



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**ESTUDIO COMPARATIVO DE LA  
SUSPENSIÓN DE LA AUTONOMÍA EN LAS  
CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS DE 1931 Y  
1978**

Autor: Vicente Conde Pardavila  
5º E-3 Business Analytics  
Derecho Constitucional

Tutor: Prof. D. Luis Méndez López

Madrid  
Junio 2022



# ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
I. INTRODUCCIÓN.....	4
II. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1931.....	6
<b>CAPÍTULO I: MARCO NORMATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1931. EL ESTADO INTEGRAL Y LOS MECANISMOS DE SUSPENSIÓN DE LA AUTONOMÍA</b> .....	8
1. <i>EL RÉGIMEN AUTONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1931</i> .....	8
1.1 La organización territorial del Estado en la Constitución de 1931 .....	8
1.2 Los mecanismos de control estatal sobre las entidades territoriales en la Constitución de 1931..	10
2. <i>EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA DE 1932</i> .....	13
<b>CAPÍTULO II: SUSPENSIÓN DE LA AUTONOMÍA BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1931. LOS SUCESOS DE OCTUBRE DE 1934 Y LA RESPUESTA DEL ESTADO</b> .....	15
1. <i>LOS SUCESOS DE OCTUBRE DE 1934</i> .....	16
2. <i>LA LEY DE 2 DE ENERO DE 1935, DE SUSPENSIÓN DE LA AUTONOMÍA DE CATALUÑA</i> .....	18
3. <i>LA RESTAURACIÓN DE LA AUTONOMÍA CATALANA: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE 5 DE MARZO DE 1936</i> .....	21
III. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	25
<b>CAPÍTULO I: MARCO NORMATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. RÉGIMEN AUTONÓMICO Y MECANISMOS DE SUSPENSIÓN DE LA AUTONOMÍA</b> .....	26
1. <i>LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978</i> .....	26
2. <i>LOS MECANISMOS DE CONTROL ESTATAL SOBRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978</i> .....	32
<b>CAPÍTULO II: SUSPENSIÓN DE LA AUTONOMÍA EN DERECHO COMPARADO. LA INFLUENCIA DEL MODELO ALEMÁN</b> .....	38
<b>CAPÍTULO III: SUSPENSIÓN DE LA AUTONOMÍA BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1978. EL PROCÉS, LOS SUCESOS DE OCTUBRE DE 2017 Y LA RESPUESTA DEL ESTADO</b> .....	40
1. <i>EL PUJOLISMO, EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA DE 2006 Y EL INICIO DEL PROCÉS</i> .....	40
2. <i>LOS SUCESOS DE OCTUBRE DE 2017</i> .....	45
3. <i>LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN</i> .....	47
IV. COMPARACIÓN DE AMBOS CASOS .....	50
V. CONCLUSIONES DEL TRABAJO .....	51
VI. BIBLIOGRAFÍA .....	53
1. LEGISLACIÓN .....	53
2. JURISPRUDENCIA .....	54
3. OBRAS DOCTRINALES .....	55
4. OTROS RECURSOS .....	57

## I. INTRODUCCIÓN

A raíz de la declaración de independencia de Cataluña, en octubre de 2017, y los acontecimientos posteriores a esta, mucho se ha escrito sobre el régimen autonómico de la Constitución de 1978. Y, en particular, sobre su posible suspensión, recogida en el artículo 155 del texto constitucional. A lo largo de este trabajo, se analizará esta posibilidad, su marco jurídico en el régimen constitucional actual y la influencia del derecho comparado en su configuración. Para ello, se realizará un estudio comparativo entre la suspensión de la autonomía en las constituciones españolas de 1931 y 1978, prestando atención tanto a su encaje dentro de la ley fundamental como a su aplicación práctica. De este modo, a efectos de comparar el régimen de la suspensión en ambos textos constitucionales, se analizará la aplicación de la misma en los desafíos independentistas de 1934 y 2017.

El año 2017 fue un *annus horribilis* para la normalidad democrática y constitucional en España. El *procés* -proceso independentista catalán- llevaba en marcha desde 2010, alcanzando en octubre de 2017 su punto álgido con la declaración unilateral de independencia de Cataluña por parte del presidente de la Generalidad de Cataluña,<sup>1</sup> Carles Puigdemont. Los efectos del desafío secesionista catalán en los ámbitos político, social y económico fueron enormes y, un lustro después, aún pueden sentirse en Cataluña y en el conjunto de España.

Con todo, no se trata de la primera vez en la historia de España que se proclama la independencia de una región autónoma de manera unilateral por sus gobernantes. El 6 de octubre de 1934, 83 años antes de la declaración del presidente Puigdemont, su antecesor en el cargo, Lluís Companys, declaró el Estado Catalán, en el marco de conflictividad social y política que caracterizó a la Segunda República Española. Sentó, de esta forma, el mayor precedente de secesión de una región española de la historia reciente de nuestro país.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> En lo referente al uso del término Generalidad, conviene aclarar que el Estatuto catalán de 1932 se refiere a las instituciones de autogobierno de Cataluña con el nombre genérico de *Generalidad*. Dado que gran parte de este trabajo se centra en el periodo histórico de vigencia de este Estatuto y que el idioma de este trabajo es el castellano, he considerado conveniente utilizar este término (y no su variante en catalán).

<sup>2</sup> Es importante aclarar en este punto que, si bien la declaración de Companys constituye el mayor precedente de proclamación de la independencia de Cataluña, ello no significa que sea el único, debiendo

Son muchas las similitudes entre ambas declaraciones. En primer lugar, ambas hunden sus raíces en una supuesta afrenta a Cataluña por parte del órgano garante de la legalidad constitucional: el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Garantías Constitucionales, respectivamente.<sup>3</sup> Asimismo, ambos procesos fueron impulsados y liderados por el poder ejecutivo catalán (el consejo de gobierno de la Generalidad y su presidente), en frontal enfrentamiento con el orden constitucional español vigente. Por último, y como se ha mencionado, ambos casos desembocaron en la proclamación unilateral del estado catalán (esto es, la independencia de Cataluña del resto de España) y la consiguiente reacción de los poderes constitucionales españoles, ante el intento de secesión de una parte del territorio nacional.

Sin embargo, si bien son muchas las similitudes entre los acontecimientos de octubre de 1934 y de octubre de 2017, también son notables las diferencias entre ambas declaraciones de independencia. Cabe destacar que la intentona de 1934 adquirió carácter de rebelión armada, siendo sofocada por el ejército español (que bombardeó el Palacio de la Generalidad, sede del presidente de la institución). En los sucesos de 2017, por su parte, si bien se apreciaron *episodios de violencia*, la misma no alcanzó la suficiente entidad para poder considerarse rebelión.<sup>4</sup> Esta declaración se caracterizó, por lo general, por su carácter pacífico y sus tintes democráticos, en claro contraste con los tintes de insurrección armada que adoptó la declaración de 1934.

En lo que interesa a este trabajo -centrado en la comparación desde una perspectiva jurídico-constitucional de ambas declaraciones de independencia y la respuesta jurídica adoptada por parte del Estado- el punto de comparación fundamental entre ambos desafíos independentistas es la suspensión de la Autonomía catalana y su encaje en las Constituciones de 1931 y 1978, respectivamente. Como se verá, poco tuvieron que ver la reacción del aparato del Estado y su encaje constitucional en una y otra intentona. De hecho, podría afirmarse que la experiencia de 1934 determinó la adopción de una serie

---

hacerse referencia también a las proclamaciones de Macià de 1931, al intento de proclamación del Estado catalán de 1873 y a la breve República catalana de 1641.

<sup>3</sup> En este sentido, la Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 8 de junio de 1934 y la Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 31/2010, de 28 de junio.

<sup>4</sup> Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, núm. 459/2019, de 14 de octubre – Fundamento de Derecho (B), apartado 4.4.

de mecanismos en la Constitución de 1978, que más tarde serían aplicados tras los sucesos de octubre de 2017.

Podría parecer éste un estudio meramente histórico-jurídico, centrado en el análisis de unos acontecimientos históricos determinados desde una perspectiva jurídica, para sacar una serie de conclusiones sobre la suspensión de la autonomía en la historia constitucional española. Si bien este es innegablemente el objetivo inmediato de este trabajo, y el enfoque con el que se estructura el mismo, el objetivo mediato del trabajo es otro bien distinto.

Desde la convicción de que los acontecimientos pasados determinan, en gran parte, el porvenir de los acontecimientos futuros, la importancia de este trabajo radica en dar a conocer qué paso en 1934 y cómo el desafío independentista y la suspensión de la autonomía entonces determinaron la configuración jurídica y aplicación de esta figura posteriormente. En palabras de Churchill, “*aquellos que no aprenden de la historia están condenados a repetirla*”.<sup>5</sup> Quizás, si los sucesos de 1934 hubieran sido estudiados en mayor profundidad, nunca se hubieran producido los acontecimientos de octubre de 2017.

Para terminar de introducir el trabajo y tratar de concretar los objetivos mencionados, conviene hacer un breve resumen de cómo se va a estructurar el trabajo, en aras de facilitar su seguimiento por el lector. A estos efectos, se va a comenzar analizando el régimen autonómico de la Constitución de 1931 y el encaje de la suspensión en el mismo, así como los sucesos que llevaron a su aplicación. En segundo lugar, se procederá a analizar, en similares términos, el régimen autonómico y la figura y aplicación de la suspensión en la Constitución de 1978, prestando especial atención al tratamiento constitucional que se le da a la misma en Derecho Comparado. Por último, se realizará una comparación de la suspensión de la autonomía en ambos regímenes, exponiendo las conclusiones alcanzadas por el estudio.

## II. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1931

---

<sup>5</sup> Frase pronunciada por Winston Churchill en 1948 en la Cámara de los Comunes, parafraseando al filósofo hispano-estadounidense George Santayana (Disponible en: <https://winstonchurchill.org/resources/in-the-media/churchill-in-the-news/folger-library-churchills-shakespeare/>; última consulta el 09/06/2022).

