</sup> STC 4/1981, de 2 de febrero. (BOE núm. 47).

Por tanto, los magistrados inciden en señalar que, los Estatutos de Autonomía como es el caso que nos atañe, se integran en el Ordenamiento Jurídico bajo la forma jurídica de Ley Estatal, en particular de Ley Orgánica, normas cuya aprobación y reforma viene recogida en los artículos 81 y 147.3 de la Constitución Española.

Ocupan por consiguiente una posición en el sistema de fuentes de leyes orgánicas, esto es, normas legales que se interrelacionan con otras leyes en base a los criterios de ordenación, jerárquico y competencial.

En base a estos dos criterios, siguiendo el de jerarquía, interpretamos que la relación de los Estatutos de Autonomía con la Constitución Española es de subordinación absoluta, es por tanto la Ley Orgánica, jerárquicamente inferior a la Constitución, la cual ocupa la cúspide de nuestro sistema jurídico, pero a su vez, es superior a las normas infra legales dictadas en el ámbito de la competencia propia, circunscritas en este caso al de la propia comunidad autónoma catalana<sup>15</sup>.

Esta sentencia deja sin efectos jurídicos el preámbulo con que dio inicio el Estatuto de Autonomía declarando inconstitucionales catorce artículos del estatuto, a su vez avala la constitucionalidad de 23 artículos y cuatro disposiciones siempre y cuando sean interpretados en la forma indicada por el propio Tribunal Constitucional<sup>16</sup>.

Sobre esta sentencia surgió un intenso debate doctrinal y jurisprudencial, a su vez, fue objeto de un acalorado debate político que propició un cuestionamiento de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional por parte de determinados partidos de ideología nacionalista derivando en un debate profundamente politizado, tratando de ese momento en delante de desacreditar las decisiones del Alto Tribunal en lo referente al conflicto secesionista catalán<sup>17</sup>.

Como consecuencia de la promulgación de esta sentencia, a partir del año 2010, el “*derecho a decidir*” se convierte en el estandarte político utilizado por determinados movimientos y partidos políticos de ideología nacionalista para reivindicar dentro de sus programas electorales la secesión de la Comunidad Autónoma Catalana del resto de España y la constitución de un Estado Independiente en forma de República en Cataluña,

---

<sup>15</sup> Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2010. Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 5850, 19 de mayo de 2010.

<sup>16</sup> STC 31/2010, de 28 de junio de 2010.

<sup>17</sup>Fernández de Gatta Sánchez. D. “La unidad constitucional de España y el problema catalán: de la milonga de la rebelión”. *Ars Iuris Salmanticensis*. (2018). Pags. 357-362.

este proceso político es considerado como un desafío al Estado Central en respuesta a una mayor concesión competencial frustrada.

### **3. 2. El principio de desobediencia: año 2013**

La materialización de este desafío, el inicio de la vía secesionista valiéndose de las instituciones de autogobierno de Cataluña en torno a esta vía se llevó a cabo el 23 de enero de 2013, con la resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, mediante la que se aprueba la Declaración de soberanía y derecho a decidir del pueblo de Cataluña.

En el preámbulo de esta resolución, con una interpretación bastante adulterada de la historia, se afirmaba que, a lo largo de la historia de Cataluña, “el pueblo catalán ha manifestado democráticamente su voluntad de autogobernarse”, tras hacer mención a los “hitos” de autogobierno catalán a lo largo de la historia, el Parlamento Autonómico, en esta resolución, “acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir, para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir sobre su futuro político colectivo”<sup>18</sup>.

La impugnación a esta resolución por el cauce procesal previsto para las disposiciones normativas sin fuerza de ley fue impulsada por el Gobierno de la Nación.

En respuesta a esta impugnación, el Tribunal Constitucional dicta la Sentencia 42/2014 de 25 de marzo. En esta sentencia, tal y como apuntan juristas como Ferreres Comella<sup>19</sup>, el reajuste llevado a cabo por el Tribunal Constitucional es de tal magnitud que pese a admitir como lícitas las referencias al “*derecho a decidir de los Catalanes*”, no constituye más que una aspiración política con cabida en la legalidad constitucional, no pudiendo ser expresión de un derecho soberano de autodeterminación.

Esta sentencia tiene su origen en un recurso planteado por el Abogado del Estado a iniciativa del Gobierno, en este caso la vía para la impugnación es el artículo 161.2 de la Constitución Española, regulado en los artículos 76 y 77 de la LOTC, en ella frente al criterio del Gobierno defendido por la Abogacía del Estado, se contraponen la postura defendida por los Letrados del Parlamento de Cataluña, el Abogado del Estado considera

---

<sup>18</sup> Duque Villanueva, JC. “EL Estado constitucional democrático” Aragón Reyes, M. Solozábal Echavarría, JJ., (Coord.) Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2024, págs. 212 – 213.

<sup>19</sup> Ferreres Comella, V. (2016). Cataluña y el derecho a decidir. *Teoría Y Realidad Constitucional*, (37), 461–475.

que se están vulnerando los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 de la Constitución Española y los artículos 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía Catalán.

Hacen hincapié los magistrados en que el texto legislativo impugnado solo será admisible si este llegase a producir efectos jurídicos, ya que el solo enunciado de una proposición contraria a la Constitución Española no constituye objeto de enjuiciamiento por el tribunal. Pese a ello, el texto objeto de enjuiciamiento según explican los magistrados en su sentencia, tiene atribuciones inherentes a la soberanía mayores de lo que le atribuye el Estatuto de Autonomía y excede el marco de amparo de la Constitución Española a las nacionalidades que integran la Nación española lo que sumado a su primer artículo donde se declara la soberanía del pueblo de Cataluña produciría efectos jurídicos vinculantes.

El Tribunal recuerda, y hace un ejercicio de retrospección hacia la STC 103/2008 de 11 de septiembre<sup>20</sup>, recordando que nuestra democracia no es una democracia militante, resaltando para ello que en nuestro ordenamiento jurídico si tiene cabida el planteamiento de concepciones que pretendan o modifiquen el fundamento constitucional, siempre y cuando se realicen en base a los procedimientos establecidos en nuestra Constitución y sin vulnerar los principios constitucionales como en el presente caso.

