



**VNiVERSIDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Público General**

**Derecho Constitucional**

**Curso 2015/2016**

**EL DESAFÍO SOBERANISTA EN  
CATALUÑA: CRÓNICA DE UNA  
INCONSTITUCIONALIDAD  
ANUNCIADA**

**Alicia González Moro**

**Tutora: Ángela Figueruelo Burrieza**

**Junio de 2016**

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Público General**

**Derecho Constitucional**

**EL DESAFÍO SOBERANISTA EN  
CATALUÑA: CRÓNICA DE UNA  
INCONSTITUCIONALIDAD  
ANUNCIADA**

**THE SOVEREIGNTY CHALLENGE  
IN CATALONIA: CHRONICLE OF AN  
UNCONSTITUTIONALITY  
FORETOLD**

**Nombre de la estudiante: Alicia González Moro**  
**e-mail de la estudiante: [aliciaglezmo@usal.es](mailto:aliciaglezmo@usal.es)**

**Tutora: Ángela Figueruelo Burrieza**

## RESUMEN

El 9 de noviembre de 2015 el Parlamento de Cataluña aprobó la Resolución 1/XI, a través de la cual se manifestaba la voluntad de iniciar un proceso político conducente a la creación de una república catalana independiente y se instaba a las instituciones autonómicas a desobedecer las decisiones del Tribunal Constitucional.

Los diputados de las fuerzas políticas no independentistas decidieron recurrir en amparo varios actos de trámite de dicha resolución. Sus pretensiones ya han sido resueltas, declarando la vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos.

La resolución también se impugnó por el Gobierno mediante un recurso de inconstitucionalidad que finalmente fue estimado el pasado mes de diciembre. En la sentencia se concluye por unanimidad que la disposición autonómica es contraria a los principios de soberanía, indisolubilidad de la nación y primacía de la Constitución. Tal como señalamos en estas páginas el pronunciamiento objeto de análisis es la constatación de una evidente temeridad jurídica; el problema es que, lamentablemente, la actuación del Tribunal Constitucional no se ha visto respaldada por el diálogo institucional necesario para resolver un conflicto de naturaleza esencialmente política como es el desafío soberanista catalán.

**PALABRAS CLAVE:** Cataluña. Independencia. Soberanía. Desconexión. Tribunal Constitucional.

## ABSTRACT

On 9 November 2015 the Catalan Parliament passed Resolution 1/XI, which manifested the willingness to start a political process leading to the creation of an independent Catalan republic and urged the regional institutions to disobey decisions of the Constitutional Court.

Members of the political parties who were against independence decided to invoke the *amparo* in relation to several procedural acts of the resolution. Their claims have already been resolved, declaring the infringement of the right to participate in public affairs.

The resolution was also impugned by the Government through a petition of judicial review which was finally accepted last December. The judgment concluded unanimously that the regional resolution is contrary to the principles of sovereignty, indissolubility of the nation and primacy of the Constitution. As noted in these pages, the pronouncement analyzed is the verification of a clear legal temerity; unfortunately, the problem is that the intervention of the Constitutional Court has not been supported by institutional dialogue, which is necessary to solve an essentially political conflict such as the Catalan sovereignty challenge.

**KEYWORDS:** Catalonia. Independence. Sovereignty. Disconnection. Constitutional Court.

**“El pueblo hace la Constitución y el pueblo puede deshacerla.  
Ella es la creación de su voluntad y vive solo por su voluntad”.**

Inscripción que figura en el edificio del Tribunal Supremo de los Estados Unidos.

## ÍNDICE

1. Introducción .....	1
2. Sobre el modelo español de justicia constitucional.....	4
3. Especial referencia al artículo 161.2 CE .....	7
4. El “Plan Ibarretxe” como antecedente jurídico-político .....	10
5. La Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015.....	15
6. Los recursos de amparo de las fuerzas políticas no independentistas.....	19
6.1. Las alegaciones de los recurrentes.....	19
6.2. Los autos denegatorios de la suspensión solicitada.....	25
6.3. La estimación parcial de los recursos de amparo .....	26
7. La declaración de inconstitucionalidad: STC 259/2015, de 2 de diciembre.....	31
8. Conclusiones .....	37
9. Bibliografía .....	40

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales retos que afronta hoy nuestro país es el relativo al modelo territorial de convivencia, en particular, a las relaciones entre el Estado español y la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Durante estos últimos años se ha constatado un notable incremento del respaldo al independentismo. El barómetro publicado el pasado mes de marzo por el Centro d'Estudis d'Opinió<sup>1</sup> –organismo demoscópico dependiente de la Generalitat– refleja la profunda división existente en el seno de la sociedad catalana en torno al futuro político de su región. Ante la pregunta “¿*Quiere que Cataluña se convierta en un Estado independiente?*”, el 45,3% de los encuestados responde afirmativamente, frente al 45,5% que apuesta por su permanencia dentro de España.

El auge del sentimiento independentista entre la población catalana comienza en el año 2010 a raíz de la STC 31/2010, de 28 de junio, que acordó la inconstitucionalidad y nulidad de algunos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La decisión del Tribunal Constitucional fue recibida con desagrado y se percibió como un atentado a la voluntad democrática, ya que dicha reforma no sólo había sido aprobada por el Parlamento autonómico y las Cortes Generales, sino que además había contado con el refrendo del pueblo de Cataluña y ya llevaba cuatro años en vigor<sup>2</sup>. Tras conocer el fallo del Tribunal, los partidos políticos que hasta entonces habían moderado sus perfiles soberanistas comenzaron a promover la senda del secesionismo que nos ha conducido hasta la situación actual.

La fuerza que progresivamente estaba cobrando el movimiento independentista se desplegó en la masiva manifestación de la *Diada* del 11 de septiembre de 2012, donde miles de catalanes y catalanas salieron a la calle, *estelada* en mano, clamando por la

---

<sup>1</sup> Baròmetre d'Opinió Política. 1ª onada 2016. En <http://ceo.gencat.cat/> [consultada el 13 de junio de 2016].

<sup>2</sup> Las graves repercusiones de este pronunciamiento plantearon la posibilidad de recuperar el recurso previo de inconstitucionalidad, que había sido suprimido en 1985. Finalmente, la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha reinstaurado en nuestro ordenamiento el desaparecido recurso previo de inconstitucionalidad, que ahora se circunscribe únicamente a la aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía –y no de las leyes orgánicas en general–. Gracias a este mecanismo, se podrá conocer el dictamen sobre la conformidad constitucional de dichos textos antes de someterlos al dilatado proceso de votación parlamentaria y refrendo de los ciudadanos.

ruptura con el Estado español. A partir de entonces, las instituciones autonómicas han tratado de avanzar hacia la consecución del proyecto soberanista.

Tras la celebración de las elecciones autonómicas anticipadas en noviembre de 2012, el Parlamento de Cataluña adoptó la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprobaba la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña. Esta disposición fue anulada por la STC 42/2014, de 25 marzo, que declaró inconstitucional el reconocimiento de Cataluña como entidad soberana pero dejó en el aire la posibilidad de ejercitar el “derecho a decidir” siempre que éste se defienda a través de una actividad que no vulnere los principios democráticos y se vehicule a través de una propuesta de reforma constitucional.

Siguiendo los propósitos de la Resolución 5/X, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, con el objetivo de celebrar una consulta sobre el futuro político de Cataluña que finalmente fue convocada para el 9 de noviembre de ese mismo año a través del Decreto de la Presidencia de la Generalitat 129/2014, de 27 de septiembre. Ambas disposiciones normativas, así como la actuación de hecho del Gobierno de la Generalitat el día 9 de noviembre, también fueron declaradas inconstitucionales por las SSTC 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero, y por la STC 138/2015, de 11 de junio.

Con posterioridad a la convocatoria y celebración de esta polémica consulta se han seguido impugnando ante el Tribunal Constitucional múltiples normas dictadas con el propósito de avanzar en la deriva independentista: la Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas; el Decreto de la Generalitat 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional o el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 17 de febrero de 2015, por el que se adopta el Plan Ejecutivo de Preparación de las Estructuras de Estado y el Plan de Infraestructuras Estratégicas, son sólo algunos ejemplos. Pero quizás sea la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, la disposición más relevante de las adoptadas hasta ahora en el desarrollo del proyecto secesionista, no sólo por sus gravísimas consecuencias jurídicas, sino también por su importante significación política.

A lo largo de las siguientes páginas tendremos la oportunidad de analizar, partiendo del exhaustivo conocimiento de nuestro modelo de justicia constitucional, los antecedentes jurídico-políticos más directos del actual desafío soberanista catalán: el “Plan Ibarretxe”, que ya a comienzos del siglo XXI puso en tela de juicio el modelo territorial consagrado en la Constitución de 1978. Conocer la doctrina que implantó en aquel momento nuestro Tribunal Constitucional nos ayudará a comprender buena parte de la motivación recogida en los pronunciamientos más recientes.

Seguidamente centraremos nuestro análisis en el estudio del contenido de la Resolución 1/XI y desglosaremos la fundamentación jurídica de los recursos de amparo interpuestos contra la misma por los diputados autonómicos de las fuerzas políticas no independentistas.

Por último, abordaremos con detalle la sentencia del Alto Tribunal que declara la inconstitucionalidad y nulidad de la resolución protagonista de esta disertación, y sintetizaremos las conclusiones extraídas a modo de reflexión final.



## 2. SOBRE EL MODELO ESPAÑOL DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Tal y como señalan distintos autores, entre otros Enrique Álvarez Conde<sup>3</sup>, la justicia constitucional debe ser englobada dentro de la defensa constitucional, entendiendo por ello el conjunto de instituciones y medidas previstas en el ordenamiento para que el Estado constitucional resguarde su propia existencia; por tanto, la justicia constitucional es un mecanismo que tiene por objeto resolver los problemas planteados por la observancia de las normas constitucionales.

La necesidad de articular instrumentos protectores de la supremacía de la norma fundamental tiene su origen histórico-político en una doble experiencia negativa que comparten determinados países del continente europeo: por un lado, una excepcional resistencia del Antiguo Régimen a su “parlamentarización” en el siglo XIX; y por otro lado, una excepcional resistencia del Estado liberal a su “democratización” en el siglo XX<sup>4</sup>. Más concretamente, Austria, Alemania, Italia, Portugal y España coincidieron en que la mejor respuesta para reaccionar contra estos demonios del pasado era la justicia constitucional, ya que a través de la misma se podía garantizar con cierto éxito la salvaguarda del marco de convivencia que tanto esfuerzo y tanto sufrimiento les había costado erigir tras la Segunda Guerra Mundial.

Esta importantísima labor de defensa del Estado constitucional puede ser atribuida a órganos políticos<sup>5</sup> o a órganos judiciales, si bien es sólo en este último caso cuando hablamos de un sistema propiamente de justicia constitucional. Desde el punto de vista teórico, en él se pueden distinguir dos grandes modalidades:

- El sistema austriaco o sistema de justicia constitucional concentrado: se caracteriza por la atribución de las competencias de justicia constitucional a un Tribunal *ad hoc* cuyas sentencias pueden conducir a la nulidad de la disposición impugnada.

---

<sup>3</sup> ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R., “El Tribunal Constitucional”, *Derecho Constitucional*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 2014, p. 667.

<sup>4</sup> PÉREZ ROYO, J., “El Tribunal Constitucional”, *Curso de Derecho Constitucional*, 14ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2014, p. 796-797.

<sup>5</sup> La atribución a órganos políticos de todas las competencias relativas a la defensa de la Constitución admite, a su vez, una doble consideración. Países como Escocia y Gales atribuyen esta función al Parlamento, que actúa con carácter preventivo y se convierte en juez y parte de sus propias decisiones. Junto a este modelo, la otra opción consiste en configurar un órgano dependiente del Ejecutivo como órgano de justicia constitucional; es el caso de Francia, donde el actual Consejo Constitucional francés también desarrolla un control esencialmente preventivo.

- El sistema norteamericano del *judicial review* o sistema de justicia constitucional difuso: permite que todos los tribunales que administran justicia en el país sean competentes para conocer de la constitucionalidad de las normas. A diferencia de lo que ocurre en los sistemas concentrados, no se produce la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma impugnada, sino únicamente su inaplicabilidad al caso concreto enjuiciado.