El 14 de abril de 1931 se proclamó en España la Segunda República, en sustitución del régimen monárquico establecido durante la Restauración. Sin entrar a debatir el carácter más o menos democrático de los inicios del nuevo sistema, lo cierto es que, desde la promulgación de la República y la convocatoria de Cortes Constituyentes, era anhelo común de la mayoría de fuerzas políticas españolas dotar al país de una Constitución moderna y plenamente democrática. Se pretendía, mediante la misma, dar una solución efectiva y consensuada a los múltiples problemas a los que se había enfrentado el constitucionalismo español hasta entonces, destacando, entre otros, la cuestión religiosa, la cuestión social, la cuestión agraria o la cuestión territorial.

A los efectos de este trabajo, conviene centrarnos en el tratamiento que se dio a la cuestión territorial en el texto constitucional. Se trata éste de uno de los problemas más espinosos de la historia del constitucionalismo español, consistente en el encaje de las diferentes regiones en el Estado español y la organización territorial del mismo, al que todavía hoy no se le ha dado una solución completamente satisfactoria.

Ya en fecha tan temprana como 1873, durante la Primera República, Emilio Castelar trató de dar solución al problema territorial, mediante el Proyecto de Constitución Federal de 1873. El mismo basaba su propuesta de organización territorial de España en un modelo puramente federalista, en el que las distintas regiones españolas se constituían en Estados, que se organizaban en una República federal.<sup>6</sup> Con todo, el fin de la Primera República y la Restauración de la Monarquía en 1874 dieron carpetazo al Proyecto.

Con la Restauración borbónica (1874-1931), se retomó el centralismo como forma de organización territorial del estado, consagrándose el mismo en la Constitución de 1876. No obstante, es precisamente durante este periodo cuando se desarrollan los movimientos nacionalistas periféricos, principalmente catalanes y vascos, con el surgimiento de partidos como la Lliga Regionalista o el PNV, respectivamente. Estos movimientos abogaron, desde su aparición, por el abandono del centralismo y el autogobierno de sus respectivas regiones.

---

<sup>6</sup> Artículos 1 y 39 del Proyecto de Constitución Federal de 1873 (Disponible en: [https://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873\\_cd.pdf](https://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873_cd.pdf); última consulta el 09/06/2022).

Con este trasfondo histórico, se desarrollaron los debates para consensuar el texto de la Constitución de 1931, tratando de dar respuesta, nuevamente, al problema regional. Como resulta lógico, fue difícil alcanzar un acuerdo que satisficiera a todas las sensibilidades (centralistas, federalistas, autonomistas, etc.). Finalmente, se pactó una fórmula intermedia: el “Estado Integral”, a medio camino entre el Estado federal y el unitario. De este modo, se acogían las pretensiones de mayor autonomía de los nacionalistas periféricos y de los federalistas, si bien evitando las debilidades de un Estado puramente federal. Esta era la idea, al menos, la cual acabo por demostrarse más efectiva en la teoría que en la práctica. De una forma u otra, la Constitución Republicana se aprobó el 9 de diciembre de 1931 y, con ella, el nuevo modelo de Estado Integral.<sup>7</sup>

## **CAPÍTULO I: MARCO NORMATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1931. EL ESTADO INTEGRAL Y LOS MECANISMOS DE SUSPENSIÓN DE LA AUTONOMÍA**

### **1. EL RÉGIMEN AUTONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1931**

#### **1.1 La organización territorial del Estado en la Constitución de 1931**

El concepto de Estado Integral venía recogido en el artículo 1º de la Constitución de 1931<sup>8</sup>. El mismo establecía que “*la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones*”, enunciando, de esta forma, el principio autonomista que se desarrollaba en profundidad en el Título Primero del texto constitucional.

Bajo el título de Organización Nacional, el Título Primero de la Constitución Republicana desarrollaba todo lo relativo a la organización territorial del estado y, en particular, a la autonomía de municipios y regiones y al acceso a la misma por parte de estas.

En este sentido, el artículo 8º de la ley fundamental, a modo de apertura del Título Primero, enunciaba que “*El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su*

---

<sup>7</sup> González Hernández, E. (2006). *El problema regional en la II República: los controles estatales sobre las regiones autónomas en la Constitución de 1931 y los acontecimientos de 6 de octubre de 1934*. Parte del Proyecto de investigación “*Reforma constitucional y reforma de los Estatutos*”, del que es investigador principal Pedro González Trevijano. Madrid: Revista de las Cortes, pp. 258 y 259.

<sup>8</sup> La Constitución española de 1931 se puede consultar en el archivo digital del Congreso de los Diputados (Disponible en: [https://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931\\_cd.pdf](https://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf); última consulta el 09/06/2022).

*territorio actual, estará integrado por los Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía*”. Conviene detenerse a analizar la dicción literal de este precepto, paradigma del Estado Integral. Por un lado, menciona los *límites irreductibles de su territorio actual* [del Estado], en un claro guiño al concepto de la unidad nacional de España. Por otro lado, hace referencia a *las regiones que se constituyan en régimen de autonomía*, abriendo la puerta a la obtención de la autonomía por parte de las regiones históricas del Estado. De esta forma, y como se ha visto, se trataba de dar cabida en el nuevo régimen constitucional a conceptos tan dispares en ese momento como la unidad nacional y el principio autonomista.

Con todo, el precepto que resulta realmente interesante, a los efectos de este estudio, es el artículo 11 de la Carta Magna. El mismo determinaba el modo de acceso a la ansiada autonomía por parte de las regiones históricas, por medio de un Estatuto de Autonomía elaborado por ellas mismas (de conformidad con lo previsto en el artículo 12). A continuación, se reproducen los dos extractos del artículo que revisten mayor interés de cara a este estudio:

*“Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 12. (...)”*

*Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.*

El citado artículo 11 sirve como clave de bóveda del Estado Integral de la Constitución de 1931. Mediante el mismo, se establece la figura del Estatuto de Autonomía como *ley básica* de las regiones autónomas que se fueran a constituir en el futuro, solo supeditada a la Constitución estatal. Además, se establece la obligación por parte del Estado central de reconocer y amparar este Estatuto, que sería elaborado y aprobado por las instituciones y electores de la región en cuestión, de acuerdo con el artículo 12. Este último también preveía la necesaria aprobación de cada Estatuto por parte de las Cortes Generales españolas, que solo podían rechazarlo en caso de no ajustarse a los preceptos

constitucionales y leyes orgánicas del Estado. De esta forma, se establecía una serie de contrapesos a la no obstante enorme autonomía que se concedía a las regiones, que no tenía precedente en la historia moderna de nuestro país.

Para finalizar este análisis del Título Primero, conviene mencionar que, los artículos siguientes (13 a 22) recogían el régimen de reparto de competencias entre el Estado y las Regiones autónomas. De este modo, el artículo 14 incluía una relación de las competencias reservadas en exclusiva al Estado central; el artículo 15, de las competencias en las que era competencia del Estado legislar, si bien correspondía a las Regiones la ejecución de la legislación estatal; y, el artículo 16, abría la puerta a la asunción de las competencias no mencionadas (tanto su legislación como su ejecución), por parte de las Regiones autónomas, siempre que las mismas estuvieran recogidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Nuevamente, los artículos 18 y 21 servían de contrapeso a las altas cotas de autonomía disponibles para las Regiones, estableciendo la presunción de asunción estatal de todas las competencias no recogidas en los Estatutos (artículo 18) y la primacía del derecho estatal sobre el regional, en las competencias que no se hubieran reservado en exclusiva a las Regiones autónomas en sus respectivos Estatutos (artículo 21). El resto de artículos del Título Primero desarrollaban distintos aspectos de las relaciones entre el Estado y las Regiones, terminando de articular la organización territorial del Estado Integral.

## **1.2 Los mecanismos de control estatal sobre las entidades territoriales en la Constitución de 1931**

La adopción de un modelo territorial descentralizado por un estado lleva siempre aparejada la necesidad de establecer mecanismos de control para velar por la integridad nacional. En palabras del catedrático de Derecho Administrativo Leopoldo Tolivar Alas, *“en el caso de modelos descentralizados, las técnicas de intervención que se reservan los órganos estatales revisten un mayor grado de interés, al poner de manifiesto cautelas y temores existentes con respecto a unas autonomías que, por otro lado, son paradójicamente asumidas en una Constitución como principio rector de la organización propia del Estado”*.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Tolivar Alas, L. (1981). *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, p. 40.

En este sentido, la adopción por la Constitución de 1931 del Estado Integral, con el reconocimiento de la autonomía de las regiones por sus artículos 1º y 8º, hacía necesario el establecimiento de una serie de mecanismos de control de esta autonomía en el propio texto constitucional.

Tradicionalmente, la doctrina constitucional ha clasificado los mecanismos de control de la autonomía en tres: (i) la negociación política; (ii) el control jurisdiccional u ordinario; y, (iii) la coerción del poder estatal sobre el autonómico -los conocidos como controles extraordinarios-.<sup>10</sup> Como se verá a continuación, el modelo adoptado por la Constitución de 1931 preveía casi en exclusiva el control jurisdiccional del ejercicio de la autonomía, con una nula previsión de ningún tipo de control extraordinario.

Entre las fórmulas verticales de control de la autonomía recogidas en la Constitución Republicana, cabe mencionar las siguientes. El artículo 12 del texto constitucional recogía la facultad de inspección estatal en la redacción de los Estatutos de Autonomía, cuyo texto, una vez aprobado por las dos terceras partes del censo electoral de la región en cuestión, debía ser aprobado por las Cortes. Asimismo, se excluía la intervención de las asambleas parlamentarias de las regiones autónomas en el proceso de reforma estatutaria, controlando así, de manera indirecta, la evolución de la autonomía regional. De esta forma, el Estatuto de autonomía se configuraba como una suerte de carta otorgada por el Estado, correspondiendo a este tanto su aprobación como todas las fases de su reforma.<sup>11</sup> En palabras de Francisco Tomás y Valiente, “*el poder constituyente de revisión no podía ser compartido en manera alguna, ni su última palabra ni su primera iniciativa*”.<sup>12</sup>

En la misma línea, el artículo 15, en sede de traspaso de competencias ejecutivas del Estado a las regiones autónomas, preveía que “*podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes (...)*”, dejando al arbitrio del poder legislativo estatal el traspaso de este tipo de

---

<sup>10</sup> Aja, E. et alii. (1985). *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos, p. 471.