Siguiendo esta línea, el Alto Tribunal, proclama como inherente a las autoridades autonómicas el deber de lealtad constitucional, poniendo negro sobre blanco y señalando, que si la asamblea legislativa de cualquier Comunidad Autónoma realiza una propuesta a las Cortes Generales dentro del cauce procedimental para proceder a una reforma constitucional, estas deberán atender el requerimiento y entrar a considerar la propuesta de la cámara autonómica en ese sentido.

Por todo ello, el tribunal declara la cláusula primera de la ley inconstitucional y nula dado su contenido, ya que la misma proclama el carácter de sujeto político y jurídico soberano del pueblo de Cataluña<sup>21</sup>

De forma simultánea el 17 de diciembre de 2013, el Parlamento de Cataluña llevó para su presentación en el Congreso de los Diputados una propuesta de LO para la delegación

---

<sup>20</sup> STC 103/2008 de 11 de septiembre.

<sup>21</sup> Miguel Bárcena, J. (2018). El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 113, 133-166.

a la *Generalitat*, amparándose en el art. 150.2 CE, de la competencia para la autorización, convocatoria y celebración de un referéndum sobre el futuro político de la región. Esta propuesta fue rechazada por la Cámara Baja el 8 de abril de 2014.

Pese a ello, la Cámara y el Gobierno autonómicos desoyeron la negativa del Congreso de los Diputados, presentando y aprobando la Ley 10/2014 de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana y del Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, lo que se tradujo en la convocatoria de la consulta popular denominada como 9-N, la cual fue suspendida de forma cautelar tras la admisión a trámite de los recursos interpuestos por el Gobierno de España, lo que se tradujo en una modificación de la convocatoria, que apela a los ciudadanos a decidir sobre el futuro político de Cataluña ese mismo día <sup>9</sup><sup>22</sup>.

La STC 138/2015, de 11 de junio, declaró inconstitucionales los actos del Gobierno de Cataluña relativos al proceso de votación<sup>23</sup>.

### **3.3. Respaldo de las urnas, pisando el acelerador: años 2015 y 2016**

Con una intención desafiante frente al Gobierno de la Nación y frente a las resoluciones del Tribunal Constitucional, para seguir hacia adelante con el proceso secesionista, el Parlamento Catalán en consonancia con el Gobierno Autonómico y los dos grandes partidos catalanistas lleva a cabo la resolución I/XI, de 9 de noviembre de 2015, la misma pretendió iniciar un “*proceso constituyente*”, basándose en los resultados electorales obtenidos por los dos partidos independentistas mayoritarios en la cámara autonómica.

Comienza aquí el grueso de las actuaciones parlamentarias y gubernativas ilícitas, que serán fruto de una clara revisión por el Tribunal Constitucional y que cuentan con un fin claro: la independencia de Cataluña<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Pérez de los Cobos-Desafío independ. Catalán... *OP. Cit.* pág. 285.

<sup>23</sup> STC 138/2015 de 11 de Junio.

<sup>24</sup> Fernández De Gatta Sánchez. D. “La unidad constitucional de España y el problema catalán: de la milonga de la rebelión”. *Ars Juris Salmanticensis*. (2018). N<sup>o</sup> 6(1), pags. 357-362.

A partir de este momento, comienza una deriva legislativa radical e ilegal, burlando el Ordenamiento Jurídico español y sus leyes, así como la conculcación de las disposiciones emitidas por el Tribunal Constitucional al que los parlamentarios catalanes acusan de falta de legitimidad como consecuencia de la sentencia sobre el Estatuto Catalán.

Desde entonces en adelante la producción normativa emanada del Parlamento de Cataluña pasa a estar dedicada casi en exclusiva a la aprobación de un marco legislativo que permita llevar a cabo la independencia de Cataluña, vulnerando para ello las resoluciones del Tribunal Constitucional, las llamadas de atención por parte del Gobierno de la Nación, incluso las recomendaciones de los propios Letrados de la Cámara Autonómica.

Consecutivamente, el Gobierno de la Generalidad y el Parlamento retoman con más fuerza sus ataques al Estado Central, así como incrementan la presión sobre el Tribunal de Garantías, las decisiones de este son recogidas en la STC 259/2015, de 2 de diciembre<sup>25</sup>, inicio de muchos de los incidentes de ejecución de sentencia que el Gobierno central formulará durante el “*procés*” catalán.

En el año 2015 con la llegada el Gobierno de la Generalidad de Carles Puigdemont, el desafío con el Estado se intensifica, las costuras del Ordenamiento Jurídico español, así como la autoridad del Gobierno de la Nación y el trabajo de las instituciones del Estado Central corren el riesgo de resquebrajarse gravemente. Los dirigentes independentistas pisan el acelerador con el claro objetivo de avanzar hacia una ruptura total con España, pretenden socavar las instituciones del Estado y movilizar a su electorado afín, con el objetivo de llevar a cabo la secesión de la Comunidad Autónoma catalana y convertirla en un Estado independiente en forma de república.

Los acontecimientos señalados a continuación muestran el trabajo incesante en la producción normativa por parte del Tribunal Constitucional con el objetivo de poner coto a las aspiraciones de los líderes independentistas, quienes valiéndose de las instituciones de la propia Comunidad Autónoma avanzan hacia la ruptura con el Estado.

Desde el año 2015 en cuyo análisis nos encontramos, hasta el año 2017 que culminará con la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española por parte del Gobierno de la Nación, así como la sentencia de inconstitucionalidad de la declaración de independencia proclamada por el presidente Puigdemont en la Cámara catalana, el trabajo

---

<sup>25</sup> STC 259/2015 de 2 de diciembre.

del tribunal es incesante y reiterativo hasta la extenuación en su fase final, hasta llegar a la redundancia jurisprudencial en que nos encontramos instaurados en la actualidad.

Como consecuencia de esta voluntad secesionista y de la contravención del Ordenamiento Jurídico y de las resoluciones del Tribunal Constitucional, el Gobierno de la Generalidad con la connivencia de la Cámara Catalana y sus altos representantes, impulsa una serie de comisiones con el claro objetivo de debilitar y difamar a las instituciones estatales.