España se inspira, sin lugar a dudas, en el sistema de justicia constitucional concentrada y desde 1978 atribuye al Tribunal Constitucional el papel de “guardián” de nuestra Constitución. Pablo Pérez Tremps<sup>6</sup> enumera como rasgos fundamentales del modelo español de justicia constitucional los cinco siguientes:

- 1) Carácter jurisdiccional: el Tribunal Constitucional en nuestro país encarna una auténtica jurisdicción, aunque por su naturaleza y funciones no se incardine en el seno del Poder Judicial. Este carácter jurisdiccional implica que es un órgano independiente, que actúa a instancia de parte –excepto cuando opera en defensa de su jurisdicción a tenor de lo dispuesto en el art. 4.2 LOTC– y que resuelve a través de sentencias como el resto de los Tribunales de Justicia.
- 2) Órgano constitucional: el Tribunal Constitucional está configurado directamente por la norma fundamental (Título IX CE) y es un órgano de los considerados troncales para la ordenación del modelo de Estado.
- 3) Naturaleza concentrada: sólo el Tribunal Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de las normas con fuerza de ley. Ahora bien, ello no impide que el resto de órganos judiciales puedan participar en esta labor a través del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.
- 4) Supremo intérprete de la Constitución: en cuanto norma jurídica, la Constitución vincula a todos los poderes públicos y a los ciudadanos (art. 9.1 CE); por tanto, el Tribunal Constitucional no es el único órgano que debe aplicar e interpretar la norma fundamental, pero sí es quien asume la labor de unificar todas esas interpretaciones dado su carácter supremo dentro del orden constitucional<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> LÓPEZ GUERRA, L., ESPÍN E., GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMP, P. y SATRÚSTEGUI M., *Derecho constitucional. Vol. II Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 217-219.

<sup>7</sup> Así se pone de manifiesto en el art. 5.1 LOPJ, en virtud del cual los Jueces y Tribunales “interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos”.

- 5) Amplitud de competencias: la función de interpretar la Constitución es desarrollada a través de distintos procedimientos que, a su vez, encauzan los diversos tipos de conflictos constitucionales que se pueden plantear ante el Tribunal Constitucional.

Enlazando con esta última característica, el art. 161 CE y el art. 10 LOTC nos permiten clasificar en tres grandes bloques la multiplicidad de competencias de las que dispone el Tribunal Constitucional español.

El primer bloque engloba todas aquellas competencias relativas al control de constitucionalidad de las normas con rango de ley, las cuales tienen por finalidad garantizar la primacía de la Constitución en cuanto norma jurídica y asegurar así la estabilidad del sistema de fuentes. Las vías por las que el Tribunal Constitucional puede resolver este tipo de conflictos son: el recurso de inconstitucionalidad (arts. 27-34 LOTC), la cuestión de inconstitucionalidad (arts. 35-37 LOTC), el recurso previo de inconstitucionalidad (art. 79 LOTC), la autocuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC) y el supuesto previsto en el art. 161.2 CE para la impugnación de disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas.

El segundo bloque abarca aquellas competencias relacionadas con la protección y garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos. Por su importancia, cabe destacar el recurso de amparo (arts. 41-58 LOTC), un recurso de naturaleza subsidiaria que se plantea ante el Tribunal Constitucional una vez que se han agotado todas las vías jurisdiccionales ordinarias para la protección de los derechos consagrados en los arts. 14-30.2 CE.

Por último, el tercer bloque reúne las competencias que se ocupan de resolver los conflictos originados por la distribución territorial del poder entre el Estado central y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí, así como las pugnas entre órganos constitucionales del Estado. En este sentido, nos encontramos con los conflictos de competencias positivos y negativos (arts. 61 y ss. LOTC), el conflicto de atribuciones (arts. 73-75 LOTC), el conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 75 bis-75 quinquies LOTC) y los conflictos en defensa de las Normas Forales Fiscales vascas (dos controvertidos procedimientos de “blindaje” introducidos por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, actualmente recurrida ante el Tribunal Constitucional).

### 3. ESPECIAL REFERENCIA AL ARTÍCULO 161.2 CE

Una vez expuestas las múltiples competencias de nuestro Tribunal Constitucional, el objeto de esta disertación exige ahondar en el contenido y significación del art. 161.2 CE, ya que este precepto ha servido de soporte jurídico al Gobierno de la nación para impugnar la inconstitucionalidad de todas aquellas resoluciones que pretendían –y pretenden– materializar los propósitos soberanistas del País Vasco y Cataluña.

El art. 161.2 CE establece lo siguiente: “*El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses*”. El desarrollo normativo del mismo lo encontramos en el Título V de la LOTC, integrado por tan sólo dos artículos (art. 76 y art. 77) que configuran un procedimiento específico de impugnación.

El apartado segundo del art. 161 CE ha sido muy criticado por la doctrina. Inicialmente, algunos autores cuestionaron su pertinencia al considerarlo duplicador del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, del conflicto de competencias e incluso del recurso contencioso-administrativo frente a normas reglamentarias. Por este motivo, tanto el legislador orgánico como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se han esforzado por concretar el objeto y el sentido de esta previsión de nuestra norma fundamental.

Lo primero que hay que destacar es que el legislador orgánico se ha decantado por una interpretación expansiva de lo dispuesto en el art. 161.2 CE. La LOTC ha desarrollado este precepto “*en un sentido amplio y pluriforme*”<sup>8</sup>, de modo que presenta tres posibles manifestaciones: puede ser alegado en la formulación de un recurso de inconstitucionalidad<sup>9</sup>, en la resolución de un conflicto de competencia<sup>10</sup>, o bien va a

---

<sup>8</sup> PÉREZ FRANCESCH, J.L., “El procedimiento de impugnación de disposiciones y resoluciones autonómicas sin rango de ley previsto en el artículo 161.2 CE y en el Título V de la LOTC”, *Revista de Derecho Político*, nº 71-72, 2008, p. 399.

<sup>9</sup> El art. 30 LOTC señala: “La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo ciento sesenta y uno, dos, de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas”.

<sup>10</sup> El art. 62 LOTC indica: “Cuando el Gobierno considere que una disposición o resolución de una Comunidad Autónoma no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes orgánicas correspondientes, podrá formalizar directamente ante el Tribunal

operar en el procedimiento específico de los arts. 76 y 77 LOTC. Cabe puntualizar que en los dos primeros casos el Gobierno está legitimado para invocar el art. 161.2 CE de forma potestativa, es decir, según quiera o no que se desplieguen los efectos suspensivos previstos en el referido precepto y de los que hablaremos más adelante.

Centrándonos en el procedimiento impugnatorio del Título V LOTC, podemos afirmar que la cuestión que más controversias ha generado hasta el momento es la relativa a la concreción del objeto de dicho procedimiento. El art. 76 LOTC se limita a hablar de “*disposiciones normativas sin fuerza de Ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas*”, un binomio cuya literalidad no aclara nada, sino que plantea puntos de fricción con el recurso de inconstitucionalidad, los conflictos de competencias y los procedimientos sustanciados ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En consonancia con el expansivo desarrollo normativo del legislador orgánico, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional también se ha decantado por una interpretación amplia del objeto de impugnación, contribuyendo a la configuración del Título V LOTC como un procedimiento de cierre para todos los supuestos en los que no se puedan impugnar disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas por medio del recurso de inconstitucionalidad o del conflicto positivo de competencias. Así, en la STC 16/1984, de 6 de febrero, el Tribunal Constitucional afirma que se trata de un procedimiento con sustantividad propia diseñado para impugnar aquellas disposiciones autonómicas sin fuerza de ley –el rango infralegal impide que puedan ser eficazmente denunciadas a través del recurso de inconstitucionalidad– a las que se les impute un vicio de inconstitucionalidad distinto a una infracción de la distribución territorial de competencias –quedando descartada, por tanto, la vía del conflicto de competencias–. Hasta la fecha, este mecanismo ha posibilitado la impugnación de Órdenes<sup>11</sup> y Decretos<sup>12</sup>, entre otros actos materiales de órganos de gobierno autonómicos<sup>13</sup>.

---

Constitucional, en el plazo de dos meses, el conflicto de competencia, o hacer uso del previo requerimiento regulado en el artículo siguiente, todo ello sin perjuicio de que el Gobierno pueda invocar el artículo ciento sesenta y uno, dos, de la Constitución, con los efectos correspondientes”.

<sup>11</sup> Véase la Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, de la Junta de Castilla y León, de 7 de enero de 1988, por la que se prohibía la venta de cangrejos vivos de río en el territorio de la Comunidad (STC 66/1991, de 22 de marzo).

<sup>12</sup> Véase el Decreto 151/1984, de 13 de septiembre de la Junta de Galicia por el que se establecían subvenciones para el traslado de industrias a dicha Comunidad (STC 64/1990, de 5 de abril).

<sup>13</sup> Véase el Acuerdo de Colocación por la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas del Gobierno Vasco de señales de circulación en vías interurbanas del País Vasco (ATC 54/1983, de 16 de febrero).

El art. 77 LOTC tampoco constriñe los motivos y fundamentos de la impugnación instada a través del Título V LOTC (“*sea cual fuere el motivo en que se base*”); así pues, resulta obligado acudir de nuevo a la interpretación que de la literalidad del precepto realiza nuestro Tribunal Constitucional. En este sentido, se afirma reiteradamente que el Gobierno podrá impugnar “*disposiciones autonómicas de rango infralegal por razones no competenciales siempre, claro es, que las supuestas vulneraciones en que se base la impugnación sean constitucionales –versen sobre materia constitucional (STC 16/1984, FJ 4º)– y no meramente legales, pues no ha de olvidarse que la competencia de este Tribunal se circunscribe al examen de la constitucionalidad y no de la legalidad (STC 54/1982, FJ 7º)*”<sup>14</sup>.

La sustanciación de este específico procedimiento de impugnación se debe llevar a cabo conforme a lo previsto en los arts. 62 a 67 LOTC, que son los que regulan la tramitación de los conflictos positivos de competencias –otro punto de fricción entre ambos mecanismos que provoca más confusiones–. Asimismo, la impugnación de la disposición o resolución autonómica ha de realizarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su publicación o, en defecto de la misma, desde que ésta llegare a conocimiento del Gobierno.

Por último, resulta imprescindible hacer hincapié en la máxima particularidad de este instrumento impugnatorio: el efecto suspensivo de la resolución autonómica discutida. Un efecto que, además, es automático, puesto que se produce incondicionalmente en el momento en que se admite a trámite la demanda del Gobierno. Posteriormente, y en un plazo no superior a cinco meses, el Tribunal Constitucional debe ratificar o levantar la suspensión salvo que, con anterioridad, hubiera dictado sentencia (art. 77 LOTC *in fine*). Es posible prolongar la suspensión más allá de estos cinco meses, pero para ello la jurisprudencia constitucional exige tener en cuenta “*que la suspensión de toda disposición supone una medida que afecta a su vigencia, y que ha de reputarse por su alcance limitativo de carácter excepcional, no debiendo en principio subsistir fuera de dicho plazo legal, a no concurrir circunstancias de singular alcance o gravedad*”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> STC 64/1990, de 5 abril, FJ 1.

<sup>15</sup> ATC 139/1981, de 18 de diciembre, FJ único.

#### 4. EL “PLAN IBARRETXE” COMO ANTECEDENTE JURÍDICO-POLÍTICO

El 25 de octubre del año 2003 el Gobierno vasco adoptó un acuerdo por el que se aprobaba la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”, cuya admisión a trámite se produjo el 4 de noviembre del mismo año en virtud de un Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco. Ambas decisiones constituyeron el punto de partida del primer reto soberanista que tuvo que afrontar nuestro régimen constitucional actual: el conocido por todos como “Plan Ibarretxe”, que toma su nombre del entonces lehendakari Juan José Ibarretxe, su principal promotor.

La “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” (en adelante P.E.P.C.E.), articulada en seis títulos y con un total de sesenta y nueve preceptos, pretendía establecer un nuevo modelo de relación política con el Estado español, basado en lo que se denominó “régimen de libre asociación” (art. 12 P.E.P.C.E.) y legitimado democráticamente por el polémico “derecho a decidir” de la ciudadanía vasca (art. 13 P.E.P.C.E.). Entre otras múltiples cuestiones, a lo largo de su articulado se determinaba la creación de una Sala Especial del Tribunal Constitucional (Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado, art. 16 P.E.P.C.E.) y de un Consejo Judicial Vasco (art. 27 P.E.P.C.E.); asimismo, en el Título IV P.E.P.C.E. se alteraba el régimen de distribución competencial de los artículos 148 y 149 CE y, en el ámbito de las relaciones exteriores, se exigía que la Comunidad de Euskadi dispusiera de representación directa en los órganos de la Unión Europea (art. 65 P.E.P.C.E.).