<sup>11</sup> González Hernández, 2006, p. 290.

<sup>12</sup> Tomás y Valiente, F. (1996) *Soberanía y autonomía en la Segunda República y en la Constitución de 1978*. Conferencia pronunciada el día 5 de abril de 1995 en el Circle de Seminaris d'Actualitat Jurídica del Departament de Justicia. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Justicia, Edició de la Universitat Autònoma, p. 25.

competencias, al ser el encargado de valorar la capacidad de las regiones autónomas para ejercerlas. Por su parte, el artículo 19 recogía la figura de la ley de bases, a la que deberían ajustarse las normas de las regiones autónomas, que se podría dictar “*cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República*”. Si bien se reservaba al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación de esta necesidad, correspondía nuevamente a las Cortes la aprobación de este tipo de leyes. Similar tesitura tenía el artículo 18, que establecía la primacía estatal en todo aquello no previsto en los estatutos de autonomía.<sup>13</sup>

Por otro lado, el artículo 20 reservaba al Gobierno de la República la facultad de dictar Reglamentos para la ejecución de las leyes estatales, aún en los casos en que dicha ejecución estuviese atribuida a los poderes autonómicos. Ello suponía el reconocimiento al poder ejecutivo central de la facultad de fiscalización administrativa de las regiones autónomas (esto es, su control administrativo).<sup>14</sup>

Finalmente, como se ha mencionado, se establecía como colofón de los mecanismos de control de la autonomía el control de constitucionalidad. El mismo se reservaba al Tribunal de Garantías Constitucionales, mediante el recurso de inconstitucionalidad de las leyes, recogido en el Título Tercero de la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales (artículos 28 y 29).<sup>15</sup> Asimismo, era competencia de este Tribunal conocer sobre los conflictos entre el Estado y las regiones autónomas, y de estas entre sí, tal y como se establecía en el artículo 121, apartado c), de la Constitución, y en el Título Quinto de la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales (artículos 54 a 66).<sup>16</sup>

Como se puede comprobar, no eran pocos los mecanismos de control de la autonomía de las regiones que se contemplaban en la Constitución de 1931. No obstante, como se ha mencionado, estos mecanismos solo abarcaban el ámbito del control ordinario de la autonomía, sin incluir ninguna alusión al control extraordinario de esta. La inclusión de mecanismos de control extraordinario hubiese permitido al sistema constitucional

---

<sup>13</sup> González Hernández, 2006, pp. 290 y 291.

<sup>14</sup> González Hernández, 2006, p. 291.

<sup>15</sup> La Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, de 14 de junio de 1933, fue publicada en la Gaceta de Madrid de 30 de junio de 1933, n.º 181, pp. 2331-2341. (Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1933/181/A02331-02341.pdf>; última consulta el 09/06/2022).

<sup>16</sup> González Hernández, 2006, p. 291.

republicano la ejecución forzosa de las obligaciones atribuidas constitucionalmente a las regiones autónomas, o incluso, llegado el caso, la disolución de los órganos autonómicos, en supuestos de grave incumplimiento por estos de las previsiones constitucionales. En definitiva, la gran carencia del Estado Integral republicano fue no incluir, a modo de cláusula de cierre del sistema autonómico, un artículo similar al 155 de la Constitución de 1978, que permitiese el control extraordinario de la autonomía de las regiones en ciertas circunstancias.<sup>17</sup>

Lo anterior resulta particularmente extraño si se tiene en cuenta, como afirmaba Tolivar Alas, que “*las cautelas y controles ejercitados sobre las Regiones obedecen a la clásica dialéctica soberanía versus autonomía y al temor, en definitiva, al fantasma del secesionismo*”.<sup>18</sup> Fantasma que, al momento de aprobarse la Constitución republicana, estaba muy presente, al haber proclamado Francesc Macià la República Catalana el 14 de abril de 1931, antes incluso de la proclamación de la República Española. Además, aún perduraba en el imaginario colectivo la experiencia del cantonalismo, acontecida apenas seis décadas antes, durante la Primera República.<sup>19</sup>

En opinión de Niceto Alcalá-Zamora, a la sazón primer presidente de la República, “*hubiera sido mejor que el propio artículo 12 terminará previendo, con carácter general, para todos los Estatutos, el quorum de aprobación, el de suspensión, el de modificación y el de derogación*”.<sup>20</sup> Con todo, la Constitución de 1931 nunca llegó a incluir una cláusula que previera la suspensión de la autonomía de las regiones,<sup>21</sup> lo que, a la postre, justificaría los enormes problemas de inconstitucionalidad de la Ley de 2 de enero de 1935, mediante la que se suspendió indefinidamente la autonomía catalana tras los sucesos de octubre de 1934.<sup>22</sup>

## 2. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA DE 1932

---

<sup>17</sup> González Hernández, 2006, p. 292.

<sup>18</sup> Tolivar Alas, 1981, p. 29.

<sup>19</sup> González Hernández, 2006, p. 292.

<sup>20</sup> Alcalá-Zamora, N. (1981). *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*. Madrid: Cívitas, p. 69.

<sup>21</sup> Cláusula que sí que incluían otras Constituciones de la época, destacando el artículo 48.2 de la Constitución de Weimar.

<sup>22</sup> González Hernández, 2006, pp. 294 y 295.

Aún antes de la aprobación de la propia Constitución Republicana, el 9 de diciembre de 1931, el proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña (conocido como *Estatuto de Nuria*) fue sometido a referéndum, en agosto de ese mismo año, siendo aprobado por más del 99% de los votantes catalanes<sup>23</sup>. El 18 de agosto de 1931, Niceto Alcalá Zamora, a la sazón presidente del Gobierno Provisional de la República, lo presentó a las Cortes Constituyentes para su aprobación parlamentaria.<sup>24</sup>

El Proyecto de Estatuto de Cataluña de 1931 se arrogaba, por mucho, más competencias de las que habían sido ya aprobadas en los debates de las Cortes Constituyentes. A efectos ilustrativos, determinaba que “*Cataluña es un Estado autónomo dentro de la República española*” (artículo 1º); abría la posibilidad de “*agregar otros territorios al de Cataluña*” (artículo 4º); establecía la lengua catalana como oficial en Cataluña, relevando la oficialidad del castellano a “*las relaciones con el Gobierno de la República*” (artículo 5º); establecía una ciudadanía catalana, diferenciada de la española (artículo 9º); otorgaba a Cataluña, en exclusiva, las competencias en educación y justicia (artículo 13, apartados a) y d), respectivamente); e incluso establecía las condiciones del servicio militar en Cataluña (artículo 36)<sup>25</sup>. En total, componían el Proyecto de Estatuto 52 artículos, regulando todo tipo de materias en la Región.

El Proyecto fue recortado enormemente durante su tramitación parlamentaria en las Cortes Constituyentes, entre enero y abril de 1932, pasando de los 52 artículos originales a únicamente 18, adecuando su contenido al de la recién aprobada Constitución. A modo de ejemplo, las menciones al Estado catalán, la oficialidad exclusiva del catalán o la competencia exclusiva en educación fueron reemplazadas por su calificación como Región Autónoma (artículo 1), la cooficialidad con el castellano (artículo 2) y la supeditación de sus competencias en educación a los preceptos constitucionales (artículo

---

<sup>23</sup> Viana, I. (2013, 24 de octubre). El “problema perpetuo” del Estatuto Catalán. *ABC*. Obtenido el 17/05/2022 de: [https://www.abc.es/historia/historia-estatutos-catalunia-201007150000\\_noticia.html](https://www.abc.es/historia/historia-estatutos-catalunia-201007150000_noticia.html) (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>24</sup> Tusell Gómez, J. (1997). *Historia de España. Vol. XII. La Segunda República. De la Segunda República a la Guerra Civil*. Madrid: Espasa Calpe, p. 74.

<sup>25</sup> Proyecto único de Estatuto de Autonomía de Cataluña. Publicado en el diario *ABC* el 14 de julio de 1931, (Edición de la mañana), pp. 35-38. (Disponible en: <https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19310714-35.html>; última consulta el 09/06/2022).

7). Otras cuestiones, como la ciudadanía catalana o las competencias en materia de justicia, fueron directamente suprimidas del texto del Estatuto<sup>26</sup>.

A los efectos de este trabajo, merece la pena detenerse en el caso del artículo 52 del Proyecto, en sede de modificación del Estatuto de Autonomía. Este precepto preveía la “*modificación por igual procedimiento que el seguido para su elaboración*”, esto es, mediante votación del Parlamento catalán, plebiscito de los Ayuntamientos, referéndum popular y aprobación por el Parlamento de la República (en ese orden). La versión final del Estatuto, no obstante, modificaba este precepto, recogiendo la reforma estatutaria en su artículo 18. El mismo establecía que el Estatuto podía reformarse tanto por iniciativa de la Generalidad (manteniendo las previsiones del artículo 52 del Proyecto) como por iniciativa del Gobierno, a propuesta de la cuarta parte de los votos de las Cortes. En ambos casos, era necesaria para la aprobación de la reforma el voto favorable de las dos terceras partes de las Cortes.