Destaca la creación de una comisión parlamentaria denominada como Comisión de Estudio del Proceso Constituyente que lleva a cabo la redacción de varias proposiciones para ser aprobadas por la cámara autonómica catalana:

*“1º. Reconoce el derecho a decidir del pueblo catalán, que se logrará únicamente iniciando un proceso de desconexión de las leyes y el marco constitucional español.*

*2º. Subraya que el pueblo de Cataluña tiene legitimidad para iniciar un proceso constituyente propio, democrático, ciudadano, transversal, participativo y vinculante, que debería contar con el apoyo de las instituciones catalanas.*

*3º. El proceso, avalado por las experiencias comparadas, debería contar con tres fases: **la primera** sería un proceso participativo; **la segunda** constaría en la desconexión de las instituciones españolas y la convocatoria de elecciones constituyentes que redactarían la constitución catalana; y **finalmente, en la tercera etapa** se debería ratificar el texto mediante un referéndum popular”.*<sup>26</sup>

El Tribunal Constitucional llevó a cabo varios pronunciamientos para tratar de frenar esta situación contraria a la Constitución Española y al resto de leyes del Ordenamiento Jurídico, pese a ello, el Parlamento aprobó la resolución 306/IX de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del gobierno. Este pronunciamiento fue interpretado más tarde como un programa u hoja de ruta del proceso secesionista, entre las medidas que en ella se adoptaban se encontraban las siguientes:

- Convocatoria de un referéndum.
- Creación de una estructura estatal que llevase a cabo la sustitución de las instituciones y organismos españolas en el ámbito de esa Comunidad Autónoma por unas instituciones al servicio de una república independiente.

---

<sup>26</sup> Pérez de los Cobos-Desafío independ. Catalán... *op. Cit* págs. 289 – 290.

- La sustitución de la legalidad constitucional, así como de los tribunales y órganos de gobierno de los jueces por otros propios con una flagrante falta de democracia interna y una designación directa de jueces y magistrados por parte de la clase política.

Tras comprobar el contenido del texto, el Gobierno de la nación llevaría a cabo la interposición de varios incidentes de ejecución de dieron lugar a la nulidad de varios preceptos recogidos en esta y otras resoluciones varias.

Como aclarará el constitucional con posterioridad, el objetivo de estos incidentes de ejecución será preservar la eficacia de las resoluciones del Tribunal Constitucional, o dicho de otra forma, garantizar que se protege su ámbito jurisdiccional frente a los intentos de otros poderes públicos de colisionar con este para menoscabarlo.

Como respuesta a este desacato a las resoluciones del Tribunal Constitucional, el alto tribunal acuerda deducir testimonio de particulares con el objetivo de que se exija la responsabilidad penal que correspondiese a la presidenta del Parlamento de Cataluña, al vicepresidente primero de la Mesa del Parlamento, a la secretaria primera de la Mesa, al secretario tercero de la Mesa y a la secretaria cuarta de la Mesa, por incumplir el mandato del párrafo primero del art. 87.1 LOTC<sup>27</sup>.

El articulado señala lo siguiente:

*“Todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva.*

*En particular, el Tribunal Constitucional podrá acordar la notificación personal de sus resoluciones a cualquier autoridad o empleado público que se considere necesario”.*

---

<sup>27</sup> LO 2/1979 de 3 de octubre. LOTC.

### 3.4. Ruptura total y aplicación del art. 155 CE: año 2017

A comienzos del año 2017, como preludeo de la avalancha legislativa y su correspondiente respuesta jurisprudencial que se avecinaba, el ejecutivo autonómico catalán presenta para su votación y posterior aprobación, la Ley 4/2017 de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017.

El texto de las cuentas presupuestarias contenía una disposición adicional cuadragésima, en la que se dirigía al Gobierno el mandato de que debía de garantizar una dotación económica suficiente para hacer frente a las necesidades, gastos ordinarios y requerimientos que se derivasen de la convocatoria de un referéndum sobre el futuro político de Cataluña.

Además, el apartado destinado a estado de gastos, se incluían determinadas partidas destinadas a “procesos electorales y consultas populares”, dentro de un programa destinado a la “Organización, gestión y seguimiento de procesos electorales”.

El Tribunal Constitucional en su STC 90/2017 de 5 de julio<sup>28</sup>, estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra la ya citada disposición adicional y las ya citadas partidas presupuestarias.

A juicio de los magistrados, tales partidas, no ofrecían ningún atisbo de duda que el referéndum al que hacía referencia la disposición impugnada era el referéndum de autodeterminación destinando una partida presupuestaria con el objetivo de dar una cobertura económica a la consulta catalana.

Así pues, el Alto Tribunal, considera el mandato que incorporaba la disposición de la Ley, dirigida al Gobierno de la Generalidad como aquello que el tribunal en su jurisprudencia ha venido calificando como la “*sucesión temporal de acontecimientos en el ámbito del Parlamento de Cataluña dirigidos a dar continuidad y soporte al proceso de desconexión de Cataluña con el Estado Español*”.

De modo que, según afirma el tribunal, la financiación perseguida por la disposición adicional objeto de recurso tenía por objeto: “*la independencia o secesión de Cataluña del Estado Español*”.

---

<sup>28</sup> STC 90/2017 de 5 de julio.

Este desafío implicaba a juicio del Alto Tribunal *“la reconsideración del fundamento mismo del orden constitucional vigente, establecido por la voluntad soberana del pueblo español del que son elementos nucleares, la identidad y unidad del sujeto soberano”*.

El Tribunal Constitucional lo tuvo claro, una cuestión como la actual, que pretende verse sometida al objeto de referéndum *“no puede dejar de afectar al conjunto de los ciudadanos españoles, pues en la misma se abordaría la redefinición del orden constituido por la voluntad soberana de la nación”*.

Acaba el Tribunal señalando que *“lo que a todos afecta, no podría, llegado el caso, sino ser reconsiderado y decidido también por todos”*.