A la vista del contenido de dicha propuesta –nosotros tan sólo hemos destacado algunos aspectos a título ilustrativo– fueron muchas las voces que negaron su condición de reforma estatutaria, defendiendo que se trataba de una suerte de propuesta constituyente originaria. En este sentido, Francisco Rubio Llorente señala sobre el Plan Ibarretxe: *“Algunos de los cambios competenciales que propone quedan más allá del marco constitucional. La diferencia estriba sin embargo en el hecho de que, en tanto que sería posible reformar la Constitución para que las Comunidades Autónomas adquiriesen competencias que hoy no pueden tener, no me parece posible una reforma que niegue la soberanía del pueblo español sobre la totalidad del territorio nacional. Haya o no cláusulas expresas de intangibilidad, no todo en una Constitución es reformable. Hay reformas que son imposibles por contradictorias con la idea misma de*

*Constitución, o simplemente con la lógica*<sup>16</sup>. Y en la misma línea, Eduardo Vírjala Foruria manifiesta “*que no es que la misma (la propuesta) sea inconstitucional, sino que está al margen de la Constitución, ha sido realizada como si la de 1978 no existiera (...) no se trata de una reforma de la Constitución, sino de un cambio de Constitución*”<sup>17</sup>. Parecía evidente, pues, que se estaba dando cuerpo a una propuesta cuyo contenido era contrario a la Constitución; por este motivo, el Gobierno central decidió reaccionar presentando un recurso acumulado ante el Tribunal Constitucional contra el Acuerdo del Gobierno Vasco y el Acuerdo de la Mesa del Parlamento autonómico.

Ante el abanico de posibilidades de impugnación que ofrece nuestro sistema de justicia constitucional, el recurso de inconstitucionalidad quedaba en este caso absolutamente descartado, puesto que el art. 27.2 LOTC no incluye los proyectos o proposiciones de ley entre el elenco de normas susceptibles de ser declaradas anticonstitucionales por esta vía. Así las cosas, el mecanismo de control de constitucionalidad por el que finalmente se decantó el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones resultó ser el supuesto previsto en el art. 161.2 CE y desarrollado en los arts. 76 y 77 LOTC. Tal como hemos señalado en el apartado precedente, estos tres preceptos contemplan la posibilidad de que el Gobierno impugne las disposiciones sin fuerza de ley y las resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas siempre y cuando se les imputen “*vicios de inconstitucionalidad distintos de los derivados de la invasión competencial, por entenderse que para este segundo caso debe acudir a la vía del conflicto de competencias (por todas, STC 66/1991, de 22 de marzo, FJ 2)*”<sup>18</sup>.

El 20 de abril de 2004, el Tribunal Constitucional acordó mediante auto la inadmisión a trámite y el archivo de actuaciones de la impugnación llevada a cabo por el Gobierno de España. La decisión, lejos de ser pacífica, contó con los votos particulares de cinco de los doce magistrados, entre ellos el entonces Presidente del Tribunal, de modo que si uno sólo de los siete magistrados restantes se hubiera adherido a la tesis de la admisibilidad, el escenario hubiera sido bien distinto en virtud de su voto

---

<sup>16</sup> RUBIO LLORENTE, F., “El Plan Ibarretxe: Más allá del marco constitucional”, *Cuadernos de Alzate*, nº 28, 2003, p. 145.

<sup>17</sup> VÍRGALA FORURIA, E., “El Proyecto Ibarretxe: independentista, antidemocrático e inconstitucional”, *Cuadernos de Alzate*, nº 29, 2003, p. 60.

<sup>18</sup> ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 6.



de calidad. Esta profunda división de opiniones es resultado ineludible de la alta tensión política del momento y de la gran complejidad jurídica del problema.

El Tribunal Constitucional rechazó admitir el recurso interpuesto contra el Acuerdo del Gobierno Vasco porque entendió que no era objeto apto para ser impugnado al amparo del Título V LOTC. Dicho Acuerdo tan sólo contenía una propuesta de reforma que aún debía ser debatida en el Parlamento: fruto de ese debate podía nacer un texto coincidente con el boceto inicialmente remitido, pero también podían aprobarse modificaciones más o menos intensas, e incluso podía ocurrir que no se alcanzara acuerdo alguno. En cualquier caso, y dado que todavía no podía anticiparse ningún resultado normativo, los magistrados del voto mayoritario afirmaron que todo posible juicio era prematuro. Además, el Tribunal incidió en su falta de competencia para emitir juicios de oportunidad o conveniencia sobre iniciativas parlamentarias, afirmando que *“la jurisdicción puede reaccionar contra la forma jurídica que resulte de esas intenciones, pero la intención misma y su debate o discusión son inmunes en una sociedad democrática a todo control jurisdiccional, singularmente si el debate se sustancia en un Parlamento, sede privilegiada del debate público”*<sup>19</sup>. Dicho de otro modo: admitir a trámite la impugnación de este Acuerdo del Gobierno Vasco hubiera supuesto convertir al Tribunal Constitucional en un “órgano de censura del debate parlamentario”<sup>20</sup>, lo cual hubiera contribuido a su desnaturalización como juez de la constitucionalidad de la ley y a su desacreditación, ya que en última instancia se estaría impidiendo a las Cortes que hicieran su labor y, con ello, se estaría amenazando el buen funcionamiento de la democracia parlamentaria y del Estado de Derecho.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional también rechaza admitir a trámite el recurso interpuesto contra el Acuerdo de calificación de la Mesa del Parlamento Vasco por considerar que tampoco es susceptible del procedimiento previsto en el Título V LOTC. A su juicio, *“el proceso impugnatorio del título V LOTC se inserta en el marco de las relaciones y mecanismos de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no pudiendo constituir objeto del mismo los Acuerdos de las Mesas de la Cámara de calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa, por desplegar éstos sus efectos únicamente en el estricto ámbito del procedimiento parlamentario del que*

---

<sup>19</sup> ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 6.

<sup>20</sup> PÉREZ ROYO, J., “¿Juez de la constitucionalidad de la ley o censor parlamentario?”, *El País*. 6 de enero de 2004.

*forman parte y para los sujetos legitimados a participar en el mismo, presentando sólo relevancia ad extra, si el procedimiento legislativo concluye con la aprobación de la ley, en cuyo caso han de ser combatidos a través de la impugnación de ésta por los procesos constitucionales al efecto establecidos*<sup>21</sup>. Los magistrados del voto mayoritario insisten en que el mecanismo previsto en el art. 161.2 CE tan sólo puede articular la impugnación de “*disposiciones y resoluciones imputables a la Comunidad Autónoma por conducto de los órganos expresivos de su voluntad institucional, supuesto en el que manifiestamente no pueden comprenderse los actos que se insertan en un procedimiento de gestación (incierto) de esa voluntad*”<sup>22</sup>.

En definitiva, el Tribunal Constitucional no entró a valorar el contenido del P.E.P.C.E. y autorizó que la propuesta estatutaria continuara su curso parlamentario apelando a la lógica del sistema democrático.

El “Plan Ibarretxe” fue aprobado el 30 de diciembre de 2004 por mayoría absoluta en la Cámara vasca gracias a los votos de PNV, EA, EB y Sozialista Abertzaleak, pero la culminación del proceso todavía necesitaba de la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica, tal como exige el art. 147.3 CE para las reformas de los Estatutos de Autonomía. El debate tuvo lugar el 1 de febrero de 2005 en el Congreso de los Diputados y la propuesta fue rechazada de plano en el primer trámite, el de la toma en consideración, por 313 votos en contra, 29 a favor y 2 abstenciones.

Con este “no” rotundo de las Cortes Generales se puso fin a la primera deriva soberanista que experimentaba nuestro Estado de las autonomías<sup>23</sup>. En aquel momento, el Tribunal Constitucional optó por no judicializar una controversia que era

---

<sup>21</sup> ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 7.

<sup>22</sup> ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 8.

<sup>23</sup> Los últimos coletazos del empeño secesionista que encabezó el lehendakari Ibarretxe tuvieron lugar en junio de 2008, cuando el Parlamento autonómico vasco aprobó la Ley 9/2008 para convocar una consulta popular no vinculante sobre el diálogo con la banda terrorista ETA y el ejercicio del “derecho a decidir del pueblo vasco” (Plan Ibarretxe II). En este caso, el Tribunal Constitucional sí admitió a trámite la impugnación de dicha norma y declaró su inconstitucionalidad por unanimidad en la STC 103/2008, de 11 de septiembre. Los magistrados apreciaron tres vicios distintos de inconstitucionalidad. El primero consistía en una invasión competencial, puesto que la consulta era a todas luces un referéndum y la convocatoria de los mismos es una de las potestades atribuidas en exclusiva al Estado (art. 149.1.32 CE). El segundo era de carácter formal, ya que la norma se había tramitado infringiendo el propio Reglamento de la Cámara vasca. Por último, el tercer vicio –y probablemente el más relevante– era de carácter material: el Tribunal entendió que la disposición impugnada vulneraba el principio democrático (art. 1 CE) y el principio de unidad del Estado (art. 2 CE) porque estaba dando cabida a un hipotético “derecho a la autodeterminación” no reconocido en nuestro texto constitucional, al mismo tiempo que restringía el derecho de todos los ciudadanos españoles a participar en decisiones políticas de especial trascendencia. Tras el contundente pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la consulta no llegó a convocarse.

esencialmente política; decisión que, en nuestra opinión, fue un gran acierto porque precisamente desde la política, desde el debate parlamentario y través de los cauces democráticos se sofocaron con éxito los propósitos independentistas. Un dictamen en sentido contrario hubiera supuesto “*maniatar al único órgano directamente legitimado por el voto de los ciudadanos, tratarlo como a un disminuido necesitado de tutela y protección*”<sup>24</sup>; y, al mismo tiempo, hubiera repercutido negativamente en la propia institución del Tribunal Constitucional, cuya autoridad quedaría menoscabada tras inmiscuirse en una polémica que, lejos de aliviarse en los tribunales, debía encontrar solución entre los escaños de la sede de la soberanía popular.

---

<sup>24</sup> RUBIO LLORENTE, F., “Una impugnación equivocada”, *El País*. 8 de noviembre de 2003.

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

El 27 de octubre de 2015, las dos formaciones independentistas con representación en el Parlamento de Cataluña –Junts pel Sí y Candidatura d’Unitat Popular (CUP)–, registraron de forma conjunta una propuesta de resolución con el fin de declarar solemnemente “*el inicio del proceso de creación de un Estado catalán independiente en forma de República*”<sup>25</sup>.

Para legitimar su propósito, el texto de la resolución parte de una más que cuestionable interpretación de los resultados obtenidos en las elecciones autonómicas del 27 de septiembre de 2015, arguyendo la existencia de un “*mandato democrático*” basado en “*una mayoría en escaños de las fuerzas parlamentarias que tienen como objetivo que Cataluña sea un Estado independiente y en una amplia mayoría soberanista en votos y escaños que apuesta por la apertura de un proceso constituyente no subordinado*”. Hablamos de una interpretación cuestionable porque, si bien es cierto que la suma de los 62 diputados de Junts pel Sí y los 10 diputados de la CUP constituye mayoría absoluta de escaños pro independencia, la lectura de los resultados electorales desde una perspectiva plebiscitaria niega que exista ese respaldo mayoritario por parte de la población catalana al proyecto soberanista<sup>26</sup>.

En los apartados segundo, tercero y séptimo, la resolución proclama la “*apertura de un proceso constituyente*” y recoge la voluntad del Parlamento de “*adoptar las medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión del Estado español*”, el cual deberá inspirarse en una dinámica democrática, pacífica y participativa. En este sentido, consideran pertinente iniciar con prontitud “*la tramitación de las leyes de proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública*” (apartado quinto); mandato que ya ha comenzado a ejecutarse a través de la creación de tres ponencias conjuntas<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, apartado segundo.