Tras 4 meses de lentas deliberaciones, el intento de golpe de estado del General Sanjurjo (la *Sanjurjada*), en agosto de 1932, aceleró la tramitación parlamentaria del Estatuto. La redacción final del mismo fue aprobada por las Cortes Generales por 314 votos a favor, 24 en contra y 132 abstenciones, mediante la Ley del 15 de septiembre de 1932, por la cual se aprueba el Estatuto de Cataluña.<sup>27</sup>

Los recortes respecto del Proyecto original no sentaron bien entre los nacionalistas catalanes, que, no obstante, consideraron la aprobación del Estatuto como un logro en pro del establecimiento de la nación catalana. Por su parte, el Estatuto tampoco fue bien recibido por los partidarios del Estado unitario, que lo consideraron un paso tendente a la desintegración de España<sup>28</sup>.

## **CAPÍTULO II: SUSPENSIÓN DE LA AUTONOMÍA BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1931. LOS SUCESOS DE OCTUBRE DE 1934 Y LA RESPUESTA DEL ESTADO**

---

<sup>26</sup> La Ley de 15 de septiembre de 1932, por la cual se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cataluña, fue publicada en la Gaceta de Madrid de 21 de septiembre de 1932, n.º 265, pp. 2090-2094. (Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1932/265/A02090-02094.pdf>; última consulta el 09/06/2022).

<sup>27</sup> Tusell Gómez, 1997, p. 74.

<sup>28</sup> Ídem (23).

## 1. LOS SUCESOS DE OCTUBRE DE 1934

Con este marco jurídico en vigor, tras las elecciones generales celebradas el 19 de noviembre de 1933, ascendió al poder el Partido Radical de Alejandro Lerroux, dando comienzo al conocido como *bienio radical-cedista*. Según la profesora de Derecho Constitucional Esther González Hernández, fue precisamente esta entrada de posiciones conservadoras en el Gobierno de la República la que desencadenó un enfrentamiento abierto con los nacionalistas catalanes que, a la postre, desembocaría en los sucesos de octubre de 1934 y en la consiguiente suspensión de la autonomía catalana.<sup>29</sup>

Si bien los enfrentamientos entre el Gobierno central y la Generalidad fueron constantes a lo largo de este periodo, merece una especial mención el conflicto que se generó en torno a la Ley de Contratos de Cultivo (*Llei de Contractes de Conreu*, por su denominación en catalán), aprobada por la Generalidad el 12 de abril de 1934. Mediante la misma, la Generalidad -presidida por Lluís Companys desde diciembre de 1933- buscaba eliminar las barreras que impedían el acceso a la propiedad de la tierra de los *rabassaires*<sup>30</sup>. Los terratenientes, apoyados por la *Lliga Regionalista*, lograron que el Gobierno Central recurriera la norma ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.<sup>31</sup>

La Ley fue declarada inconstitucional en su totalidad por el Alto Tribunal el 8 de junio de 1934 (en el que fue su primer fallo desde su creación)<sup>32</sup>, lo que fue interpretado por muchos catalanes como un ataque frontal a la autonomía de la región. El 12 de junio, los diputados de ERC y del PNV (en solidaridad), abandonaron sus escaños en las Cortes Republicanas a modo de protesta, a la vez que el Parlamento de Cataluña aprobaba una ley idéntica a la anterior, en un claro desafío al Gobierno central. En aras de disminuir la creciente tensión entre el Gobierno de la República y la Generalidad, se trató de alcanzar un acuerdo entre ambas instituciones para modificar la Ley, evitando acudir nuevamente al recurso de inconstitucionalidad.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> González Hernández, 2006, p. 269.

<sup>30</sup> Parte cesionaria en los contratos de *rabassa morta*, tradicionales en el ámbito agrario catalán. Mediante estos contratos, el propietario de la tierra cedía una parte del terreno al *rabasser* para el cultivo de vides, recibiendo en contraprestación la mitad o un tercio de lo recolectado. Como es lógico, los *rabassaires* eran apoyados por Esquerra Republicana de Cataluña, en el gobierno de la Generalidad. El Gobierno de la República, conservador, apoyaba las posiciones de los terratenientes.

<sup>31</sup> González Hernández, 2006, p. 271.

<sup>32</sup> Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 8 de junio de 1934. Publicada en la Gaceta de Madrid de 12 de junio de 1934, n.º 163, pp. 1654 a 1661.

<sup>33</sup> González Hernández, 2006, pp. 272 y 273.

No obstante, estos intentos de alcanzar un acuerdo con la Generalidad fueron tachados de complacientes con el nacionalismo por la CEDA, que retiró su apoyo al Gabinete Samper el 1 de octubre de 1934, exigiendo su entrada en el Gobierno. Lerroux recibió el encargo de formar gobierno, incluyendo a tres ministros de la CEDA en el mismo, noticia que se hizo pública el 4 de octubre. Los socialistas no tardaron en convocar la *huelga general revolucionaria*, que comenzaría el día siguiente en todo el territorio nacional, dando lugar a la Revolución de octubre de 1934<sup>34</sup>.

Ante estos hechos, el 6 de octubre de 1936, a las 8 de la mañana, el presidente de la Generalidad, Lluís Companys, pronunció el siguiente discurso: *“En esta hora solemne, en nombre del pueblo y del Parlamento, el Gobierno que presido asume todas las facultades del poder en Cataluña, proclama el Estado Catalán dentro de la República Federal Española, y, al establecer y fortificar la relación con los dirigentes de la protesta general contra el fascismo, les invita a establecer en Cataluña el Gobierno provisional de la República, que hallará en nuestro pueblo catalán el más generoso impulso de fraternidad en el común anhelo de edificar una República Federal libre y magnífica”*<sup>35</sup>.

De esta forma, proclamaba el Estado Catalán, bajo la excusa de una supuesta solidaridad con la causa revolucionaria. Asimismo, trató de atraer a su causa al ejército y los cuerpos armados. No obstante, el General de la IV División Orgánica, Domingo Batet, se negó a secundar la intentona y declaró el estado de guerra, siguiendo órdenes del Gobierno central (presidido por Lerroux), cercando y bombardeando el Palacio de la Generalidad y el Ayuntamiento.<sup>36</sup> Diez horas después de proclamado el Estado Catalán, Companys y su gabinete se rindieron, siendo detenidos y trasladados a un buque-prisión.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> P. Villatoro, M. (2019, 7 de octubre). Cuando Franco salvó a la II República de ser destruida por el terror socialista de 1934. *ABC*. Obtenido el 24/05/2022 de: [https://www.abc.es/historia/abci-cuando-franco-salvo-republica-destruida-terror-socialista-1934-201910070221\\_noticia.html](https://www.abc.es/historia/abci-cuando-franco-salvo-republica-destruida-terror-socialista-1934-201910070221_noticia.html) (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>35</sup> Crónica original del diario *La Vanguardia*, edición del 9 de octubre de 1934, pp. 7 y ss. (Disponible en: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1934/10/09/pagina-7/33155299/pdf.html>; última consulta el 09/06/2022).

<sup>36</sup> Todo ello estaba previsto en la Ley del Orden Público de 28 de julio de 1933. En particular, el estado de guerra se regulaba en su Título II, Capítulo IV (*“Del Estado de Guerra”*), contemplando el mando por la Autoridad militar y el uso de la fuerza en sus artículos 53 y 54, respectivamente. Publicada en la Gaceta de Madrid de 30 de julio de 1933, n.º 211, pp. 682 a 690.

<sup>37</sup> González Hernández, 2006, pp. 261 y 262.

## 2. LA LEY DE 2 DE ENERO DE 1935, DE SUSPENSIÓN DE LA AUTONOMÍA DE CATALUÑA

La detención de Companys y del resto de consejeros de la Generalidad originó un vacío de poder en Cataluña, al ser estos suspendidos de sus funciones por el Tribunal de Garantías Constitucionales.<sup>38</sup> En tanto se adoptaban las medidas pertinentes desde el Gobierno central, el general Batet, encargado de sofocar la intentona secesionista, quedó al mando de Cataluña (aún bajo estado de guerra), adoptando medidas de urgencia. Las mismas se centraron, principalmente, en cesar a las autoridades regionales y locales que habían secundado la proclamación, sustituyéndolas por personas afines.<sup>39</sup>

No fue hasta el 14 de noviembre que se comenzó a tramitar el Proyecto de Ley sobre la suspensión de la autonomía catalana presentado por el Gobierno, abriéndose un convulso debate parlamentario al respecto del futuro del Estatuto de autonomía.<sup>40</sup> No obstante, la misma no se aprobaría hasta el 2 de enero de 1935, casi tres meses después de la proclamación de Companys. En ese lapso de tiempo, Cataluña vivió bajo un régimen de incertidumbre constitucional, generándose en Madrid un marcado ambiente de hostilidad hacia la región.<sup>41</sup>

Durante este periodo, se aprobaron diversas normas para ir cubriendo los vacíos provocados por la intentona secesionista y restablecer progresivamente el orden en la región. Entre estas, cabe destacar la prórroga del presupuesto autonómico (dada la imposibilidad de preparar uno nuevo), la modificación del régimen de tenencia ilícita de armas, la asunción por parte del coronel Jiménez Arenas de la presidencia accidental de la Generalidad, la incautación de la recaudación tributaria de la Generalidad, así como la ya mencionada sustitución de las autoridades públicas catalanas, en particular en materia educativa y laboral. Merece especial mención el orden público, siendo suspendidos de empleo y sueldo los funcionarios autonómicos de este servicio (los mozos de escuadra) y

---

<sup>38</sup> Lerroux interpuso una querrela contra ellos por delito de rebelión militar, ante la jurisdicción militar. La defensa letrada de los acusados solicitó la competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales, que la aceptó y acordó la suspensión de estos en el ejercicio de sus cargos. Finalmente, por medio de Sentencia de 6 de junio de 1935, el Tribunal condenó a los inculpados a treinta años de reclusión por delito de rebelión militar, atendiendo a la calificación del Fiscal. Sentencia publicada en la Gaceta de Madrid de 12 de junio de 1935, n.º 163, pp. 2123-2131.

<sup>39</sup> González Hernández, 2006, pp. 262 y 263.

<sup>40</sup> *Diario de Sesiones de Cortes*, de 14 de noviembre de 1934.