Zanja este asunto el tribunal, remitiéndose a su propia jurisprudencia anteriormente pronunciada, en particular, en la STC 42/2014<sup>29</sup> de 13 de febrero, señalando que *“en el marco de la Constitución, una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España”*.

En consecuencia, el Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional impugnada por considerarla engranaje presupuestario necesario para dar la cobertura financiera necesaria para llevar a cabo el referéndum de autodeterminación de Cataluña.

En los meses siguientes, el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalidad en su afán por seguir hacia delante con la vía secesionista llevan a cabo la redacción y registro para su votación y consiguiente aprobación de dos de los textos que constituyen el culmen del proceso secesionista catalán, la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación y Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, ambas leyes ideadas para ser utilizadas como vehículo de transición jurídica desde un modelo de autogobierno dentro de un modelo Estatal (teniendo en cuenta que Cataluña es una de las 17 Comunidades Autónomas que integran la Nación Española) hasta convertirse en un sujeto de derecho propio en forma de república.

Ambas proposiciones de ley fueron definidas por el Gobierno del Presidente Rajoy como el mayor desafío, afrenta y amenaza a las normas de la convivencia de la sociedad española dadas por el pueblo en 1978.

---

<sup>29</sup> STC 42/2014 de 13 de febrero.

La Ley 19/2017 de 6 de septiembre de referéndum de autodeterminación tras su aprobación, considera al pueblo de Cataluña como un sujeto político soberano que en ejercicio de su derecho a la autodeterminación convocando un referéndum para decidir la secesión de Cataluña con el resto de España y su constitución como un estado independiente en forma de república.

El resultado de la votación es considerado vinculante, es decir, si los votos afirmativos superan los negativos el mandato del pueblo catalán es “*vinculante*”, y el Parlamento de Cataluña, estará obligado a declarar la independencia en plazo de dos días.

El propio texto legislativo incorpora una serie de directrices a seguir para la celebración del referéndum e incluso lleva a cabo la regulación de una “Administración electoral” *ad hoc*, creada a tal efecto para la supervisión del Referéndum.

Tal y como se demostraría con posterioridad, estas medidas no resultaron ser más que puro marketing, puesto que la creación de tales organismos fue una farsa, ya que el resultado electoral del propio referéndum había sido decidido previamente por los miembros del Govern para dar legitimidad al proceso de independencia y por ende, los datos de votación participación y escrutinio decididos con anterioridad al Referéndum.

Esta ley tiene como objetivo el establecimiento de un régimen jurídico excepcional contraviniendo el marco constitucional y estatutario, así como las resoluciones del Tribunal Constitucional, lo que, junto con el procedimiento tan singular seguido para llevar a cabo su aprobación, da lugar a que una simple revisión de este tenga por seguro su manifiesta inconstitucionalidad.

La presentación por parte del ejecutivo central de un recurso de inconstitucionalidad produjo la suspensión cautelar de la Ley, advirtiendo el Tribunal Constitucional a los Poderes Públicos catalanes de la obligatoriedad de cumplir con las resoluciones emanadas del Tribunal Constitucional paralizando e impidiendo todas las acciones o actitudes encaminadas a eludir la prohibición.

El Tribunal Constitucional comprende que la Ley 19/2017, viene a contravenir de una manera clara los principios esenciales por los que se rige nuestro ordenamiento constitucional, tales como la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad de la nación o la supremacía de la Constitución Española sobre el resto del Ordenamiento Jurídico.

Desafortunadamente la situación sigue encallada en la actualidad sin visos de mejorar.

Más adelante el Parlamento Autonómico catalán aprueba la Ley 20/2017 de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, cuyo cometido es actuar como norma suprema de transición del ordenamiento jurídico de la utópica república catalana hasta que se apruebe una Constitución en la misma.

Esta misma ley en su preámbulo destaca su voluntad de evitar que se produzcan vacíos legales y se garantice la seguridad jurídica en el nuevo régimen previsto por las autoridades catalanas.

Este texto legislativo, a su vez, fue declarado inconstitucional por medio de la STC 124/2017, de 8 de noviembre<sup>30</sup>, el Alto Tribunal reitera los razonamientos empleados en la sentencia previa, el pronunciamiento hace hincapié en la necesidad de proteger la soberanía nacional, los principios de unidad y autonomía, la posición que ocupan los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes y su prevalencia en el ámbito jurisprudencial de una Comunidad Autónoma.

Pese a los claros y contundentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional en contra de los anhelos secesionistas de la mayoría de la clase política catalana y del Gobierno de la Generalidad, desafiando la autoridad, la negativa y las declaraciones de inconstitucionalidad del Tribunal de Garantías, el Gobierno de la Generalidad llevó a cabo el 1 de octubre de 2017 un referéndum para la autodeterminación de Cataluña, cuyos resultados (previamente decididos por los dos partidos independentistas mayoritarios y sin ningún tipo de garantías electorales), fueron presentados ante la Cámara Autonómica el 10 de octubre de 2017.

En ese acto, el entonces Presidente de la Generalitat, el independentista Carles Puigdemont, asumiendo los resultados de la votación como un mandato del pueblo catalán para la declaración de independencia que conllevara la conversión de la citada Comunidad Autónoma en un Estado independiente en forma de república, propuso la suspensión de los efectos de la declaración de independencia, en un discurso en la Cámara Autonómica catalana tras las votaciones para abrir un diálogo con el Gobierno Central que según el propio President *“desemboque en una solución acordada del mismo tema”*.

Todo ello con la consiguiente decepción de su electorado y de la clase política catalana, quienes vieron distanciarse sus anhelos de independencia a toda costa, dada la debilidad e indecisión de quien entonces ostentaba la presidencia del Gobierno Autonómico catalán,

---

<sup>30</sup> STC 124/2017 de 8 de noviembre.

los “resultados” no se materializaron en una ruptura total e instantánea con el Estado, si no que supusieron la dilación *sine die* de los efectos del fraudulento referéndum.