<sup>26</sup> La página web de la Generalitat de Cataluña recoge los resultados de las elecciones al Parlamento del pasado 27 de septiembre. Tras el escrutinio del 100% de los votos, Junts pel Sí obtuvo el 39,59% del total; Ciudadanos el 17,90%; PSC el 12,72%; Catalunya Sí que es Pot el 8,94%; PP el 8,49% y CUP el 8,21%. Resulta sencillo comprobar que las fuerzas independentistas obtuvieron un respaldo inferior al 50% del total de votos emitidos (concretamente, el 47,80%), por lo que es bastante arriesgado asegurar que existe “una amplia mayoría soberanista en votos y escaños que apuesta por la apertura de un proceso constituyente”. En [http://resultats.parlament2015.cat/09AU/DAU09999CM\\_L1.htm](http://resultats.parlament2015.cat/09AU/DAU09999CM_L1.htm) [consultada el 23 de mayo de 2016].

<sup>27</sup> El acuerdo de la Mesa del Parlamento por el que se decide tramitar mediante ponencias conjuntas las denominadas “tres leyes de la desconexión” –Hacienda, Seguridad Social y Transitoriedad Jurídica– ya

De conformidad con las pautas establecidas por los trabajos del Consejo Asesor para la Transición Nacional<sup>28</sup> –cuya influencia se aprecia notablemente en la redacción de esta resolución–, el apartado sexto proclama la firme voluntad del Parlamento de Cataluña de no supeditarse a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional, a quien considera “*falto de legitimidad y de competencia a raíz de la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*”.

En relación con estas manifestaciones de desobediencia hacia las decisiones del supremo intérprete de la Constitución, es preciso traer a colación la última reforma experimentada por la LOTC, que fue articulada por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre. El preámbulo de dicha ley nos indica que esta modificación pretende introducir “*instrumentos de ejecución que doten al Tribunal de un haz de potestades para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones*”. A pesar de que el art. 164 CE ya determina que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional son cosa juzgada, tienen fuerza de ley y vinculan a todos los poderes públicos, el legislador orgánico considera necesario desarrollar las “*funciones de auxilio jurisdiccional de tal manera que el Tribunal pueda acometer la ejecución de sus resoluciones, bien directamente o bien a través de cualquier poder público*”. A tales efectos, la reforma atribuye el carácter de título ejecutivo a las resoluciones del Tribunal Constitucional y contempla, incluso, la posibilidad de imponer multas coercitivas, así como acordar la suspensión de las autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento de estos pronunciamientos. Se trata de un intento –más o menos acertado<sup>29</sup>– de reforzar la

---

ha sido recurrido en amparo ante el Tribunal Constitucional por los Grupos Parlamentarios del PSC y de Ciudadanos.

<sup>28</sup> En su informe núm. 10, titulado “El proceso constituyente” y publicado el 14 de julio de 2014, el Consejo Asesor para la Transición Nacional –órgano creado por la Generalitat a través del Decreto 113/2013, de 12 de febrero– contempla dos escenarios posibles para la creación del nuevo Estado catalán, en función de la existencia o no de colaboración por parte del Estado español. Pues bien, en la hipótesis de la no colaboración, este órgano consultivo prevé la desconexión de las instituciones del Estado español y de su ordenamiento jurídico, “de tal manera que ya no se reconoce la autoridad de las primeras ni la vinculación al segundo. La autoridad pública en Catalunya a partir de este momento es sólo la Generalitat, y el ordenamiento jurídico aplicable es sólo el que emana de la voluntad de sus instituciones (incluyendo el Derecho internacional que se reconozca internamente)” (pág. 15 del citado informe).

<sup>29</sup> Existen opiniones doctrinales favorables y desfavorables sobre la última reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. De un lado, autores como Francesc de Carreras consideran que dicha modificación era necesaria ante las acentuadas dificultades para ejecutar sentencias que se aprecian en la jurisdicción constitucional; así lo expresa en su artículo “Tarde pero bien”, publicado el 1 de septiembre de 2015 en *El País* [[http://politica.elpais.com/politica/2015/09/01/actualidad/1441137594\\_344255.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/09/01/actualidad/1441137594_344255.html), consultada el 20 de mayo de 2016]. Por el contrario, voces como la de Javier García Roca en su artículo “Desafío secesionista y justicia constitucional”, publicado el 23 de septiembre de 2015 en *El País* [[http://elpais.com/elpais/2015/09/08/opinion/1441734159\\_498677.html](http://elpais.com/elpais/2015/09/08/opinion/1441734159_498677.html), consultada el 20 de mayo de 2016].

autoridad del Tribunal Constitucional a través de una serie de medidas disuasorias, las cuales, a la vista de los acontecimientos, parecen haber fracasado en su intento de doblegar la voluntad de los políticos independentistas catalanes.

Volviendo al análisis del texto de la resolución, el apartado octavo insta al futuro gobierno “*a cumplir exclusivamente las normas o los mandatos emanados de esta cámara [...] a fin de blindar los derechos fundamentales que puedan resultar afectados por decisiones de las instituciones del Estado español*” y remite a un anexo en el que se concreta el listado de materias que deben ser objeto de especial protección: pobreza energética, vivienda, sanidad, educación, garantía de las libertades públicas, preservación de las competencias de las administraciones locales, refugiados, derecho al aborto, financiación de un plan de choque social y gestión de la deuda. Este anexo imprime perspectiva social al proceso de desconexión –probablemente para satisfacer las demandas de la CUP–, puesto que sitúa como prioridad en la ruptura con la legalidad española todas aquellas disposiciones consideradas regresivas para el ejercicio de los derechos fundamentales.

La propuesta de resolución fue tramitada como una iniciativa de impulso de la acción política conforme a los arts. 164 y 165 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; por tanto, el destinatario esencial de la misma es el Gobierno de la Generalitat<sup>30</sup>, y así se hace constar a lo largo del texto de la declaración, especialmente en el apartado cuarto. Las alusiones a la realización de un proceso “democrático”, “participativo”, “abierto” e “integrador” nos permiten considerar que la resolución también se dirige, en cierto modo, a la ciudadanía catalana. No obstante, la letra del apartado noveno invita a considerar que aún existen más destinatarios –y muy importantes– de este conjunto de manifestaciones: el Estado español, la Unión Europea y el conjunto de la comunidad internacional, a quienes se comunica la voluntad de crear un espacio de negociación para hacer efectivo el proceso de independencia.

---

2016], no sólo critican su presentación electoralista y su discutible tramitación en lectura única y por el procedimiento de urgencia; también manifiestan sus dudas ante la eficacia de la implantación de instrumentos de ejecución procedentes de la jurisdicción contencioso-administrativa.

<sup>30</sup> Gobierno que, recordemos, en el momento de la tramitación y aprobación de la Resolución 1/XI aún no había logrado conformarse. No será hasta el Pleno celebrado el 10 de enero de 2016 cuando el candidato propuesto por el Grupo Parlamentario de Junts pel Sí, Carles Puigdemont Casamajó, consiga ser investido *in extremis* como nuevo Presidente de la Generalitat de Cataluña con el apoyo de ocho de los diez diputados de la CUP.

Finalmente, el 9 de noviembre de 2015 –justo un año después de la celebración de la polémica consulta sobre el futuro político de Cataluña<sup>31</sup>– tuvo lugar el Pleno en el que se aprobó, por 72 votos afirmativos frente a 63 en contra, la Resolución 1/XI sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015<sup>32</sup>, que constituye el primer paso hacia la independencia adoptado de conformidad con lo establecido en la “hoja de ruta soberanista”<sup>33</sup>.

El cierre de la sesión parlamentaria nos mostró la imagen de una asamblea legislativa absolutamente polarizada: mientras los diputados de Junts pel Sí y la CUP se ponían en pie para aplaudir el resultado de la votación, los miembros de Ciudadanos y del PSC permanecían sentados y en silencio, los diputados de Catalunya Sí que es Pot exhibían carteles donde defendían su propuesta de celebración de un referéndum y los parlamentarios del PP protestaban simbólicamente mostrando banderas españolas y catalanas. Una fotografía que inmortaliza las diferentes sensibilidades y formas de afrontar el desafío soberanista; un fiel reflejo, en definitiva, de la evidente escisión que hoy día existe en el seno de la sociedad catalana.

---

<sup>31</sup> Las actuaciones de la Generalitat de Cataluña dirigidas a preparar el proceso de participación ciudadana del 9-N fueron declaradas inconstitucionales en la STC 138/2015, de 11 de junio.

<sup>32</sup> Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 7, 9 de noviembre de 2015, págs. 3-5.

<sup>33</sup> La denominada “hoja de ruta soberanista” fue aprobada en marzo de 2015 por Convergència Democràtica (CDC), Esquerra Republicana (ERC), la Asamblea Nacional Catalana (ANC), Òmnium Cultural y la Asociación de Municipios por la Independencia (AMI) de cara a las elecciones autonómicas del 27 de septiembre de 2015. El documento atribuye carácter plebiscitario a dicha jornada electoral y establece que, en el caso de que la nueva configuración del Parlamento catalán refleje una mayoría independentista–sumando, por tanto, los escaños obtenidos por la CUP–, deberá procederse a la aprobación de “una declaración solemne en la que se proclamará que, en virtud del mandato recibido de la ciudadanía, se inicia el proceso de independencia”. Los siguientes pasos consistirían en la formación de un “Gobierno de concentración” que dé cabida a todas las sensibilidades soberanistas; la elaboración de una Constitución para la nueva República catalana y la simultánea construcción de las “estructuras de Estado” que serían, según el informe núm. 10 del Consejo Asesor para la Transición Nacional, la Hacienda y Administración Tributaria, la seguridad, el poder judicial, las telecomunicaciones, las infraestructuras, las relaciones exteriores y los suministros básicos de energía y agua. Culminadas estas fases, se procedería “a la proclamación de la independencia, que supondrá la desconexión respecto al ordenamiento jurídico español” mediante la aprobación de una Ley de Transitoriedad Jurídica. El *procés* concluiría con la convocatoria de unas elecciones constituyentes y la aprobación de la Constitución por referéndum. Esta polémica “hoja de ruta” llega incluso a prever que Cataluña será un Estado independiente en un plazo máximo de 18 meses desde los comicios del 27-S. Véase, en este sentido, «Esta es la hoja de ruta de 'Junts pel sí' para alcanzar la independencia de Catalunya», *eldiario.es*, 21 de julio de 2015.

## **6. LOS RECURSOS DE AMPARO DE LAS FUERZAS POLÍTICAS NO INDEPENDENTISTAS**

### **6.1. Las alegaciones de los recurrentes**

Como era de esperar, la tramitación y aprobación de la Resolución 1/XI generó un clima de gran convulsión política. El 4 de noviembre de 2015, cinco días antes de que se celebrara el Pleno en el que se iba a debatir la polémica resolución, los diputados autonómicos de Ciudadanos, Partido Socialista de Cataluña (PSC) y Partido Popular (PP) presentaron un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña por los que se admitía a trámite el texto separatista<sup>34</sup>. Aunque cada partido político presentó su recurso de forma independiente y con redacciones distintas, los tres coincidían en las líneas esenciales del argumentario jurídico.

Los recursos de amparo se interpusieron en base al art. 42 LOTC, según el cual las decisiones o actos sin valor de ley emanados de los órganos de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional pueden ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras, sean firmes. En el presente caso, el objeto de impugnación eran tres acuerdos de la Mesa del Parlamento catalán –disposiciones de rango infralegal– a los que se les atribuía la vulneración del derecho de participación y representación política consagrado en el art. 23 CE, que es susceptible de amparo constitucional conforme al art. 41.1 LOTC. Los recurrentes fueron un total de 52 diputados autonómicos, todos ellos legitimados en su condición personas directamente afectadas al ser los titulares del derecho fundamental presuntamente lesionado [art. 46.1.a) LOTC].

---

<sup>34</sup> En total, se impugnaron tres decisiones de la Mesa del Parlamento de Cataluña. La primera de ellas fue la adoptada el 27 de octubre de 2015, por la que se procedía a la calificación de la iniciativa, a su admisión a trámite y a su publicación en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya (BOPC). La segunda se acordó al día siguiente, el 28 de octubre de 2015, y en ella se determinaba la tramitación parlamentaria por el procedimiento de urgencia. Finalmente, la tercera decisión impugnada fue la adoptada el 3 de noviembre de 2015, en virtud de la cual se desestimaban las peticiones de reconsideración formuladas por los grupos parlamentarios de Ciudadanos y PSC –con la adhesión a título individual de los diputados del PP– y se abría el trámite de enmiendas. Junto a estas tres decisiones, el PP también impugnó el acuerdo de la Presidenta del Parlamento catalán, fechado el 2 de noviembre de 2015, por el que se convocaba la Junta de Portavoces para el día siguiente.