<sup>41</sup> Fossas Espadaler, E. (2020). *La respuesta de la República ante la rebelión del 6 de octubre de 1934 en Cataluña*. Barcelona: Revista Española de Derecho Constitucional. Título IV: “La respuesta política”.

revirtiendo el Gobierno de la República las transferencias de competencias hechas en esta materia mediante Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 26 de noviembre de 1934.<sup>42</sup>

Con todo, la situación de interinidad y gobierno militar en Cataluña no era sostenible en el tiempo, por lo que, tras intensos debates y la prevalencia de las posiciones conservadoras, se aprobó la Ley de 2 de enero de 1935, de suspensión de la autonomía de Cataluña. La misma contaba con tres artículos, el primero de los cuales, de mayor interés para este estudio, se reproduce a continuación:<sup>43</sup>

*“Artículo 1º. Quedan en suspenso las facultades concedidas por el Estatuto de Cataluña al Parlamento de la Generalidad, hasta que las Cortes, a propuesta del Gobierno y después de levantada la suspensión de garantías constitucionales, acuerden el restablecimiento gradual del régimen autonómico”.*

De esta forma, quedaba suspendida, de manera temporal, la autonomía de Cataluña (si bien sin un término preestablecido, lo que en la práctica suponía una suspensión indefinida). Tal y como recogía el artículo 2º de la Ley de 2 de enero de 1935, un Gobernador General, nombrado por el Gobierno de la República, asumiría las funciones atribuidas por el Estatuto de autonomía a las instituciones catalanas. Por su parte, el artículo 3º preveía la creación de una Comisión que estudiara la subsistencia, reversión o reordenación de las competencias traspasadas a la Generalidad, declarando en todo caso la competencia estatal en materia de Enseñanza, Justicia y Orden Público.<sup>44</sup>

No obstante, la Ley, si bien conciliaba las posiciones de cedistas y radicales en el Gobierno, sin acoger las propuestas más conservadoras de monárquicos y tradicionalistas (que abogaban por la completa derogación del Estatuto) no fue bien recibida por los sectores de izquierdas ni catalanistas. Como era bien sabido, la mayoría del Gobierno, si bien contraria a la derogación del Estatuto, veía la rebelión catalana como una oportunidad para esquilmar la autonomía de la región, a cuya concesión (y al concepto

---

<sup>42</sup> Hernández, 2006, pp. 264 y 274-276.

<sup>43</sup> Ley de 2 de enero de 1935, de Suspensión de la Autonomía de Cataluña. Publicada en la Gaceta de Madrid de 3 de enero de 1935, n.º 3, pp. 82 y 83.

<sup>44</sup> González Hernández, 2006, pp. 280 y 281.

mismo del Estado Integral) los partidos que lo integraban se habían opuesto desde el principio.<sup>45</sup>

Los sectores catalanistas defendían la inconstitucionalidad de la Ley, considerándola una afrenta directa a su recién conseguida autonomía. En palabras del líder de la Liga Catalana, Francesc Cambó, “*La fórmula significa para Cataluña una injusticia, porque se la castiga por un pecado que no ha cometido. Jurídicamente, significa una ilegalidad, porque se va a una revisión por procedimientos y caminos distintos de los que la ley establece*”.<sup>46</sup>

Por su parte, tampoco Alcalá Zamora, presidente de la República, estaba conforme con la misma, defendiendo la reforma constitucional y del Estatuto como soluciones alternativas. Tal y como se recoge en sus memorias, “*A pesar de mi creencia sobre la escasísima aptitud de la Generalidad para el goce de una amplia autonomía y mi convicción de que debía reformarse en tal punto la Constitución y el Estatuto, encontré excesivo e injusto bandazo la ley del 2 de enero de 1935, que estrangulaba totalmente las libertades autonómicas*”.<sup>47</sup> Impulsada por Alcalá-Zamora, la reforma constitucional, que incidía en el problema de la falta de base constitucional de la suspensión de la autonomía, cayó en saco roto.<sup>48</sup>

En definitiva, la aprobación de la Ley supuso el fin de la incertidumbre constitucional en Cataluña, que vivió en una situación de provisionalidad hasta las elecciones de febrero de 1936 y la victoria del Frente Popular, que restablecería el *statu quo* autonómico. Bajo este modelo provisional, se reinstauró cierta normalidad en la región, abandonándose el estado de guerra, nombrándose sendos Gobiernos de la Generalidad (dominados por políticos conservadores) e impulsándose la devolución gradual de servicios al gobierno autonómico, que para abril de 1935 ya había recuperado todas sus competencias, excepto las de Orden Público.<sup>49</sup> Sin embargo, no puede obviarse lo anómalo de esta situación, en

---

<sup>45</sup> Fossas Espadaler, 2020, Título IV.

<sup>46</sup> Martín Alarcón, J. (2017, 21 de octubre). El primer ‘155’: ¿qué pasó en 1935 cuando se suspendió la autonomía de Cataluña? *El Confidencial*. Obtenido el 27/05/2022 de: [https://www.elconfidencial.com/cultura/2017-10-21/articulo-155-constitucion-suspension-autonomia-1935\\_1464359/](https://www.elconfidencial.com/cultura/2017-10-21/articulo-155-constitucion-suspension-autonomia-1935_1464359/) (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>47</sup> Ídem (46)

<sup>48</sup> Ídem (46)

<sup>49</sup> En este sentido, el Decreto del Consejo de Ministros de 16 de abril de 1935, *declarando en suspenso los diversos Decretos y disposiciones ministeriales que modificaron interinamente el régimen estatutario de*

la que el Gobierno de la República nombraba al presidente de la Generalidad, que no mantenía ninguna relación con el Parlamento regional, aún en suspenso.<sup>50</sup>

### 3. LA RESTAURACIÓN DE LA AUTONOMÍA CATALANA: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE 5 DE MARZO DE 1936

Como se ha mencionado, desde la propia aprobación de la Ley de 2 de enero de 1935, los distintos sectores del catalanismo, apoyados por la izquierda, defendieron la inconstitucionalidad de la suspensión de la autonomía de Cataluña.

En este sentido, cabe mencionar la cuestión de competencia promovida contra la Ley por el diputado regional de la Liga Catalana, Antonio Martínez Domingo, ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, el 19 de enero de 1935. Actuando en funciones de presidente interino de la Generalidad,<sup>51</sup> el diputado alega en su escrito que “(...) *la modificación o reforma del Estatuto sólo puede efectuarse con arreglo a lo prescrito en el artículo 18 del mismo, y con los requisitos exigidos, que no se han cumplido en la ley cuestionada, por lo cual las Cortes se han excedido de sus funciones legislativas y han acordado sobre materia que escapa a su competencia (...)*”. El Tribunal de Garantías Constitucionales inadmitió la cuestión sin entrar a valorar el fondo del asunto, mediante Sentencia de 20 de febrero de 1935, fallando que “*D. Antonio Martínez Domingo carece de personalidad para promover cuestión de competencia legislativa en representación del Poder ejecutivo de la Región autónoma de Cataluña, sin que deba por ello examinarse el fondo de la misma*”.<sup>52</sup>

---

*la región autónoma de Cataluña con posterioridad al 6 de Octubre de 1934*. Publicado en la Gaceta de Madrid de 18 de abril de 1935, n.º 108, p. 563.

<sup>50</sup> Fossas Espadaler, 2020, Título IV.

<sup>51</sup> Martínez Domingo había tomado posesión el día 9 de enero como presidente de la Generalidad. Ello, bajo el argumento de que, al impugnar la constitucionalidad de la Ley de 2 de enero de 1935, le correspondía a él, en su calidad de vicepresidente segundo del parlamento regional, ejercer las funciones de presidente de la Generalidad, tomando como base jurídica el artículo 44 del Estatuto de Régimen Interior de Cataluña, de mayo de 1933 (que preveía que la vacante de la presidencia de la Generalidad correspondía a la presidencia del Parlamento regional, también vacante). En este sentido, véanse los Antecedentes de hecho de la Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 20 de febrero de 1935.

<sup>52</sup> Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 20 de febrero de 1935. Publicada en la Gaceta de Madrid de 24 de febrero de 1935, n.º 55, pp. 1650-1652. Las partes citadas se corresponden con los Antecedentes de hecho y el Fallo de la Sentencia.

Es asimismo destacable la reacción del ámbito jurídico catalán, enviando un escrito la Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, el 18 de junio de 1935, al presidente del Gobierno de la República y al de las Cortes. En el mismo se defendía la inconstitucionalidad de la Ley de 2 de enero de 1935 por infringir los artículos 11, 15 y 16 de la Constitución de 1931. Asimismo, se afirmaba la inconstitucionalidad formal de la suspensión de la autonomía, al no haber sido votada conforme al procedimiento del artículo 18 del Estatuto de autonomía; así como su inconstitucionalidad material, al incumplir lo previsto en los artículos 1 y 14 de este.<sup>53</sup>

El 29 de noviembre de 1935, Martínez Domingo intentó nuevamente la derogación de la Ley de 2 de enero de 1935, interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra la misma en calidad de presidente del Parlamento de Cataluña y por acuerdo de su Diputación Permanente. El recurso hacía suyas las conclusiones alcanzadas por la Academia catalana, suplicando que *“se declare la inconstitucionalidad de la Ley impugnada por infringir el artículo 11 en relación con los 15 y 16 de la Constitución: (a) De una manera formal, en cuanto no fue votada en la forma prescrita por el artículo 18 de la Ley estatutaria de 15 de Septiembre de 1932; y (b) De una manera material, en cuanto, por lo que especialmente se refiere al artículo 1.º de dicha Ley de 2 de enero de 1935, vulnera abiertamente el Estatuto de Cataluña, al privar de sus facultades al Parlamento de la Generalidad”*.<sup>54</sup>

Con todo, el recurso de Martínez Domingo cayó en el olvido hasta que se implantó un nuevo escenario político en España, tras las elecciones generales del 16 de febrero de 1936.<sup>55</sup> El 19 de febrero, Manuel Azaña, líder de Izquierda Republicana, formó gobierno con miembros de los partidos del Frente Popular, la coalición de izquierdas que había ganado las elecciones.<sup>56</sup> En una de sus primeras medidas, y en cumplimiento de uno de los principales compromisos de su programa electoral, el Gobierno de Azaña amnistió a los implicado en la Revolución de octubre de 1934 (entre los que se encontraban

---

<sup>53</sup> Acadèmia de Legislació i Jurisprudència de Catalunya (1935). *Discussions sobre Temes de Dret Públic*.