A continuación, tras este pronunciamiento, el Presidente de la Generalidad, el Gobierno autonómico, junto con los diputados de los partidos nacionalistas CUP y JxSí, acompañados por la Presidenta del Parlamento Catalán, firmaron en público un documento a modo de acta denominado “Declaración de los representantes de Cataluña”, un documento que enunciaba la declaración de independencia de Cataluña así como la constitución de esta como sujeto de derecho propio.

Seguidamente: *“el Parlamento catalán aprobó las resoluciones «Proceso constituyente» y «Declaración de los representantes de Cataluña», ambas de 27 de octubre de 2017 (57). Mediante la primera, se declara «el inicio y la apertura del proceso constituyente», instando al Gobierno de la Generalitat a aplicar el Título VII de la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república”*<sup>31</sup>

Estas resoluciones y todos los actos administrativos y con apariencia jurídica que los acompañan, demuestran una voluntad clara por parte de los parlamentarios catalanes, así como de su Parlamento y Gobiernos autonómico de seguir hacia adelante con el desafío secesionista previamente declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional tratando de dar lugar (al menos en apariencia) a una hipotética desconexión con el Reino de España para constituirse como Estado independiente.

El objetivo parece claro: proclamar la independencia de Cataluña y llevar a cabo la secesión de una parte del territorio nacional, fuera de todo cauce legal y procedimental recogido en la Constitución Española y el resto del Ordenamiento Jurídico vigente.

La aprobación de las resoluciones con fecha de 27 de octubre de 2017, provocan que el Gobierno de la Nación, promueva ante el Alto Tribunal un nuevo incidente de ejecución con el claro objetivo de enmendar las actuaciones del ejecutivo y el parlamento autonómicos.

En respuesta el Tribunal Constitucional se pronuncia mediante el Auto 144/2017 de 8 de noviembre <sup>32</sup>. En este pronunciamiento, el Constitucional, haciendo referencia de una manera reiterativa a la jurisprudencia emitida en los meses anteriores, señala que las resoluciones del 27 de octubre son contrarias a derecho, como consecuencia directa de

---

<sup>31</sup> Pérez de los Cobos-Desafío independ. Catalán... op. Cit. pág. 296.

<sup>32</sup> ATC 144/2017 de 8 de noviembre.

que la Cámara autonómica se abroga unas atribuciones inherentes a la soberanía que exceden de una manera clara las atribuciones que la Constitución Española concede a las comunidades por razón de su autonomía y sitúa a la desobediente Cámara autonómica en una *“resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional”*.

Los reiterados incumplimientos de los mandatos del Tribunal Constitucional, junto con la pretensión y voluntad de: *“cancelar en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, la vigencia de la CE, del EA y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o acomodaran al dictado de su nuda voluntad”*, sitúan a la Cámara a juicio del Tribunal de Garantías, al margen del Derecho, entrando en una intolerable vía de hecho.

Tras la declaración de inconstitucionalidad de las resoluciones del 27 de octubre de 2017, el Tribunal deduce testimonio de particulares frente a la presidenta del Parlamento de Cataluña, así como de los miembros de la Mesa que votaron a favor de admitir a trámite las propuestas.

Para hacer frente a este desafío sin precedentes en la historia constitucional de España, el Gobierno de la Nación con la finalidad de poner fin a la extraordinaria e ilegal situación, comenzó los trámites para la activación de una herramienta de control prevista para situaciones de especial relevancia y gravedad constitucional y recogida en el **artículo 155 de nuestra Carta Magna**.

El mismo reza así:

*“Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.*

- 1. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.”*

Este mecanismo, nunca utilizado en democracia hasta la fecha, es una vía extraordinaria de coerción que permite al legislador “*adoptar las medidas necesarias*” para proteger el orden constitucional y velar por el correcto funcionamiento de las instituciones de una Comunidad Autónoma, obligando a las regiones que se sitúen fuera del Ordenamiento Jurídico a cumplir con los mandatos que la Constitución Española y el resto de las leyes le impongan.

En él, juega un papel muy importante el requerimiento previo que la Presidencia del Gobierno remite al Gobierno de la Generalidad antes de la aplicación del artículo 155 Constitución Española.

Este se emite con una finalidad aclaratoria y está dividido en dos partes, primeramente, con una declaración de motivos en que se exponen las causas que habilitan al Gobierno a utilizar este mecanismo jurídico de coerción y, en segundo lugar, otra fase en que se conmina al Gobierno autonómico a que señale en un plazo determinado si ha declarado o no la secesión de esa parte del territorio nacional. En ella, se compele al presidente de la Generalidad a actuar en consecuencia en base a la respuesta dada al requerimiento del Gobierno Central.

Tras la aprobación del artículo 155 CE, mediante Acuerdo del Pleno del Senado por mayoría absoluta del mismo, se produjo la disolución del Parlamento de Cataluña, la destitución del Ejecutivo Autonómico y la intervención de la administración catalana, así como de la policía autonómica, concluyendo con la convocatoria de elecciones autonómicas para el día 21 de diciembre de 2017.

Esta rápida convocatoria electoral trajo consigo varias consecuencias, en primer lugar, la disolución de la cámara autonómica, hecho que sirvió momentáneamente para mitigar la tensión política existente hasta el momento y la presión hacia el Estado central de las instituciones catalanas y sus anhelos secesionistas.

Pese a ello, se produjeron numerosas críticas, dada la celeridad de la convocatoria de las elecciones, fueron muchos quienes consideraron que la prontitud de la convocatoria y el escaso tiempo de intervención de la autonomía y de las instituciones autonómicas, sin haber intervenido con firmeza para corregir el rumbo institucional para eliminar el secesionismo de las instituciones, no permitieron retomar de manera total la normalidad institucional lo que, según sectores más puristas de la política y la jurisprudencia, no sirvió para disuadir y calmar los anhelos secesionistas.

### **3.5. Nueva etapa, mismos objetivos, independencia a toda costa: años 2018 y 2019**

La investidura del siguiente presidente de la Generalidad, Joaquín Torra por la Asamblea autonómica se produjo el 14 de mayo, el cual tomó posesión del cargo el 17 de mayo de 2018. La finalización de la intervención del autogobierno de Cataluña se produjo tras la toma de posesión de los consejeros autonómicos el 2 de junio de 2018, poniendo fin a la vigencia y efectos del artículo 155 de la Constitución Española en la Comunidad Autónoma catalana.