Los motivos del recurso pueden ser clasificados en cuatro grandes bloques: los relativos a la inconstitucionalidad material de la iniciativa presentada por Junts pel sí y la CUP; los que permiten concluir que se ha empleado una vía procedimental fraudulenta; los que afectan a la definición de las competencias de la Mesa del Parlamento catalán y, finalmente, los que conducen a alegar una vulneración del art. 23 CE.

Aunque el amparo no tiene por finalidad dirimir acerca de la constitucionalidad de una disposición, los recurrentes –especialmente el PSC y, de forma muy minuciosa, Ciudadanos– se detienen en analizar el contenido de la propuesta de resolución para terminar concluyendo su incompatibilidad con la Constitución, con el Estatuto de Autonomía de Cataluña y con los principios de cualquier Estado de Derecho.

Según los demandantes de amparo, y centrándonos exclusivamente en nuestra norma fundamental, la iniciativa admitida a trámite por el Parlamento de Cataluña vulnera un amplísimo elenco de preceptos constitucionales: el principio democrático (art. 1 CE), el Estado de Derecho y el sometimiento de ciudadanos y poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (arts. 1 y 9.1 CE), la exclusividad de la atribución de la titularidad de la soberanía al pueblo español (art. 1.2 CE), la forma política del Estado (art. 1.3 CE), la autonomía de nacionalidades y regiones dentro de la indisoluble unidad de España (art. 2 CE), el principio de legalidad y los de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), los preceptos dedicados a la organización territorial del Estado (arts. 137 y siguientes CE), los que regulan la organización institucional de las Comunidades Autónomas (arts. 143 y siguientes CE), los relativos a la distribución competencial entre éstas y el Estado (arts. 148 y 149 CE), los que atañen a la reforma constitucional (arts. 166 a 168 CE) y, por supuesto, los que determinan el valor y la eficacia general de las sentencias del Tribunal Constitucional (art. 164 CE junto con los arts. 1.1 y 87.1 LOTC).

En definitiva, tal y como relata el recurso de los populares: *“La propuesta de resolución no trata en ningún momento de ajustar el contenido de lo solicitado al ordenamiento constitucional y estatutario. Al contrario, la propuesta es de clara y total ruptura con el mismo, al autoproclamar al Parlamento como depositario de una soberanía catalana que, en tanto que expresión de un poder constituyente, procedería a*

*auto declarar dicho proceso constituyente, estableciéndose como único poder de facto en Cataluña y anulando a todos los demás”.*

El segundo bloque de motivos pretende demostrar que el cauce procedimental elegido para tramitar la propuesta de resolución no es el adecuado, puesto que dicha iniciativa no tiene por objeto el impulso de la acción política y de gobierno (*indirizzò politico* en la terminología del constitucionalismo italiano)<sup>35</sup>. En este sentido, los recurrentes del PSC alegan que *“ninguna iniciativa puede pretender impulsar su acción política al margen de lo que disponga [...] el ordenamiento jurídico”* y advierten que *“las declaraciones que contempla la propuesta, por su significado, no tienen por objeto impulsar ninguna acción de gobierno, sino, muy al contrario, proclamar el inicio de un proceso de creación de un Estado independiente mediante un proceso constituyente”*. Por esta razón, los socialistas concluyen que el trámite elegido es manifiestamente fraudulento, ya que la única vía contemplada para articular tales pretensiones conforme al ordenamiento jurídico vigente sería la reforma constitucional, a la que correspondería una tramitación y unas mayorías para su aprobación mucho más exigentes<sup>36</sup>.

La magnitud y gravedad del propósito de la resolución permiten, al hilo de lo anterior, que los diputados de Ciudadanos puedan refutar uno de los argumentos esgrimidos por la Mesa del Parlamento, según el cual la propuesta de resolución carecería de efectos jurídicos: *“difícilmente puede sostenerse que carezca de eficacia jurídica una propuesta de resolución de un Parlamento cuya finalidad es que el Gobierno, cuya acción se somete a su control, y la ciudadanía de su Comunidad desconecten de forma inmediata de todo el orden constitucional español y desobedezcan abiertamente las resoluciones del poder judicial y del Tribunal Constitucional”*.

En tercer lugar, los demandantes de amparo denuncian que la Mesa del Parlamento no ha ejercido como debería su función de calificación de las iniciativas registradas, puesto que se ha limitado a verificar el cumplimiento de los requisitos formales sin

---

<sup>35</sup> El art. 55.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece, entre las funciones que ha de desempeñar el Parlamento autonómico, el control e impulso de la acción política y de gobierno. Dicha competencia se desarrolla en los arts. 164 y 165 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, preceptos que regulan, respectivamente, la presentación y la tramitación de las propuestas de resolución.

<sup>36</sup> Cabe recordar, a título meramente enunciativo, que las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas son titulares de la iniciativa de reforma constitucional, junto con el Gobierno, el Congreso y el Senado. Así se desprende de la letra del art. 166 CE que, a su vez, remite a los apartados 1 y 2 del art. 87 CE, reguladores de la iniciativa legislativa.

tomar en consideración el fondo de la propuesta. A este respecto, consolidada doctrina del Tribunal Constitucional entiende que *“el Reglamento parlamentario [...] puede permitir, o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, [...] vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento Parlamentario pertinente”*<sup>37</sup>. Consciente de los riesgos que puede conllevar la perversión del ejercicio de estas atribuciones en cuanto a la posible censura del debate público promovido por las minorías, el propio Tribunal Constitucional matiza que ese examen del fondo no debe esconder un juicio sobre su oportunidad política<sup>38</sup>, de manera que *“la Mesa sólo podría acordar la inadmisión cuando la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes”*<sup>39</sup>.

En opinión de los recurrentes, una “verificación liminar”<sup>40</sup> de la conformidad a Derecho de la propuesta de resolución bastaba para aseverar su manifiesta incompatibilidad con el marco constitucional y estatutario. No se trata de un filtro político; simplemente se pretende garantizar el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, tal como dispone el art. 9.1 CE. En consecuencia, la Mesa del Parlamento debió haber realizado un juicio de constitucionalidad y haber procedido a la consiguiente inadmisión de la propuesta<sup>41</sup>.

El cuarto y último bloque de motivos esgrimidos por los recurrentes se centra en argumentar la conculcación del art. 23 CE. La doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en torno a la naturaleza de este precepto define una estrecha relación de interdependencia entre los dos derechos reconocidos en el mismo –participación y representación política–, de modo que si los parlamentarios ven menoscabado el ejercicio de sus funciones representativas (art. 23.2 CE), también resultará afectado el

---

<sup>37</sup> STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ. 3. En este mismo sentido se han pronunciado también las SSTC 95/1994, 41/1995, 124/1995, 107/2001, 203/2001, 177/2002, 40/2003, 208/2003, 78/2006, 85/2006, 109/2009 y 57/2011.

<sup>38</sup> STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3.

<sup>39</sup> STC 95/1994, de 21 de marzo, FJ 4.

<sup>40</sup> Empleando la terminología de la STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5.

<sup>41</sup> El recurso interpuesto por los diputados de las listas del PP cita dos precedentes de iniciativas “cuyo contenido era evidentemente contrario al Estado de Derecho” y fueron inadmitidas por la Mesa del Parlamento en anteriores legislaturas: las proposiciones de ley sobre la Constitución de Cataluña del año 2008 y sobre la declaración de independencia de Cataluña del año 2010.

derecho de participación indirecta en los asuntos públicos de todos los ciudadanos (art. 23.1 CE).

Es preciso tener en cuenta que, como inequívocamente se desprende del inciso final del art. 23.2 CE, estamos ante un derecho de configuración legal cuyo contenido se integra con las facultades que las leyes y los reglamentos otorgan al cargo parlamentario. En el presente caso, quienes ejercen la petición de amparo alegan que el “*ius in officium*” inherente a su status de diputados autonómicos se ha visto ilegítimamente constreñido por las decisiones de la Mesa del Parlamento.

Así, los recurrentes arguyen que la negativa a encargar un informe jurídico a los letrados de la Cámara<sup>42</sup> es contraria al art. 5 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, según el cual los diputados tienen derecho a recibir de los servicios del Parlamento la asistencia necesaria para cumplir con sus tareas. Junto a esta privación del apoyo técnico requerido, el “*ius in officium*” de los parlamentarios también se desnaturaliza ante la evidente extralimitación de funciones de la asamblea legislativa –la iniciativa concibe la Cámara autonómica “*como depositaria de la soberanía y como expresión del poder constituyente*”<sup>43</sup>– y ante el empleo de cauces procedimentales inadecuados que modifican significativamente el régimen de adopción de acuerdos, menoscabando con ello las posibilidades de actuación de los diputados.

No obstante, la conculcación del art. 23 CE más reseñable –y la más mediática– es la derivada de la convocatoria y celebración de la Junta de Portavoces<sup>44</sup>. Con fecha de 2 de noviembre de 2015, la Presidenta del Parlamento de Cataluña convocó Junta de Portavoces para el día 3 de noviembre a fin de que ésta fuera escuchada en relación a las peticiones de reconsideración formuladas por los grupos parlamentarios de Ciudadanos y PSC. En aquel momento, los diputados electos del PP no se habían constituido como grupo parlamentario, si bien todavía se encontraban dentro del plazo

---

<sup>42</sup> Tal y como detalla el recurso interpuesto por el PSC en los antecedentes de hecho, el 29 de octubre de 2015 el Presidente del Grupo Parlamentario Socialista presentó un escrito dirigido a la Presidenta del Parlamento solicitando que la misma acordase pedir informe jurídico a los letrados de la institución con el fin de que se pronunciasen sobre la adecuación de los aspectos formales y materiales de la propuesta de resolución a la legislación vigente. El 30 de octubre la Presidenta del Parlamento respondió al Presidente del Grupo Parlamentario Socialista informando de la negativa a solicitar dicho informe jurídico.

<sup>43</sup> Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, apartado sexto.

<sup>44</sup> De conformidad con el art. 35.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, la Junta de Portavoces “está constituida por los portavoces de cada grupo parlamentario y es presidida por el presidente del Parlamento”.

reglamentariamente establecido para hacerlo<sup>45</sup>. Ante esta situación, la Presidenta del Parlamento se limitó a sugerir a los diputados populares que enviaran un representante para defender su postura en la Junta de Portavoces, cuya reunión finalmente se celebró en la fecha prevista en la convocatoria.

Pues bien, los recurrentes entienden que la Junta de Portavoces no puede considerarse válidamente constituida, de manera que tanto su convocatoria como su celebración deben estimarse vulneradoras de la facultad de conformar grupo parlamentario; facultad que, según la jurisprudencia constitucional, pertenece “*al núcleo de su función representativa ordinaria [...] y [...] constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante*”<sup>46</sup>. En suma, la actuación de la Presidencia del Parlamento podría haber situado a los diputados electos del PP en condiciones de inferioridad respecto del resto de sus compañeros, perturbando con ello el adecuado ejercicio de la representación política.

Para concluir el análisis de estos tres relevantes recursos de amparo, es preciso conocer el porqué de su especial trascendencia constitucional<sup>47</sup>. Los recurrentes del grupo parlamentario de Ciudadanos, atendiendo a la interpretación ofrecida en la STC 155/2009, de 25 de junio, identifican dos grandes razones:

1º-. Se plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional: aunque es abundante la jurisprudencia en torno a la naturaleza y significado del art. 23 CE, “*el caso que nos ocupa es único en la historia reciente de la democracia española e incluso, cabría afirmar, de las democracias de nuestro entorno*” ya que “*nunca antes un parlamento autonómico había declarado su total desconexión del ordenamiento constitucional y de*

---

<sup>45</sup> A tenor de lo dispuesto en el art. 26.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, los grupos parlamentarios han de constituirse en el plazo de ocho días hábiles a contar desde el día siguiente de la constitución del Parlamento. Teniendo en cuenta que la sesión constitutiva del Parlamento de Cataluña se celebró el día 26 de octubre de 2015, el plazo de ocho días hábiles –contados desde el día 27 de octubre– vencería el 5 de noviembre.

<sup>46</sup> STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 3.