<sup>54</sup> Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1936. Publicada en la Gaceta de Madrid de 8 de marzo de 1936, n.º 72, pp. 2024 y 2025. La cita se corresponde con los Antecedentes de hecho de la Sentencia, donde se describe el recurso de inconstitucionalidad mencionado.

<sup>55</sup> Técnicamente, se trataba de la primera vuelta de las elecciones, debiendo realizarse la segunda vuelta el 1 de marzo. No obstante, esta nunca llegó a realizarse.

<sup>56</sup> Si bien excede al ámbito de este trabajo, conviene mencionar que esta victoria ha sido tachada de fraudulenta por diversos autores, sin que la historiografía haya alcanzado una conclusión unánime sobre la existencia de fraude electoral y el posible alcance del mismo.

Companys y los consejeros catalanes, sentenciados a 30 años de prisión por rebelión militar), mediante Decreto-Ley de 21 de febrero de 1936.<sup>57</sup>

Por su parte, mediante Decreto-Ley de 26 de febrero de 1936 (y con la Ley de 2 de enero de 1935 aún en vigor), “*Se autoriza al Parlamento catalán para reanudar sus funciones, al efecto de designar el Gobierno de la Generalidad*”.<sup>58</sup> Se trataba de cumplir así otra de las grandes promesas electorales del Frente Popular, la restitución de la autonomía de Cataluña. El 29 de febrero de 1936 se celebró sesión del Parlamento catalán, en la se nombró presidente de la Generalidad a Lluís Companys, por aclamación y en su ausencia. Este volvió a Barcelona el 2 de marzo, restituyendo a los consejeros cesados en sus puestos (a excepción de Dencàs, fugado tras los sucesos de octubre de 1934) y restableciendo la vigencia de la Ley de Contratos de Cultivo, origen de los sucesos de octubre de 1934.<sup>59</sup>

Casi de forma simultánea al restablecimiento de la Generalidad, el 5 de marzo de 1936 se dictó Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales, admitiendo la legitimación de Martínez Barrio para interponer el recurso de inconstitucionalidad y estimando el mismo de manera parcial, declarando inconstitucional la Ley de 2 de enero de 1935. El fallo de la Sentencia sentaba que “*(...) desestimando la inconstitucionalidad formal alegada, debe declarar y declara la inconstitucionalidad material de la ley de 2 de enero de 1935, en el caso concreto de este recurso*”.<sup>60</sup>

En el Fundamento de Derecho Segundo, se reconocía que los sucesos de octubre de 1934 habían “*quebrantado seriamente los supuestos en que se apoya el régimen autonómico y perturbado la relación normal entre los órganos del Poder (...) planteando al Gobierno la inexcusable necesidad de rescatar los resortes del orden público*”. No obstante, la Sentencia determinaba que los mecanismos a disposición del Gobierno de la República para mantener el orden público se limitaban a la Ley de 28 de julio de 1933, del Orden

---

<sup>57</sup> Decreto-Ley de 21 de febrero de 1936, *concediendo la amnistía a los penados y encausados por delitos políticos y sociales, e incluyendo en esta amnistía a los concejales de los ayuntamientos del país vasco, condenados por sentencia firme*. Publicado en la Gaceta de Madrid de 22 de febrero de 1936, n.º 53, p.1515.

<sup>58</sup> Decreto-Ley de 26 de febrero de 1936, *autorizando al Parlamento catalán para reanudar sus funciones al efecto de designar el Gobierno de la Generalidad*. Publicado en la Gaceta de Madrid de 27 de febrero de 1936, n.º 58, p. 1635.

<sup>59</sup> González Hernández, 2006, pp. 296 y 297; también Fossas Espadaler, 2020, Título VI.

<sup>60</sup> Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1936. Publicada en la Gaceta de Madrid de 8 de marzo de 1936, n.º 72, pp. 2024 a 2025.

Público, y a la convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña, afirmando que “(...) *entendió [el Gobierno] que debía armonizar el respeto al principio autonómico con las exigencias impuestas por el interés nacional, creando una figura no prevista en el texto constitucional: la virtual suspensión del Estatuto (...)*”. Continuaba la Sentencia afirmando que “*Estas razones, como en general las de tipo político, incluso las que se inspiran en apreciaciones de necesidad, no pueden servir de base para una decisión de este Tribunal si son contradictorias con los preceptos constitucionales*”, añadiendo que “*La suspensión del régimen autonómico, establecida en la ley, podría convertirse en medio de derogar prácticamente el Estatuto*” lo que conllevaría que “*al poder discrecional que se le confiere [al Gobierno] en materia de tan especial significación se añade esta anomalía: el régimen autonómico deja de significar la estructura de núcleos integrantes del Estado español (...) para diluirse en una serie de competencias fraccionadas y revocables*”.<sup>61</sup>

Asimismo, la Sentencia afirmaba, en su Fundamento de Derecho Tercero, que “*Si bien los Estatutos de autonomía previstos en la Constitución no son leyes de categoría constitucional, lo es el principio de autonomía de que nace, y es también cierto que el artículo 11 de la Constitución (...) impone al Estado la obligación de reconocerlos y ampararlos como parte integrante de su ordenamiento jurídico*”, reconociendo tan solo la inconstitucionalidad material de la Ley de 2 de enero de 1935 al determinar que “*(...) es por infracción de los mismos [los Estatutos de autonomía] por lo que debe considerarse inconstitucional la ley de 2 de enero de 1935, ya que, al instituir en sus tres artículos un régimen intermedio entre la autonomía y el derecho común, viola los preceptos constitucionales que garantizan aquella [artículos 11 y 12] y que, a su vez, no autorizan el régimen que resulta de la aplicación de la mencionada ley*”.<sup>62</sup>

Cinco vocales, contrarios a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley, formularon un voto particular, que en su Fundamento de Derecho Primero, afirmaba que “*(...) una Ley del Parlamento español no puede ser inconstitucional, aunque sea opuesta a un Estatuto regional, a no ser que el precepto vulnerado se contenga en la Constitución, pero en este caso, su inconstitucionalidad nacerá de oponerse a ésta y no al Estatuto regional*”. Por su parte, el Fundamento de Derecho Octavo del voto particular sentenciaba

---

<sup>61</sup> Ídem (60)

<sup>62</sup> Ídem (60)

que “la Ley de 2 de enero impugnada no hizo volver a Cataluña al régimen provincial, que es lo que evidentemente le hubiera supuesto la derogación del régimen autonómico, sino que estableció un estado transitorio de derecho ante el estado de hecho creado por la rebelión armada (...)”.<sup>63</sup>

El 6 de marzo, al día siguiente de dictarse la Sentencia, Gaziel, director del periódico La Vanguardia, publicaba el artículo “Una Sentencia memorable”, recogiendo sus reflexiones sobre esta. En el mismo, expresaba su sorpresa porque “(...) durante catorce meses largos, Cataluña ha podido vivir públicamente sometida a una ley anticonstitucional, sin que ninguna de las fuerzas políticas gobernantes se diese cuenta del caso, ni del peligro que representaba”. Además, afirmaba que “La doctrina original de que la Constitución y el Estatuto forman algo inseparable, un todo orgánico, viene ahora refrendada por el supremo Tribunal del país, con el remache de ser éste, por su composición, un tribunal tildado de ultraderechista y reaccionario”, concluyendo que “Los estatutos autonómicos cobran, pues, un carácter políticamente casi sagrado”.<sup>64</sup>

La estimación por parte del Tribunal de Garantías Constitucionales de la inconstitucionalidad de la Ley de 2 de enero de 1935 suponía la nulidad de la misma, con carácter retroactivo. En otras palabras, quedaban sin efecto, no solo la Ley, sino todas las normas que trajesen causa de ella, desde su fecha de publicación. Este hecho, si bien adquirió firmeza al dictarse la propia Sentencia, fue recogido por el Decreto de 9 de mayo de 1936.<sup>65</sup> Por medio del mismo, quedaba reinstaurada formalmente la plena vigencia del Estatuto de autonomía de Cataluña, en los mismos términos que había tenido antes de los sucesos de octubre de 1934.<sup>66</sup>

### III. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

---

<sup>63</sup> Ídem (60)

<sup>64</sup> Gaziel. (1936, 6 de marzo). Una Sentencia memorable. *La Vanguardia*, p. 5. Obtenido el 27/05/2022 de: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1936/03/06/pagina-5/33123685/pdf.html> (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>65</sup> Decreto de 9 de mayo de 1936, *declarando nulas todas las disposiciones gubernativas dictadas a consecuencia de la Ley de 2 de enero de 1935, que afectan a la adaptación de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña, derogando todas las disposiciones gubernativas que hayan alterado el estado de derecho establecido mediante acuerdos y propuestas reglamentarias de la Comisión mixta del Estatuto de Cataluña, y derogando igualmente el Decreto de 26 de octubre de 1935 en cuanto afecta al Orden Público en Cataluña*. Publicado en la Gaceta de Madrid de 10 de mayo de 1936, n.º 131, p. 1359.

<sup>66</sup> González Hernández, 2006, pp. 300-304.