Pese a la intervención estatal de la autonomía durante los meses precedentes, el programa político del nuevo presidente autonómico hizo hincapié y reiteró la necesidad de avanzar nuevamente hacia la creación de la república catalana.

Durante el mes de febrero de 2018, esta persistencia en perseguir los intereses independentistas se materializó con los acuerdos de la mesa del Parlamento catalán de 23 y 28 de febreros para restituir lo que los grupos políticos independentistas denominaron “*la restitución de las instituciones catalanas*”.

Como respuesta nuevamente a las pretensiones independentistas por parte de los partidos secesionistas desde las instituciones, en particular a los miembros de la mesa de la Cámara Autonómica, el Secretario General del Parlamento de Cataluña (también conocido como Letrado Mayor), se vio en la obligación de recordar a la Cámara Autonómica, su obligación de cumplir con las resoluciones del Tribunal Constitucional así como el deber de la Mesa de realizar las debidas comprobaciones para cerciorarse de que las iniciativas parlamentarias no contravienen las disposiciones del Alto Tribunal.

La llamada al orden por parte del Letrado Mayor se fundamenta en un mandato esgrimido por el propio Tribunal Constitucional en ocasiones anteriores, la obligación de todos los poderes públicos, por ende, aquellos que integran las Cámaras legislativas, de atenerse: “*al cumplimiento de lo que el TC resuelva*” (art. 87.1 LOTC)<sup>33</sup>, como consecuencia derivada de “la obligada sumisión a la Constitución Española de todos los poderes públicos” (art. 9.1 de la Constitución Española).

Esta llamada de atención no es casual, lo que el secretario general de la Cámara Autonómica y determinados miembros de la Mesa, así como diputados de varios grupos parlamentarios (entre ellos el de Ciudadanos) recordaban, es, la necesidad de seguir los

---

<sup>33</sup> LOTC, Art 87. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 27 de diciembre de 1979.

dictados del Tribunal Constitucional evitando a su vez volver a la senda rupturista desde la Cámara Autonómica.

Pese a ello, los acuerdos de la Mesa salieron adelante y fueron objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional y declarados nulos mediante STC 128/2019 de 11 de noviembre<sup>34</sup>, en ella el Alto Tribunal recordaba su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera dar lugar a alteraciones unilaterales del marco constitucional o un incumplimiento de las resoluciones de este.

Pese a esta sentencia, el Parlamento de Cataluña siguió llevando a cabo iniciativas contrarias a los mandatos del Tribunal Constitucional con el plázet de la Mesa del propio Parlament, entre ellas destacan la resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre de 2018, de priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia y Resolución 298/XII, de 7 de marzo de 2019, del Parlamento de Cataluña, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía, así como la Moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, de 5 de julio de 2018, sobre la normativa del Parlamento.

Todas ellas suspendidas por el Alto Tribunal al exceder las competencias y el ámbito regulatorio de la Cámara Autonómica.

### **3.6. Incumplimiento continuado y reiteración doctrinal**

La voluntad confrontativa del gobierno autonómico y la cámara catalana prosigue con el paso del tiempo, desde el año 2019 en adelante el Tribunal Constitucional se ve obligado a intervenir y resolver varios recursos de inconstitucionalidad, interpuestos bien por el Presidente del Gobierno o por los Parlamentarios nacionales tratando de velar por el cumplimiento de la CE, el ordenamiento jurídico, así como las disposiciones del propio tribunal<sup>35</sup>.

En numerosos casos, el Gobierno de la Nación, se ve en la obligación de recurrir al Alto Tribunal, para impedir que el legislador autonómico, se atribuya para sí, competencias que en todo caso corresponden solo al ejecutivo central, como ejemplos de

---

<sup>34</sup> STC 128/2019 de 11 de noviembre.

<sup>35</sup> Miguel Bárcena, J. de (2020). La persistencia del proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 120, 199-230.

esta conducta, hemos de citar las STC 7/2019 de 17 de enero<sup>36</sup> y la STC 8/2019 de 17 de enero<sup>37</sup>.

En ellas, pese a que el Recurso de Inconstitucionalidad fue interpuesto en años precedentes, el Tribunal Constitucional interviene para evitar que el Govern y el Parlamento Catalán se adscriban competencias en materia de vivienda y sobre derecho privado, cuya regulación de estas corresponde al legislador nacional.

Durante el transcurso del año 2019, el Tribunal Constitucional también resuelve y emite varios fallos en torno a los Recursos de Inconstitucionalidad interpuestos en el año 2017 como respuesta a la aplicación del artículo 155 CE por parte del Gobierno de la Nación.

En uno de esos recursos, interpuesto por el Parlamento de Cataluña, en el cual se rechazaba por parte del Parlamento Autonómico la coerción estatal sobre la Comunidad Autónoma Catalana por incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, el tribunal falla en favor del Gobierno de la Nación en la STC 90/2019 de 2 de Julio <sup>38</sup>, desestimando las pretensiones de los independentistas y validando salvo en algún precepto, el texto que aprobó el Pleno del Senado, de medidas coercitivas para la aplicación del artículo 155 CE, como consecuencia de la deriva secesionista catalana.

Como podemos observar, el Tribunal Constitucional actúa como órgano coercitivo y como Tribunal de Garantías, poniendo límites a la deriva secesionista pero también supervisando la acción de las Cámaras Alta y Baja, así como del ejecutivo central en todo lo concerniente al Proceso Independentista.

Ya en el año 2020 la actividad del Tribunal se ve incrementada por la multiplicidad de recursos de alguno de los líderes independentistas fugados de la justicia española que aun residiendo en el extranjero buscan la fórmula para sin tener que pisar territorio nacional (y arriesgarse por ende a ser detenidos por las FFCCS), poder ejercer cargos representativos en Cataluña sin necesidad de jurar su cargo de manera presencial en suelo español, así como muchos de los que estando en prisión por los hechos cometidos acuden al Tribunal Constitucional para tratar de

---

<sup>36</sup> STC 8/2019 de 17 de enero.