<sup>47</sup> La Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional introdujo una importantísima reforma en materia de amparo con el fin de evitar el planteamiento abusivo de estos recursos y acabar así con el colapso que venía sufriendo desde hace años del Tribunal Constitucional. Tras la entrada en vigor de dicha norma, la nueva redacción del art. 50 LOTC exige para la admisión del recurso de amparo que los recurrentes argumenten la especial trascendencia constitucional de su petición, requisito que debe ser apreciado “atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”.

*las decisiones del Tribunal Constitucional, imponiendo al Ejecutivo autonómico la desobediencia de todo el orden constitucional y legal del Estado español*".

2º-. El asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tiene unas consecuencias políticas generales: circunstancias fácilmente apreciables si tenemos en cuenta, no sólo que se trata de un amparo parlamentario relacionado con el ejercicio de la función representativa, sino que el contenido de la iniciativa admitida a trámite pretende subvertir el vigente orden constitucional.

## **6.2. Los autos denegatorios de la suspensión solicitada**

El 5 de noviembre de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional admitió a trámite mediante providencia los tres recursos de amparo y rechazó por unanimidad en dos autos de idéntico contenido la petición de suspender los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña<sup>48</sup>. Esta medida cautelar fue solicitada por los diputados autonómicos de Ciudadanos y PP en base al art. 56.2 LOTC. En sus escritos alegaron que, en el caso de no adoptarse la suspensión inaudita parte y con carácter urgente, el amparo perdería su finalidad puesto que el resultado del debate del Pleno del Parlamento podía predecirse con absoluta certeza, al gozar de mayoría absoluta los parlamentarios proponentes de la resolución.

En los dos autos, el Tribunal Constitucional recuerda que la suspensión debe limitarse a supuestos excepcionales. La regla general es que la interposición del recurso de amparo no suspenda los efectos del acto o sentencia impugnados (art. 56.1 CE), lo cual es consecuencia de la presunción de legitimidad que revisten todas las actuaciones de los poderes públicos. A juicio del Tribunal, el mantenimiento de la ejecución de las decisiones impugnadas en el presente caso no hace perder al recurso de amparo su finalidad, *“pues la eventual sentencia estimatoria de la demanda conllevaría la declaración de nulidad de todos aquellos actos, incluidos los de trámite, que hubieran resultado lesivos de los derechos fundamentales de los demandantes de amparo, con la consiguiente adopción por este Tribunal de las medidas precisas para restablecer a los recurrentes en la integridad de sus derechos y facultades como miembros de las*

---

<sup>48</sup> El ATC 189/2015, de 5 de noviembre, deniega la suspensión solicitada por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos, mientras que el ATC 190/2015, también de 5 de noviembre, rechaza la misma medida cautelar requerida, en este caso, por los diputados del PP.

*Cámaras*”. Por tanto, se rechaza la medida cautelar ante la falta de justificación de la irreparabilidad de los posibles perjuicios ocasionados por las decisiones de la Mesa del Parlamento.

Merece la pena detenerse en las reflexiones que cierran la exposición de los fundamentos jurídicos en los autos objeto de análisis. De nuevo, se plantea la misma disyuntiva que surgió cuando se impugnaron los trámites parlamentarios del “Plan Ibarretxe”: ¿cuándo debe intervenir el Tribunal Constitucional para ejercer sus competencias? A este respecto, los magistrados mantienen el criterio que manifestaron en el ATC 135/2004: *“sin desconocer el riesgo de que en el anunciado pleno del Parlamento catalán se apruebe una resolución acorde con la propuesta tramitada”*, hay que tener presente que de la Cámara aún no ha emanado ningún resultado normativo sobre el que ejercer un control de constitucionalidad; por tanto, *“son las Asambleas parlamentarias, en su condición de poderes constituidos, las que, en primer lugar, deben velar por que sus decisiones se acomoden, en todo momento, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que la última palabra, cuando así se le pida, le corresponda a este Tribunal Constitucional”*.

Desde nuestro punto de vista, el Alto Tribunal vuelve a acertar en su decisión de evitar el condicionamiento del debate público que debe desarrollarse en los parlamentos. Su actitud prudente no sólo garantiza el normal funcionamiento de las instituciones conforme a la lógica democrática sino que, además, preserva el irrenunciable principio de la división de poderes.

### **6.3. La estimación parcial de los recursos de amparo**

El pasado día 7 de junio<sup>49</sup>, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó tres sentencias<sup>50</sup> en las que, de nuevo por unanimidad, se estiman parcialmente los recursos de amparo presentados por los diputados de Ciudadanos<sup>51</sup>, del PSC<sup>52</sup> y del PP<sup>53</sup>.

Antes de entrar a conocer la fundamentación jurídica de estos pronunciamientos –cuyo contenido es muy similar dado que el argumentario de los tres recursos de

---

<sup>49</sup> Es importante advertir que los recursos de amparo se han resuelto con posterioridad a la declaración de inconstitucionalidad de la resolución definitiva, pronunciamiento que se recoge en la STC 259/2015, de 2 de diciembre.

<sup>50</sup> Aún se encuentran pendientes de publicación en el Boletín Oficial del Estado.

<sup>51</sup> Resueltos en la STC 107/2016, de 7 de junio.

<sup>52</sup> Resueltos en la STC 108/2016, de 7 de junio.

<sup>53</sup> Resueltos en la STC 109/2016, de 7 de junio.

amparo también era coincidente—, es preciso hacer una breve referencia a las alegaciones del Ministerio Fiscal y del Letrado del Parlamento de Cataluña, que actuó en el procedimiento en nombre y representación de la Cámara.

De un lado, el Ministerio Fiscal interesa la estimación de los recursos con una motivación prácticamente idéntica a la de los demandantes de amparo, basada en dos razones concretas: (1) la Junta de Portavoces no ha sido válidamente constituida, por lo que no puede considerarse realizada la audiencia exigida por el Reglamento de la Cámara y (2) la Mesa del Parlamento no ha ejercido correctamente las funciones de calificación y admisión a trámite al omitir el control material que debería haber llevado a cabo ante la notoria inconstitucionalidad de la propuesta de resolución. Por todo ello, los acuerdos impugnados vulnerarían el derecho fundamental consagrado en el art. 23 CE del que son titulares los parlamentarios autonómicos recurrentes.

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

Sintetizadas las alegaciones de las partes, el Pleno del Tribunal Constitucional examina en primer lugar el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 27 de octubre de 2015, por el que se admite a trámite la “propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales”. Tras analizar la jurisprudencia constitucional en torno a las facultades de calificación y admisión a trámite que tienen atribuidas las Mesas de las asambleas legislativas<sup>54</sup>, los magistrados concluyen que “*en el contenido del derecho enunciado en*

---

<sup>54</sup> Por su brevedad, claridad y precisión merece ser destacada la síntesis que de esta doctrina constitucional lleva a cabo el magistrado y presidente del Tribunal don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, ponente de la STC 109/2016, de 7 junio, en el fundamento jurídico 4º A).



*el art. 23.2 CE no se encuentra lo que habría que llamar «derecho fundamental a la constitucionalidad» de las iniciativas parlamentarias o, incluso, de los acuerdos o normas a que aboquen, hipotético contenido este que no sólo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional”<sup>55</sup>. En consecuencia, la admisión a trámite de una propuesta de resolución cuyo contenido se declare posteriormente inconstitucional –como así ocurre en el caso que nos ocupa con la STC 259/2015, de 2 de diciembre– no puede considerarse lesiva del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos invocado por los demandantes de amparo.*

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

De conformidad con la jurisprudencia firme y consolidada del propio Tribunal<sup>56</sup>, *“la facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos que establezcan los reglamentos de las Cámaras, corresponde a los diputados, y [...] pertenece al núcleo principal de su función representativa parlamentaria<sup>57</sup>”* de modo que todos aquellos actos de las Cámaras que *“impidan, menoscaben o perturben ilegítimamente el ejercicio, conforme al reglamento, de tal facultad [...] conllevarán la consiguiente infracción del derecho [...] enunciado en el artículo 23.2 CE y, de manera*

---

<sup>55</sup> STC 107/2016, de 7 de junio, FJ 3; STC 108/2016, de 7 de junio, FJ 3 b); STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 4 b).

<sup>56</sup> STC 64/2002, de 11 de marzo; STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4; STC 169/2009, de 9 de julio, FJ 3; STC 10/2013, de 28 de enero, FJ 3; ATC 369/2007, de 12 de septiembre, FJ 4.

<sup>57</sup> Reiterada jurisprudencia constitucional en torno al art. 23 CE incide en que este derecho, por ser de configuración legal, ha de realizarse y preservarse de conformidad con el contenido que le atribuyan las normas que lo desarrollen; en especial, de acuerdo con lo establecido en los reglamentos de las cámaras representativas. Ahora bien, las garantías atribuidas por la Constitución derivadas de la condición de derecho fundamental no alcanzan a todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, con la consecuencia de que el *ius in officium* de los representantes sólo podrá considerarse vulnerado si las contravenciones de las normas internas de las asambleas legislativas afectan al núcleo principal de los derechos y facultades de los parlamentarios [SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, de 23 de abril de 2001, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2; y 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 4 a)].

*refleja, el derecho de todos los ciudadanos [...] a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (apartado 1 del mismo artículo)”<sup>58</sup>.*

En el presente caso, los magistrados advierten que el hecho de convocar la Junta de Portavoces antes de agotar el plazo reglamentariamente establecido para formar grupo parlamentario debe entenderse como un “apremio” a través del cual se “*colocaba a los demandantes ante la encrucijada de renunciar a su derecho a agotar los tiempos para constituirse en grupo, acudiendo así a la Junta prematuramente convocada, o ejercer en plenitud su facultad reglamentaria ratione temporis, pero sin formar parte entonces de una reunión para la que no habrían de contar aún con portavoz formalmente designado*”<sup>59</sup>. Resulta evidente, a juicio del Tribunal, que los diputados electos de las listas del PP vieron constreñido su derecho a formalizar grupo parlamentario como consecuencia de la convocatoria irregular de la Junta de Portavoces.

La vulneración del derecho fundamental invocado en amparo se reitera con la celebración efectiva de la controvertida reunión. Tal y como señalan las tres sentencias, “*los portavoces no pueden ser convocados a Junta (art. 35.2 RPC) para el ejercicio de las funciones de este órgano (art. 36 RPC) en tanto no estén, todos ellos, nombrados por sus grupos respectivos (art. 28.1 RPC), proceso de designación que sólo culminará cuando estén constituidos todos los grupos parlamentarios, incluido, eventualmente, el grupo mixto*”<sup>60</sup>. Dado que aún no se habían agotado los plazos para formar grupo parlamentario y los diputados del PP todavía no habían designado a su portavoz, la reunión que tuvo lugar el día 3 de noviembre de 2015 debe considerarse inválida. Esto implica que el procedimiento interno de reconsideración no se ajustó a lo dispuesto por el Reglamento de la Cámara, de manera que la inobservancia de un trámite esencial como es la preceptiva audiencia a la Junta de Portavoces también ha de considerarse lesiva del derecho fundamental enunciado en el art. 23.2 CE.

A modo de resumen, el Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso de amparo interpuesto por las fuerzas políticas no independentistas y anula –en nuestra opinión, de forma acertada– los Acuerdos fechados los días 2 y 3 de noviembre de 2015 por entender que son vulneradores del derecho a constituir grupo parlamentario,

---

<sup>58</sup> STC 107/2016, de 7 de junio, FJ 4 b); STC 108/2016, de 7 de junio, FJ 4 b); STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 5 a).

<sup>59</sup> STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 5 B).

<sup>60</sup> STC 107/2016, de 7 de junio, FJ 4 C); STC 108/2016, de 7 de junio, FJ 4 C); STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 6 D).

facultad integradora del núcleo esencial de la función representativa. No obstante, decide desestimar las pretensiones de los demandantes en relación con el Acuerdo de 27 de octubre de 2015 al considerar que una eventual inconstitucionalidad del contenido de la propuesta no puede ser objeto de amparo; de este modo mantiene la coherencia, no sólo con su propia doctrina, sino con el funcionamiento de nuestro sistema de justicia constitucional.

## **7. LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: STC 259/2015, DE 2 DE DICIEMBRE**

Tal como se había anunciado públicamente en los días previos a la celebración del Pleno del Parlamento de Cataluña el 9 de noviembre de 2015, el Gobierno de la Nación impugnó la Resolución 1/XI ante el Tribunal Constitucional, al amparo del art. 161.2 CE y tras haber recabado el preceptivo dictamen favorable del Consejo de Estado<sup>61</sup>.