El 31 de octubre de 1978, las Cortes Generales aprobaron, en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado, el Proyecto de Constitución española. El texto constitucional, sometido a referéndum el 6 de diciembre del mismo año y aprobado por el 87,78% de los votantes, fue sancionado por el Rey Juan Carlos I el 27 de diciembre de 1978, entrando en vigor el 29 de diciembre siguiente. Nació, de esta forma, la Constitución española vigente en la actualidad, opera prima de la Transición a la Democracia iniciada tras la muerte del dictador Francisco Franco.<sup>67</sup>

## **CAPÍTULO I: MARCO NORMATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. RÉGIMEN AUTONÓMICO Y MECANISMOS DE SUSPENSIÓN DE LA AUTONOMÍA**

### 1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La Constitución de 1978 abandonó el modelo de organización territorial centralista, predominante en la historia del constitucionalismo español y asociado con el régimen de Franco, en pro de un modelo de estado autonómico descentralizado. Para ello, se tomaron como referencia tanto el modelo de organización territorial italiano, descentralizado asimétricamente por niveles, en función de las peculiaridades históricas y geográficas de los distintos territorios; como la propia experiencia del “Estado Integral” de la Segunda República española. De esta manera, se trataba de dar solución a las cuestiones vasca y catalana, que tantos quebraderos de cabeza habían ocasionado durante la Segunda República.<sup>68</sup>

El nuevo sistema, a mitad de camino entre el federalismo y el centralismo, consiguió alcanzar un consenso muy elevado entre las distintas fuerzas políticas de la Transición. No obstante, de acuerdo con el Profesor Santamaría Pastor, este éxito político,

---

<sup>67</sup> Las fases de la elaboración de la Constitución de 1978 pueden consultarse en el archivo digital del Congreso de los Diputados. (Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/elaboracion/index.htm>; última consulta el 09/06/2022).

<sup>68</sup> Caglio y Conde, J. (2015). *La crisis del modelo de Estado en España y la reforma federal*. Cahiers de civilisation espagnole contemporaine. Párrafo 6.

imprescindible para la consolidación de la democracia, se cosechó a expensas de que muchos de los aspectos de la organización territorial del Estado quedaran deliberadamente indefinidos, adoptando el nuevo modelo autonómico un carácter flexible y abierto a la concreción política. Ello, si bien fue necesario en aras de aprobar la Constitución -probablemente no se habría alcanzado un acuerdo en torno a un modelo centralizado o uno federal- privó al modelo de la seguridad jurídica que hubiera aportado un sistema menos original y ya definido en el Derecho Comparado (como podrían ser el centralismo o el federalismo) y, acabaría siendo la causa de diversos problemas jurídicos más adelante.<sup>69</sup>

Sentado lo anterior, conviene analizar de manera concreta el modelo de organización territorial establecido por la Constitución de 1978. El principio fundamental del sistema autonómico se recoge en el artículo 2 del texto constitucional, que establece que “*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*”.<sup>70</sup>

Son varios los puntos a destacar de la dicción literal del artículo 2. Por un lado, encontramos sendas referencias, aparentemente contradictorias, a la unidad nacional española y a las *nacionalidades* que integran el país, en dos claros guiños a los postulados defendidos por los sectores conservadores españoles y el nacionalismo catalán, respectivamente.<sup>71</sup> Por otro lado, es reveladora la diferenciación que se hace entre *nacionalidades y regiones*, que algunos autores consideran una remora de la concepción

---

<sup>69</sup> Se han consultado diversas fuentes, a saber: (i) Cagiao y Conde, 2015; (ii) La negociación constitucional de las autonomías estuvo condicionada por el “problema vasco” y la “cuestión catalana”. (1979, 9 de diciembre). *El País*; (iii) Martínez García, C. (2012). Retos del modelo autonómico de la Constitución de 1978. Revista *La Crítica* (versión online). Obtenido el 29/05/2022 de: <http://www.revista-critica.com/la-revista/monografico/analisis/329-retos-del-modelo-autonomico-de-la-constitucion-de-1978> (última consulta el 09/06/2022); y, (iv) Ruiz-Rico Ruiz, G. (2016). La reinención constitucional del modelo territorial español. Revista *Teoría y Realidad Constitucional* (UNED), núm. 37, pp. 309-346.

<sup>70</sup> La Constitución española de 1978 se puede consultar en el BOE (Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>; última consulta el 09/06/2022).

<sup>71</sup> En la Ponencia constitucional, Miquel Roca Junyent, del Grupo Parlamentario Catalán, introdujo el término *nacionalidades* en el Anteproyecto de Constitución, siendo este acogido por los ponentes socialistas, el comunista y los de la UCD. Para salvar la oposición de Fraga (ponente de AP) y de los sectores militares y conservadores, se decidió compensar esta mención con la alusión a la unidad de España. Información recogida en el artículo: La negociación constitucional de las autonomías estuvo condicionada por el “problema vasco” y la “cuestión catalana”. (1979, 9 de diciembre). *El País*.

original del sistema autonómico, limitado a las *nacionalidades*.<sup>72</sup> Finalmente, merece la pena mencionar que el artículo establece el principio de solidaridad entre Comunidades Autónomas.

Por su parte, la regulación del sistema autonómico se recoge en el Título VIII de la Constitución de 1978. Su Capítulo Primero recoge una serie de principios generales que deberán regir la organización territorial del Estado. Entre ellos, cabe destacar el artículo 137, que establece que “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”. En el mismo capítulo también se desarrolla el principio de solidaridad y la igualdad de todos los españoles, sin importar su Comunidad Autónoma (artículos 138 y 139, respectivamente).

Con todo, el funcionamiento del régimen autonómico no se desarrolla hasta el Capítulo Tercero (artículos 143 a 158). Dentro del mismo, el artículo 143 determina que “*(...) las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos*”. Este precepto describe la vía ordinaria de acceso a la autonomía (concebida, en origen, para todas las regiones no consideradas *nacionalidades históricas*), conocida como *vía lenta*, al tener que esperar cinco años las regiones que accedieran a la autonomía por este medio para poder ampliar sus competencias iniciales de forma gradual (artículo 143, en relación con el apartado segundo del artículo 148).<sup>73</sup>

En la misma línea, el artículo 151 describe la conocida como *vía rápida* de acceso a la autonomía. La misma se concibió para el acceso a la autonomía por parte de las

---

<sup>72</sup> Según algunos autores, en origen, la idea era que solo las *nacionalidades* (Cataluña, País Vasco y Galicia) accediesen a la autonomía, quedando el resto de territorios como meras regiones del Estado, sometidas al régimen común. No obstante, la labor del catedrático Clavero Arévalo al frente del Ministerio para las Regiones determinó la adopción del *café para todos*, accediendo todas las regiones a la plena autonomía. Otros autores, entre ellos el propio Arévalo, defienden que la autonomía de las regiones sí que había sido prevista por el Constituyente, siendo su única diferencia con las *nacionalidades* el modo de acceso a la autonomía. Información obtenida de: (i) Cagiao y Conde, 2015, p. 20.; y (ii) Caraballo, J. (2015, 7 de noviembre). Clavero Arévalo: “Sigo pensando lo mismo. Mejor café para todos que para uno solo”. *El Confidencial*. Obtenido el 29/05/2022 de. [https://www.elconfidencial.com/espana/2015-11-07/clavero-arevalo-sigo-pensando-lo-mismo-mejor-cafe-para-todos-que-para-uno-solo\\_1086738/](https://www.elconfidencial.com/espana/2015-11-07/clavero-arevalo-sigo-pensando-lo-mismo-mejor-cafe-para-todos-que-para-uno-solo_1086738/) (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>73</sup> Martínez García, C. (2012).; también Caraballo, J. (2015).

*nacionalidades históricas* (a saber, Cataluña, País Vasco y Galicia), que gozarían de la autonomía plena nada más acceder a la misma, en contraposición con la adquisición gradual de competencias del artículo 143. No obstante, de la literalidad del texto constitucional no se puede concluir qué Comunidades Autónomas podrían acceder a la autonomía por este medio, dejando sobre la mesa la posibilidad de que cualquiera lo hiciera.<sup>74</sup> Es destacable, en este sentido, el acceso a la autonomía por parte de Andalucía, realizado ex artículo 151 de la Constitución, si bien, a priori, esta región no entraba en la categoría de *nacionalidades históricas*.<sup>75</sup>

Los artículos 144 a 147 regulan diferentes aspectos de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. No obstante, a los efectos de este trabajo, resultan más reveladores los artículos 148 y 149, que enumeran las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas y las exclusivamente estatales, respectivamente. Conviene mencionar que el artículo 149, si bien en principio recoge las competencias exclusivas del Estado, también describe varias competencias compartidas con las Comunidades Autónomas, al utilizar la cláusula *sin perjuicio de* para introducir estas últimas. Ambos preceptos constituyen la piedra angular del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.<sup>76</sup>

Para terminar de esbozar el sistema autonómico, los artículos 150 a 158 de la Constitución regulan distintos aspectos del mismo, tanto en lo concerniente a la transferencia de competencias (artículo 150), el acceso a la autonomía y la elaboración de los Estatutos (artículos 151 y 152), como a los recursos y el ámbito financiero de las Comunidades

---

<sup>74</sup> Más allá de lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda, en referencia a las nacionalidades históricas: “*Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, a tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico*”.

<sup>75</sup> En este sentido, el Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía recoge que “*Las manifestaciones multitudinarias del 4 de diciembre de 1977 y el referéndum de 28 de febrero de 1980 expresaron la voluntad del pueblo andaluz de situarse en la vanguardia de las aspiraciones de autogobierno de máximo nivel en el conjunto de los pueblos de España. Desde Andalucía se dio un ejemplo extraordinario de unidad a la hora de expresar una voluntad inequívoca por la autonomía plena frente a los que no aceptaban que fuéramos una nacionalidad en el mismo plano que las que se acogían al artículo 151 de la Constitución*”. Publicada en el BOE, núm. 68, de 20 de marzo de 2007. (Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825>; última consulta el 09/06/2022).

<sup>76</sup> Ídem (69)

Autónomas (artículos 156 a 158). Mención especial merecen los artículos 153 y 155, que recogen distintos mecanismos de control estatal sobre las Comunidades Autónomas. Dada la relevancia de estos preceptos para lo que interesa a este trabajo, se estudiarán en detalle más adelante, en un apartado dedicado al efecto.