<sup>37</sup> STC 8/2019 de 17 de enero.

<sup>38</sup> STC 90/2019 de 2 de Julio.

De igual manera, varios líderes secesionistas catalanes, buscan la forma de obtener un permiso penitenciario para acudir a las sesiones de investidura en el Parlamento Catalán pese encontrarse en prisión por los hechos sucedidos en el año 2017.

Es el caso de las STC 4/2020 de 15 de enero y STC 21/2020, de 11 de febrero, a las que dieron lugar sendos Recursos de Amparo interpuestos por los respectivos letrados y procuradores de los señores Jordi Sánchez Picañol, y Carles Puigdemont Casamayor, (entre otros).

En el caso del señor Jordi Sánchez, este interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional al entender que se vulneraron sus Derechos Fundamentales de reunión, expresión y manifestación, como consecuencia derivada de serle denegado un permiso penitenciario para acudir a la sesión de investidura del Parlamento de Cataluña en que se le propuso como candidato a la Presidencia de la Generalidad.

En el ya citado recurso, los magistrados respaldan la postura del Tribunal Supremo, al indicar que la sola presencia del señor Sánchez en la Cámara Autonómica en el momento de la votación podría dar lugar a incidentes como los que le han llevado a ser encausado, además de poder ocasionar problemas de orden público, así como de seguridad en el propio Parlamento y sus alrededores. Consideran los magistrados que tal vulneración de sus Derechos Fundamentales no se produjo y por tanto fallan en respaldar al Tribunal Supremo y denegar las pretensiones del demandante<sup>39</sup>.

Lo mismo sucede en el caso de la Sentencia 22/2020 de 13 de febrero<sup>40</sup>, promovida por el Ex consejero de la Generalidad Raúl Romeva, en la que el recurrente, alude a una supuesta vulneración a sus derechos de libertad personal y a la participación y representación política, al haber sido este encarcelado como medida cautelar por su participación política en el referéndum y proceso de Independencia de Cataluña.

El Alto Tribunal acabó por rechazar este recurso de amparo, alegando que no existía base o fundamentación jurídica para el sostenimiento de las pretensiones a las que se refería el demandante.

---

<sup>39</sup> STC 4/2020 de 15 de enero.

<sup>40</sup> STC 21/2020, de 11 de febrero.

Como cláusula de cierre al análisis de esta etapa de producción jurisprudencial, llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en respuesta a los desafíos impulsados por las instituciones de autogobierno de Cataluña contra la Constitución Española y el resto del ordenamiento jurídico del Reino de España, he de mencionar que, en la actualidad, en el momento de redacción de este Trabajo de Fin de Grado, la producción normativa con carácter novedoso por parte del tribunal es prácticamente nula.

Desde hace unos años, como consecuencia derivada del continuo desacato de las instituciones y parlamentarios catalanes de las resoluciones del Tribunal Constitucional, la producción normativa del mismo es repetitiva, pudiendo incluso señalar que nos encontramos ante una fase de “hastío” legislativo, el Alto Tribunal repite una y otra vez sus pronunciamientos en contra de la voluntad secesionista de las instituciones catalanas, pero este periodo temporal no será recordado por las grandes aportaciones jurídicas o legislativas ni del Parlamento de Cataluña, ni del Tribunal Constitucional.

Podemos resumir los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en esta etapa de la siguiente manera: el Alto Tribunal se dedica una y otra vez a recordar a las instituciones catalanas, cuáles son sus obligaciones, entre ellas, el respeto a la Constitución Española, insistir en las resoluciones del propio tribunal ya dictadas así como evitar la extralimitación del mismo en competencias que por atañernos a todos los españoles están fuera de su ámbito normativo, bien sea mediante la simple proposición o el debate parlamentario.

Durante este periodo final que se mantiene hasta la actualidad, el Tribunal Constitucional subraya la necesidad de hacer hincapié en la obligación de todos los poderes públicos de someterse a nuestro texto constitucional, al Ordenamiento Jurídico y a la amplia jurisprudencia emitida durante tortuosos años del proceso catalán, recordando a las instituciones, parlamentarios y altos cargos de las instituciones la necesidad de respetar los Fallos del Alto Tribunal y de someterse todos ellos al imperio de la ley.

#### 4. CONCLUSIONES

El objeto de estudio de este Trabajo de Fin de Grado me ha permitido conocer mejor los desafíos a los que se ha enfrentado la Nación Española, así como sus instituciones y Tribunales de Justicia frente al desafío independentista catalán.

La Constitución Española de 1978 pretendió hacer frente a las necesidades surgidas en torno a la transformación del Reino de España, de un Estado centralizado a uno descentralizado en el plano político y territorial.

En sus inicios, tratando de dar respuesta durante la Transición a las constantes peticiones de algunas comunidades históricas, representadas por sus gobernantes en exilio de vuelta a España tras el fin de la dictadura. Tanto el constituyente como los sucesivos gobiernos intentaron encajar en el texto constitucional y en el Ordenamiento Jurídico las competencias y organización de las futuras Comunidades Autónomas, el número de las mismas que se crearían, las funciones otorgadas, así como los órganos que las regirían y que por ende regularían la vida de los ciudadanos residentes en su territorio.

Para ello, el constituyente dejó la puerta abierta a la futura regulación de estas, recurriendo para ello a los Estatutos de Autonomía que permitieran concretar los elementos esenciales del modelo territorial de las Comunidades Autónomas.

La extensa y descontrolada apertura del sistema, basada en muchas ocasiones más en el oportunismo y las aspiraciones de la clase política, que en las auténticas necesidades de los territorios y sus ciudadanos es lo que finalmente se materializa en esta crisis, cuya respuesta jurisdiccional es el objeto de análisis de este trabajo.

Algunos de los defensores de la descentralización abogan por empezar a considerar a España, así como legislar de manera activa para ello, como un Estado Federal.

Según estos impulsores, la transformación de España en un Estado de corte federalista permitiría resolver muchos de los conflictos surgidos en torno a este tema en la actualidad.