El recurso de inconstitucionalidad se registró el 11 de noviembre de 2015 y, ese mismo día, el Pleno del Tribunal lo admitió a trámite mediante providencia. Ello supuso, de conformidad con el art. 77 LOTC, el despliegue del efecto más característico de las impugnaciones llevadas a cabo por la vía del Título V LOTC: la suspensión automática por un periodo de tiempo no superior a cinco meses de la resolución recurrida y de su anexo<sup>62</sup>.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ordenó notificar personalmente dicha providencia a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a todos los miembros de la Mesa de la Cámara, al Secretario General del Parlamento y al Presidente y demás componentes del Consejo de Gobierno –en aquel momento en funciones– *“advirtiéndoles de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada”* y *“apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir”*<sup>63</sup>. He aquí un ejemplo práctico de la aplicación del art. 87 LOTC, cuya redacción se modificó por la ya mencionada Ley Orgánica 15/2015 a fin de asegurar la ejecución de las resoluciones emanadas de la jurisdicción constitucional.

El Abogado del Estado comienza su escrito de alegaciones defendiendo que la Resolución 1/XI es impugnable por el cauce previsto en el art. 161.2 CE, al entender que se trata de *“un acto perfecto o definitivo, pues constituye una decisión adoptada por el Parlamento de Cataluña, tras debate y votación, expresiva de una manifestación institucional de la voluntad de la Cámara”*. Es más, asegura que *“también tiene efectos*

---

<sup>61</sup> Dictamen del Consejo de Estado 1166/2015, de 10 de noviembre.

<sup>62</sup> Una vez admitida a trámite la impugnación, el efecto suspensivo para las partes del proceso comenzó el mismo día de la interposición del recurso (11 de noviembre de 2015); para terceros, la suspensión desplegó sus efectos desde la publicación de la providencia en el BOE núm. 271, de 12 de noviembre de 2015, pág. 107085.

<sup>63</sup> El Tribunal Constitucional no atendió la petición que le había formulado el Gobierno de la Nación de que se apercibiera expresamente de la suspensión de funciones a las autoridades públicas catalanas responsables de un hipotético incumplimiento [art. 92.4.b) LOTC].

*jurídicos, ya que en ella el Parlamento se considera poder constituyente en orden a la creación de una República de Cataluña, ordenando al Gobierno de la Generalidad la adopción de las medidas necesarias a tal fin”.*

Una vez justificados los aspectos formales de la impugnación, el Abogado del Estado centra sus esfuerzos en argumentar que la disposición autonómica es manifiestamente inconstitucional por vulnerar hasta un total de ocho preceptos de la Carta Magna.

En primer lugar, la iniciativa respaldada por el Parlamento de Cataluña sería contraria al principio de soberanía consagrado en el art. 1.2 CE puesto que, de conformidad con la letra del precepto, la soberanía es única e indivisible y el titular de la misma es el pueblo español en su conjunto, no una fracción del mismo. Dado que los españoles quisieron la indisolubilidad de la nación y así lo expresaron en el texto constitucional (art. 2 CE), este elemental principio de soberanía impide que la decisión de romper esa unidad pueda ser tomada exclusivamente por el pueblo catalán. El mismo argumento también imposibilita alterar la forma política del Estado español declarada en el art. 1.3 CE. Es más, en opinión del Abogado del Estado, asumir que el pueblo catalán pueda ejercitar un hipotético “derecho a decidir” sobre estas cuestiones esenciales que afectan a la totalidad del país no sólo resulta contrario a la titularidad de la soberanía; también implica consentir la privación al resto de los españoles de su derecho fundamental a participar en los asuntos públicos y en los procesos de reforma constitucional (art. 23 CE).

Por otro lado, y en consonancia con la doctrina expresada en las SSTC 48/2003 y 42/2014, el Gobierno señala que en nuestro ordenamiento constitucional tienen cabida todo tipo de planteamientos, incluidos aquellos que se oponen frontalmente al contenido de la Carta Magna; ahora bien, el debate y aprobación de cualquiera de esas propuestas siempre ha de seguir los cauces procedimentales establecidos por el marco de reforma de la Constitución. El contenido de la Resolución I/XI plantea una clara ruptura del orden constitucional actual, lo cual es plenamente legítimo; sin embargo, el hecho de que no se hayan respetado las vías exigidas para articular dicha ruptura (art. 168 CE) origina un evidente vicio de inconstitucionalidad en la disposición impugnada. Este incumplimiento de las “reglas del juego” supone, desde el punto de vista del recurrente,

una infracción del principio de lealtad constitucional y del deber de fidelidad a la Constitución<sup>64</sup>.

En último término, además de conculcar el sistema de distribución territorial de competencias (arts. 148 y 149 CE) y de no respetar el carácter vinculante de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (art. 164 CE), los mandatos contenidos en la Resolución 1/XI quebrantan la configuración de España como un Estado de Derecho (art. 1.1 CE), ya que sin ningún tipo de estupor animan a los poderes públicos a no supeditarse a la Constitución, vulnerando con ello el principio de sumisión a nuestra más elemental norma de convivencia (art. 9.1 CE).

Tras dar traslado de la demanda al Parlamento de Cataluña, su Presidenta, en representación y defensa de la Cámara, formuló escrito de alegaciones defendiendo la constitucionalidad de la Resolución 1/XI en base a dos líneas argumentales.

Primeramente, el Parlamento considera que dicha resolución recoge la voluntad manifestada por el pueblo de Cataluña mediante el apoyo mayoritario a aquellos partidos políticos que, en las pasadas elecciones autonómicas del 27 de septiembre de 2015, recogían en sus programas electorales como uno de sus objetivos prioritarios el inicio de un proceso de creación de un Estado catalán independiente.

La segunda línea argumental se centra en defender que la Resolución 1/XI no es un objeto idóneo de impugnación porque no se trata de un acto jurídico, sino de naturaleza estrictamente política, ya que se limita a contener un mandato de impulso al Gobierno de la Generalitat para continuar en la senda del secesionismo. Dicho de otro modo: la Resolución carece de efectos jurídicos porque simplemente recoge una aspiración o deseo de la Cámara fruto del debate político que, tal y como recuerdan, no tiene límites de fondo y puede plantear discrepancias con el contenido de la Constitución. En este sentido, incluso se llega a proponer la reconsideración de la doctrina constitucional para garantizar con mayor firmeza el equilibrio entre las instituciones y evitar que el Alto Tribunal pueda interferir en el normal funcionamiento de nuestra democracia representativa.

---

<sup>64</sup> SSTC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3; 18/1982, de 4 de mayo; 11/1986, de 28 de enero, FJ 5; 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11; 13/2007, de 18 de enero, FJ 7.

Una vez reseñadas las alegaciones de ambas partes del proceso, el Tribunal inicia su fundamentación jurídica abordando la controversia en torno a la impugnabilidad de la Resolución 1/XI. Los magistrados entienden que esta cuestión ya se resolvió en la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la inconstitucionalidad de la Resolución 5/X por la que se aprobaba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. En ambos pronunciamientos –cuyas similitudes desde el punto de vista procesal son palmarias–, se concluye que la resolución es *“un acto parlamentario que, sin perjuicio de su veste política, tiene también una indudable naturaleza jurídica; que pone fin, asimismo, a un procedimiento parlamentario, pues constituye una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara de inicio o apertura de un determinado proceso político”*<sup>65</sup>(...); y que emana, además, de un órgano capaz de expresar la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma”<sup>66</sup>. Para aseverar dicha naturaleza, el Tribunal parte de la máxima *“lo jurídico no se agota en lo vinculante”*<sup>67</sup> y aunque entiende que la resolución puede carecer de efectos vinculantes sobre sus destinatarios, afirma que sí es susceptible de producir dos efectos jurídicos: (1) el reconocimiento a favor de determinadas instituciones catalanas *“de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la Nación española”*<sup>68</sup>; y (2) la proclamación de apertura de un proceso constituyente, lo cual exige la realización de una serie de actuaciones concretas que van más allá del terreno de lo estrictamente político.

En conclusión, la Resolución 1/XI es una disposición de carácter jurídico que podría adolecer de varios vicios de inconstitucionalidad y que emana de un órgano autonómico, por lo que procede afirmar su idoneidad como objeto del proceso de impugnación previsto en el art. 161.2 CE. Es momento, pues, de examinar la adecuación constitucional del contenido de dicha resolución.

El argumentario del Tribunal Constitucional pivota en torno a la relación entre la superioridad jurídica de la Constitución y el principio democrático.

---

<sup>65</sup> El Tribunal Constitucional incide en que la resolución ahora recurrida es la culminación de un procedimiento parlamentario, a diferencia de lo que ocurrió con la impugnación de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi. Como ya hemos mencionado en estas páginas, el ATC 135/2004 descartó en aquel caso la vía del Título V LOTC para dirigirse contra los actos de tramitación parlamentarios, puesto que éstos sólo despliegan efectos *ad intra* en tanto dicho procedimiento no concluya con la aprobación de una norma.

<sup>66</sup> STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 2.

<sup>67</sup> STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 2.

<sup>68</sup> STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 2.

En virtud de lo dispuesto en el art. 9.1 CE, la Constitución es la norma suprema y a ella están sujetos los ciudadanos y los poderes públicos. Tomando como referencia la archiconocida “pirámide normativa” ideada por Kelsen, la Carta Magna se ubica en la “cúspide” del ordenamiento jurídico; por tanto, el resto de normas jerárquicamente inferiores deben guardar conformidad con el contenido del texto constitucional. Ello permite preservar, no sólo un mínimo de coherencia en el desarrollo del sistema normativo, sino también la legitimidad jurídico-política del mismo.

Desde el punto de vista del Alto Tribunal, no resulta oportuno contraponer –como sí hace la Presidencia del Parlamento de Cataluña en sus alegaciones– legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda. A lo largo de su unánime pronunciamiento, los magistrados recuerdan que la Constitución de 1978 es el marco de convivencia que libre y democráticamente se ha otorgado a sí mismo el pueblo español; por ello, la lealtad constitucional no está reñida en ningún momento con el principio democrático. Es más, la necesaria sujeción al contenido de la Constitución en base a su supremacía normativa es lo que legitima la actuación política de cualquier poder público y lo que permite garantizar todos los derechos y libertades de la ciudadanía española<sup>69</sup>.

Por otro lado, es importante destacar que nuestra Carta Magna asume el pluralismo político como uno de sus más importantes principios inspiradores (art. 1.1 CE), ya que es un valor esencial en cualquier democracia que se precie. El reconocimiento de la libertad de opiniones permite, entre otros planteamientos, la defensa de propuestas secesionistas como la que hoy día se debate en Cataluña; de hecho, el propio Tribunal Constitucional ya admitió en 2014 que el llamado “derecho a decidir” es una *“aspiración política susceptible de ser defendida en el marco de la Constitución”* [STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4 c)]. No obstante, el fallo hace hincapié en que *“como los demás valores y principios constitucionales, también el de pluralismo político constituye un valor positivado”* integrado por una serie de *“contenidos y procedimientos irrenunciables que son a su vez condiciones y requisitos previamente consensuados”*<sup>70</sup>; por este motivo, la conversión de esos planteamientos en normas o en otras determinaciones del poder público ha de respetar los cauces de reforma y ha de

---

<sup>69</sup> “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” [STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4 c)].

<sup>70</sup> STC 259/2015, de 2 de diciembre de 2015, FJ 5 b).



someterse al control de constitucionalidad, no para constreñir el debate público, sino para salvaguardar la jerarquía normativa y, en última instancia, la operatividad del principio democrático.

La Resolución 1/XI declara “*el inicio del proceso de creación de un Estado catalán independiente en forma de república*”<sup>71</sup>, lo cual supone una conculcación evidente de la indisoluble unidad de la nación española (art. 2 CE) y del principio de soberanía (art. 1.2 CE). En el proceso constituyente, el pueblo español –sujeto soberano unitario a tenor de la interpretación conjunta de los arts. 1.2 y 2 CE– abogó por construir un Estado social y democrático de Derecho único o común para todos, sin perjuicio de su compleja articulación a través del reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran nuestro país. Por todo ello, no resulta admisible conforme al marco constitucional actual que sólo una fracción del conjunto del pueblo soberano –en este caso, los catalanes y catalanas– decida sobre la configuración territorial de todo el país.

Ante tales constataciones, el Tribunal Constitucional se ve abocado a declarar la inconstitucionalidad y la nulidad de la Resolución 1/XI por suponer “*un expreso rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución misma, frente a la que se contrapone, de modo expreso, un poder que se reclama depositario de una soberanía y expresión de una dimensión constituyente desde los que se ha llevado a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional*”<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, apartado segundo.

<sup>72</sup> STC 259/2015, de 2 de diciembre de 2015, FJ 6.

## 8. CONCLUSIONES

Llegados a este punto, el rigor de la investigación exige extraer algunas conclusiones derivadas de este breve análisis relativo al proceso soberanista en Cataluña.

En primer lugar es preciso destacar que los parlamentarios proponentes de la Resolución 1/XI parten de una errónea –por interesada– interpretación de la voluntad popular manifestada en las elecciones autonómicas del 27 de septiembre de 2015. Es innegable que en los últimos años se ha fortalecido el sentimiento independentista en Cataluña, sobre todo a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional que en junio de 2010 declaró la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la última reforma del Estatuto de Autonomía; pero lo cierto es que una valoración estrictamente plebiscitaria de los resultados electorales vierte, a día de hoy, una mayoría de votos favorables a la permanencia en España, a pesar de que la traducción en escaños otorgue un mayor número de diputados a las fuerzas políticas independentistas. Por tanto resulta cuanto menos discutible, desde un punto de vista democrático, la legitimidad que se arroga el Parlamento de Cataluña para justificar su apuesta por la senda del secesionismo.

La aprobación de la Resolución 1/XI supone un cambio en la estrategia seguida por los partidarios de la independencia para lograr sus objetivos políticos. La Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña de enero de 2013, por la que se aprobó la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña, y el intento de celebrar una consulta popular sobre el futuro político de Cataluña en noviembre de 2014, pretendían articular las aspiraciones soberanistas a través de diversas astucias jurídicas cuya inconstitucionalidad, en su caso, fue desvelada por el Alto Tribunal. Sin embargo, la Resolución 1/XI aboga por abandonar definitivamente el mundo del Derecho para adentrarse en un status pre-jurídico, en un proceso constituyente “desconectado” del ordenamiento español y desobediente de la jurisdicción constitucional.

Resulta especialmente llamativo este cambio en la orientación del *procés*, sobre todo si tenemos en cuenta el desaprovechamiento de la oportunidad brindada por el Tribunal Constitucional en la STC 42/2014, de 25 de marzo, que dio cabida a una interpretación del polémico “derecho a decidir” concibiéndolo como una aspiración política que puede defenderse a través de procedimientos ajustados a la legalidad constitucional. De este modo, se abría la posibilidad de encauzar las voluntades secesionistas por la vía civilizada del Derecho, a imagen y semejanza de lo que ha ocurrido en otros países

como Canadá –Quebec ha celebrado hasta dos referéndums, en 1980 y en 1995, ambos con resultado contrario a la independencia– o Gran Bretaña –el referéndum para decidir si Escocia debía ser un país independiente tuvo lugar el 18 de septiembre de 2014 y ganó el sí a la permanencia con una diferencia de más de diez puntos–.

No obstante, ante el imparable auge del movimiento independentista en Cataluña y el inmovilismo del Gobierno central –tan criticado–, las fuerzas políticas soberanistas han decidido acelerar el proceso y dar los primeros pasos en dirección a una secesión unilateral. Estas intenciones se plasman en el propio texto de la resolución cuando se recoge el mandato de erigir las principales estructuras del futuro Estado catalán; cuando el Parlamento insta a las autoridades autonómicas a desobedecer las decisiones de las instituciones del Estado español o cuando, en definitiva, se habla del inicio de un proceso masivo, sostenido y pacífico de desconexión democrática.

Pocas dudas caben acerca de la temeridad jurídica de la precitada resolución, cuyos mandatos suponen un burdo quebrantamiento del Estado de Derecho y una manifiesta vulneración de múltiples preceptos de nuestra Carta Magna, en especial aquellos que consagran la titularidad de la soberanía, la indisolubilidad de la nación y la primacía de la Constitución. La STC 259/2015, de 2 de diciembre, no es más que la crónica de una inconstitucionalidad anunciada; el freno inmediato –los magistrados reconocen al inicio de la fundamentación jurídica de la sentencia que han actuado con insólita celeridad– a un proyecto en el que buena parte de la doctrina ha vislumbrado inconsistencias, contradicciones y, sobre todo, un abismo de incertidumbre jurídica.

En nuestra opinión, el Tribunal Constitucional ha constatado lo que para casi todos era evidente y ha actuado correctamente al anular la Resolución 1/XI y al otorgar el amparo invocado por las irregularidades en la tramitación parlamentaria de la propuesta, que resultaron lesivas del derecho a participar en los asuntos públicos de algunos diputados autonómicos. Asimismo, ha mantenido la postura prudente que ya sostuvo frente al “Plan Ibarretxe”: pese a las peticiones de los demandantes de amparo, el Tribunal ha demostrado su firme compromiso con la separación de poderes y ha contribuido al adecuado funcionamiento de la democracia parlamentaria, evitando obstaculizar el debate público desarrollado en las asambleas legislativas y limitando su intervención al control de constitucionalidad de los resultados normativos.

Lamentablemente, los aciertos del supremo intérprete de la Constitución no se han visto respaldados por el diálogo institucional que debería existir entre el Gobierno central y el Gobierno de la Generalitat. Muchos juristas han reprobado duramente –y a nuestro juicio con razón– la aparente instrumentalización del Tribunal Constitucional, a quien se ha acudido para sofocar los (des)propósitos jurídicos del secesionismo. Lo que ocurre es que aquellos que apelan exclusivamente al imperio de la ley para afrontar la cuestión catalana parecen haberse olvidado de la dimensión política del problema y pretenden solucionar a golpe de sentencia conflictos que, más allá de su ajuste legal o constitucional, están estrechamente vinculados con la historia, la lengua, la cultura y la identidad.

La “desconexión democrática” de Cataluña es un delirio jurídico, pero ante todo es un desafío político. Son numerosas las voces entre la población española que hoy reclaman una amplia reforma constitucional, y entre los diversos aspectos que pretenden ser objeto de revisión, se encuentra el modelo de organización territorial del Estado. En este sentido, hay autores que abogan por la conversión de España en un Estado federal; otros, por ejemplo, prefieren continuar con el modelo autonómico a dos velocidades, y apuestan por otorgar un mayor grado de autogobierno a comunidades históricas como Cataluña en base a su singularidad. Sea cual sea la opción escogida de entre los muchos escenarios que se antojan posibles, lo que está claro es que el momento actual requiere de voluntad negociadora, habilidad política y capacidad de consenso; y aunque el Tribunal Constitucional siga desempeñando su papel como árbitro en aras a preservar el Estado de Derecho, sólo desde las tribunas parlamentarias podrá encontrarse el encaje territorial que mejor se adecúe a las aspiraciones de la ciudadanía.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

### *Referencias doctrinales*

ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R. *Derecho Constitucional* (3ª Ed.), Tecnos, Madrid, 2014.

ARROYO GIL, A. “En el federalismo está la solución”, en *El País*. 22 de septiembre de 2015.

— “Herramientas de la Constitución”, en *El País*. 11 de noviembre de 2015.

DE CARRERAS SERRA, F. “Independencia anunciada”, en *El País*. 3 de noviembre de 2015.

— “Tarde pero bien”, en *El País*. 1 de septiembre de 2015.

— “¿Colar goles al Estado?”, en *El País*. 20 de julio de 2015.

ENÉRIZ OLAECHEA, F.J. “Las singularidades territoriales en el constitucionalismo español. Una disposición adicional para Cataluña”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 2, 2015.

— “Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 4, 2014.

FERRERES COMELLA, V., FOSSAS ESPADALER, E. y SAIZ ARNAIZ, A. “Inconsistencias de la ‘desconexión’”, en *El País*. 24 de noviembre de 2015.

FOSSAS ESPADALER, E. “Desconexión y debilidad”, en *El País*. 9 de noviembre de 2015.

— “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”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 101, 2014.

— “Suspensiones”, en *El País*. 12 de noviembre de 2015.

GARCÍA ROCA, J. “Desafío secesionista y justicia constitucional”, en *El País*. 23 de septiembre de 2015.

LÓPEZ GUERRA, L., ESPÍN E., GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMPES, P. y SATRÚSTEGUI M. *Derecho constitucional. Vol. II Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013

PÉREZ FRANCESCH, J.L. “El procedimiento de impugnación de disposiciones y resoluciones autonómicas sin rango de ley previsto en el artículo 161.2 CE y en el Título V de la LOTC”, en *Revista de Derecho Político*, nº 71-72, 2008.

PÉREZ ROYO, J. *Curso de Derecho Constitucional* (14ª Ed.), Marcial Pons, Madrid, 2014.

— “¿Juez de la constitucionalidad de la ley o censor parlamentario?”, en *El País*. 6 de enero de 2004.

REVIRIEGO PICÓN, F. “El Título V de la LOTC y el denominado Plan Ibarretxe. Comentario al Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2004”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 14, 2004.

RUBIO LLORENTE, F. “El Plan Ibarretxe: Más allá del marco constitucional”, en *Cuadernos de Alzate*, nº 28, 2003.

— “Una impugnación equivocada”, en *El País*. 8 de noviembre de 2003.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J. “La nueva reivindicación de la secesión de Cataluña en el contexto normativo de la Constitución española de 1978 y el Tratado de Lisboa”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 31, 2013.

TAJADURA TEJADA, J. “Referéndum en el País Vasco (Comentario a la STC 103/2008, de 11 de septiembre)”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 23, 2009.

URÍA ETXEBARRÍA, M. “No es tiempo de vetos”, en *El País*. 16 de mayo de 2004.

VÍRGALA FORURIA, E. “El Proyecto Ibarretxe: independentista, antidemocrático e inconstitucional”, en *Cuadernos de Alzate*, nº 29, 2003.

### ***Referencias jurisprudenciales***

ATC 135/2004, de 20 de abril de 2004. Impugnación de disposiciones autonómicas 6761-2003, formulada por el Gobierno de la Nación en relación con la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”.

STC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008. Recurso de inconstitucionalidad 5707-2008, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la 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.

STC 31/2010, de 28 de junio de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

STC 42/2014, de 25 de marzo de 2014. Impugnación de disposiciones autonómicas 1389-2013, formulada por el Gobierno de la Nación respecto de 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.

STC 31/2015, de 25 de febrero de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 5829-2014, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

STC 32/2015, de 25 de febrero de 2015. Impugnación de disposiciones autonómicas 5830-2014, formulada por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.

STC 138/2015, de 11 de junio de 2015. Impugnación de disposiciones autonómicas 6540-2014, formulada por el Gobierno de la Nación respecto de las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre de 2014.

ATC 189/2015, de 5 de noviembre de 2015. Recurso de amparo 6205-2015, promovido por los Diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos en el Parlamento de Cataluña respecto de los acuerdos de la Mesa de la Cámara que admitieron a trámite la “propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales”.

ATC 190/2015, de 5 de noviembre de 2015. Recurso de amparo 6207-2015, promovido por los Diputados del Parlamento de Cataluña elegidos por las listas del Partido Popular respecto de los acuerdos de la Mesa de la Cámara que admitieron a trámite la “propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales”.

STC 259/2015, de 2 de diciembre de 2015. Impugnación de disposiciones autonómicas 6330-2015, formulada por el Gobierno de la Nación respecto de la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015.

STC 107/2016, de 7 de junio de 2016. Recurso de amparo 6205-2015, promovido por los Diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos en el Parlamento de Cataluña respecto de los acuerdos de la Mesa de la Cámara que admitieron a trámite la “propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales”.

STC 108/2016, de 7 de junio de 2016. Recurso de amparo 6206-2015, promovido por los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Parlamento de Cataluña respecto de los acuerdos de la Mesa de la Cámara que admitieron a trámite la “propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales”.

STC 109/2016, de 7 de junio de 2016. Recurso de amparo 6207-2015, promovido por los Diputados del Parlamento de Cataluña elegidos por las listas del Partido Popular respecto de los acuerdos de la Mesa de la Cámara que admitieron a trámite la “propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales”.