Sin embargo, el *quid* del asunto parece no ser tanto en adaptar la configuración territorial de España si no en abordar la reforma de un Estado Autonómico que permita poner en práctica técnicas y soluciones que conduzcan a un mejor funcionamiento del sistema autonómico en vez de seguir avanzando hacia la descentralización y desgajamiento del Estado Central que se produce actualmente.

Históricamente, el federalismo clásico se ha caracterizado por un reforzamiento de las instituciones centrales, al mismo tiempo que se avanzaba en el traspaso de competencias a los territorios que integraban los países con una estructura territorial federal (véase el ejemplo de Alemania, Suiza y Austria), tal y como nos indica PÉREZ DE LOS COBOS citando a BLANCO VALDÉS<sup>41</sup>.

En la experiencia descentralizadora española, el proceso parece haber sido opuesto, una descentralización estatal cada vez más acusada, impulsada por la deslealtad autonómica al pretender el aumento competencial regional sin la cesión y reforzamiento de los organismos centrales del Estado.

Por ello, el refuerzo de los nacionalismos aleja nuestro modelo del federalismo o al menos del camino hacia él, nuestro sistema autonómico pretendió dar solución a un movimiento nacionalista emergente, impulsado tras el fin de la dictadura por las políticas aperturistas y aupado desde ciertos sectores del arco político de una manera claramente oportunista.

La descentralización política e institucional de España como medida de apaciguamiento hacia los partidos de ideología nacionalista y su electorado, nos ha permitido comprobar que hoy por hoy sus efectos no solo no han sido los deseados si no que han resultado claramente contraproducentes.

La voluntad de encontrar un consenso político, reforzado por la necesidad de llegar a acuerdos entre mayorías han trasladado el problema hasta nuestros días. Llegados a este momento, los partidos nacionalistas y sus líderes han encontrado en esta etapa histórica su hueco para llevar a cabo un permanente enfrentamiento con el Estado tratando de consumir sus objetivos políticos.

Es en este punto donde debemos reflexionar, siempre con la vista puesta en el Derecho y las posibles soluciones que este pudiera aportarnos para ayudarnos a resolver este problema, ¿Cuánta culpa de los problemas que hoy nos asolan no son consecuencia de una clase política oportunista, sin ideas de estabilidad y futuro como Nación?

No debemos perder de vista que el Estado de Derecho solo puede ser garantizado dentro de un marco legislativo estable y adaptado a las circunstancias que permitan tanto al ejecutivo como a los Jueces y Tribunales, dar respuesta a las necesidades de los

---

<sup>41</sup> Pérez de los Cobos-Desafío independ. Catalán... op. Cit. págs. 357 - 358.

ciudadanos. No pudiendo este marco legislativo estar supeditado a los intereses personales y políticos de unos pocos, si no, al servicio de los ciudadanos y al interés general.

Nadie está por encima de la Ley y nuestros representantes políticos bien harían en tener en cuenta que sus decisiones arbitrarias perjudican a los ciudadanos, mancillan la imagen y el buen nombre de España dentro y fuera de nuestras fronteras y dificultan el buen funcionamiento de una administración de justicia, formada por jueces y tribunales obligados a trabajar con las leyes y disposiciones emanadas de un Parlamento.

El Derecho es una herramienta fundamental para la convivencia, aquello que nos permite establecer la frontera entre la arbitrariedad y la justicia, y que debería quedar fuera de toda lucha política.

Solo con una política al servicio del Derecho y no un Derecho al servicio de la política podremos garantizar en España hoy y para las generaciones venideras, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

DE MIGUEL BÁRCENA, J. “La persistencia del proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional”, *Revista española de derecho constitucional*, N.º 40 (2020), pags 199 – 230. (Ejemplar dedicado al Art. 155 de la Constitución Española).

DE MIGUEL BÁRCENA, J. “El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional”, *Revista española de derecho constitucional*, Nº 38 (2018), pags. 133- 166.

DUQUE VILLANUEVA, JC. “EL Estado constitucional democrático” ARAGÓN REYES, M. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JJ., (Coord.) Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2024, págs. 211 – 227.

MEILÁN GIL, J. L. “El itinerario desviado del Estado autonómico y su futuro” *Aranzadi*, Pamplona, 215, pp (10 – 180).

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional”, *Ars Iuris Salmanticensis*, nº 2, 2015, junio, pp. 47.

FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, D., *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 48, 2018, pp. 3-6.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional”, *Ars Iuris Salmanticensis*, nº 2, 2015, junio, pp. 54-56.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La unidad constitucional de España y el problema catalán: de la milonga de la rebelión”, *Ars Iuris Salmanticensis, Revista Europea e Iberoamericana de Pensamiento y Análisis de Derecho, Ciencia Política y criminología*, nº 6, 2018, pp. 357-362.

FERRERES COMELLA, V., “Cataluña y el derecho a decidir”, *Teoría Y Realidad Constitucional*, nº 37, 2016, pp. 461–475.

PÉREZ DE LOS COBOS, “Desafío independentista catalán”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 55, 2020, pp. 278-361.

PARADA VÁZQUEZ, J. R., “El fracaso de la descentralización política. Reforma del Estado y reformas administrativas”, *Revista de Occidente*, N.º 416, 2016.

## **FUENTES NORMATIVAS**

Constitución Española (1978). Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Boletín Oficial del Estado, núm. 239, 4 de octubre de 1979.

Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006). Boletín Oficial de la Generalitat de Cataluña, núm. 4698, 19 de julio de 2006.

## **JURISPRUDENCIA**

STC 4/1981 de 2 de febrero.

STC 76/1988 de 26 de abril.

STC 135/1992 de 29 de octubre.

STC 103/2008 de 11 de septiembre.

STC 31/2010 de 28 de junio.

STC 42/2014 de 13 de febrero.

STC 138/2015 de 11 de junio.

STC 259/2015 de 2 de diciembre.

STC 90/2017 de 5 de julio.

ATC 144/2017 de 8 de noviembre.

STC 8/2019 de 17 de enero.

STC 90/2019 de 2 de julio.

STC 4/2020 de 15 de enero.

STC 21/2020 de 11 de febrero.