Del análisis del Título VIII se desprende el carácter abierto y flexible, deliberadamente inacabado, del sistema autonómico de la Constitución de 1978, al que se ha hecho referencia con anterioridad. Esta indefinición se plasma en distintos aspectos, que determinan que el texto constitucional no concretase aspectos fundamentales para la creación del sistema autonómico y que se describen a continuación.<sup>77</sup>

En primer lugar, la Constitución de 1978 no impuso la creación de Comunidades Autónomas en todo el Estado, sino que, por el contrario, dicha fórmula se concibió originalmente como forma de organización política de las *nacionalidades históricas* en exclusiva. La historia, no obstante, fue bien distinta, accediendo todas las regiones a esta fórmula y quedando el territorio nacional organizado en Comunidades Autónomas. Por otro lado, y en relación con lo anterior, de la redacción de la Constitución se puede concluir que el Constituyente optó por no concretar ni qué Comunidades Autónomas constituirían el Estado, ni cuáles accederían a la autonomía por cada uno de los mecanismos en ella contemplados, dejando la puerta abierta a diversas soluciones.<sup>78</sup>

La Carta Magna tampoco reguló en profundidad una organización institucional autonómica común a todas las regiones que accedieron a la autonomía, limitándose a esbozar las instituciones autonómicas de manera esquemática, y solo para aquellas Comunidades Autónomas que hubieran accedido a la autonomía por la vía rápida del artículo 151 (artículo 152).<sup>79</sup> Por último, el acceso a la autonomía por una u otra vía se estableció como simple barrera temporal para la consecución de la autonomía plena, sin que se establecieran diferentes niveles competenciales para las Comunidades Autónomas en función de la vía escogida, dejándose al arbitrio de los Estatutos de Autonomía la asunción de las distintas competencias contempladas en los artículos 148 y 149.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Ídem (69)

<sup>78</sup> Ídem (69). En particular, Martínez García, C. (2012).

<sup>79</sup> Ídem (69). En particular, Martínez García, C. (2012).

<sup>80</sup> Caraballo, J. (2015).

En definitiva, la indeterminación del sistema autonómico de la Constitución de 1978, plasmada en su carácter abierto y asimétrico, se traducía en que eran las distintas autoridades estatales y autonómicas las encargadas de dar forma a la autonomía en cada caso, con la evidente conflictividad competencial que ello conlleva.<sup>81</sup> Esta suerte de principio dispositivo derivó, en la práctica, en el llamado “café para todos” en el que todas las regiones -las llamadas *nacionalidades históricas* y aquellas que no habían tenido anhelos de autonomía con anterioridad- optaron por acceder al máximo de autonomía posible, posibilidad amparada por la Constitución.<sup>82</sup>

Lo anterior derivó en una considerable inseguridad jurídica, cargando al Tribunal Constitucional con una responsabilidad demasiado grande, al ser el encargado de solucionar los conflictos de competencia que pudieran surgir entre las Comunidades Autónomas y el Estado.<sup>83</sup> En palabras de Luis Martín Rebollo, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria, “(...) *el cuadro competencial resultante era ciertamente complejo, tendencialmente inestable y propicio al conflicto competencial. Básicamente por la dificultad de identificar y “aislar” los títulos materiales (estatales o autonómicos de los arts. 148 y 149 de la Constitución y los preceptos similares de los distintos Estatutos)*”.<sup>84</sup>

La situación anterior se describió a la perfección en el Informe de 19 de mayo de 1981 de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, presidida por el Catedrático Eduardo García de Enterría. En el mismo, se afirmaba que “(...) *la construcción del Estado de las autonomías se está produciendo, sobre todo, en base al libre juego del llamado principio dispositivo, esto es, sobre el soporte de las decisiones que van adoptando los territorios interesados*”, argumentando que “(...) *de un empleo exclusivo e inmoderado del principio dispositivo, sin que le sean aplicadas las correcciones que la propia Constitución establece, es difícil que pueda resultar una organización del Estado, supuesto un sistema de autonomías generalizado*”.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Ídem (69)

<sup>82</sup> Caraballo, J. (2015).

<sup>83</sup> Ídem (69)

<sup>84</sup> Martín Rebollo, L. (2006). Reformas estatutarias y reformas constitucionales (recordatorios, reflexiones y olvidos). *Revista General de Derecho Administrativo* (Iustel), n.º 12. Página 4 del trabajo.

<sup>85</sup> El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 19 de mayo de 1981 se puede consultar en el archivo digital del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Disponible en:

El informe proponía la elaboración de una Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico, que ayudase a poner orden en el incipiente sistema autonómico. Con base en el mismo, y previo pacto entre los dos partidos mayoritarios (el PSOE y la UCD), el Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo elaboró el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). Mediante la misma, se pretendía ordenar y armonizar el proceso autonómico. No obstante, el Proyecto de Ley fue objeto de sendos recursos previos de inconstitucionalidad por parte de los Gobiernos y Parlamentos vascos y catalanes, así como de cincuenta diputados, y nunca llegó a pasar de la fase de tramitación.<sup>86</sup> El Tribunal Constitucional falló que 14 de los 38 artículos del Proyecto eran inconstitucionales, así como que la misma no podía promulgarse como Ley orgánica ni armonizadora.<sup>87</sup>

La Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico resultante poco tenía que ver con el Proyecto original ni pudo lograr sus objetivos.<sup>88</sup> Se impuso, de esta forma, la “*generalización del sistema de autonomías*” mencionada en el Informe (el conocido como “café para todos”) sistema que se mantiene hasta nuestros días.

## 2. LOS MECANISMOS DE CONTROL ESTATAL SOBRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La Constitución de 1978, al igual que su predecesora de 1931, recoge diversos mecanismos de control del Estado sobre las Comunidades Autónomas. En este sentido, nos remitimos a lo que se ha dicho con anterioridad al respecto de la necesaria inclusión de estos mecanismos en los modelos territoriales descentralizados, así como a la doctrina constitucional mencionada,<sup>89</sup> limitándonos en este apartado a desarrollar los mecanismos

---

<http://transicion.org/90publicaciones/InformeEnterria.pdf>; última consulta el 09/06/2022). La cita se encuentra en la página 3 del Informe.

<sup>86</sup> Artículos consultados: (i) Grijelmo García, A. (1983, 10 de agosto). El Tribunal Constitucional anula 14 artículos de la LOAPA y niega que sea ‘orgánica’ y ‘armonizadora’. *El País*.; (ii) La resaca de la LOAPA. (1983, 16 de agosto). *El País*.

<sup>87</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 76/1983, de 5 de agosto. Publicada en el BOE, núm. 197, de 18 de agosto de 1983, pp. 29-66.

<sup>88</sup> Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Publicada en BOE núm. 247, de 15/10/1983.

<sup>89</sup> Véase el Título II, Capítulo I, apartado 1.1 del presente trabajo, sobre “*Los mecanismos de control estatal sobre las entidades territoriales en la Constitución de 1931*” (páginas 10 a 13 del trabajo).

de control contenidos en la Constitución de 1978, en particular, en los artículos 153 y 155 de la misma.

La Constitución de 1978, a diferencia de la de 1931, destina ambos artículos a la regulación concreta de los mecanismos de control del Estado sobre las Comunidades Autónomas. Por un lado, en lo referente a los mecanismos de control ordinario, el artículo 153 establece que:

*“El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:*

- (a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.*
- (b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.*
- (c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.*
- (d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario”.*

Se establecen como mecanismos de control ordinario, por tanto: (i) el control jurisdiccional por el Tribunal Constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa, según corresponda; (ii) el control gubernamental de las competencias delegadas por medio de la transferencia o delegación del artículo 150.2; y, (iii) el control económico y presupuestario, por el Tribunal de Cuentas.

No obstante lo anterior, al igual que el texto constitucional de 1931, la Constitución de 1978 también recoge diversos mecanismos de control ordinario del Estado sobre las Comunidades Autónomas dispersos a lo largo de su articulado.

A modo de ejemplo, se establece la facultad de inspección estatal, por las Cortes Generales, en la redacción, aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía (artículos 146, 147.3 y 151.2); la primacía del derecho estatal sobre el autonómico en caso de conflicto, en todo lo no atribuido en exclusiva a la competencia de las Comunidades Autónomas, así como en las competencias no asumidas por los respectivos Estatutos de

Autonomía (artículo 149.3); la aprobación y control por las Cortes Generales de Leyes marco y de armonización (artículo 150, apartados 1 y 2); y la necesaria autorización de las Cortes Generales para la celebración de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (artículo 145).

En lo referido al control de constitucionalidad, la Constitución de 1978 establece un sistema similar al recogido en la Constitución de 1931. De esta manera, el apartado 1 del artículo 161 del texto constitucional determina que el Tribunal Constitucional es competente para conocer “(a) *Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley*” y “(c) *De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí*”, en los mismos términos que el artículo 121 de la Constitución republicana.<sup>90</sup>

En línea con lo anterior, sí que resulta novedoso, sin embargo, lo dispuesto por el apartado 2 del artículo 161, que determina que “*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 (...)*”.<sup>91</sup> Por otro lado, también resulta novedosa la inclusión del control previo de inconstitucionalidad contra Proyectos de Estatutos de Autonomía y contra Propuestas de Reforma de Estatutos de Autonomía, recogido en el artículo 79 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Ambos preceptos se desarrollan en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). El recurso de inconstitucionalidad se enuncia en el artículo 2.1(a) de la Ley, desarrollándose en su Título II (“*De los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad*”, artículos 27 a 40). Por su parte, los conflictos de competencia se enuncian en el artículo 2.1(c) de la Ley, desarrollándose en el Capítulo II del Título IV de la misma (“*De los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí*”, artículos 60 a 72). La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC) fue publicada en el BOE núm. 239, de 05/10/1979.

<sup>91</sup> La impugnación por el Gobierno del artículo 161.2 de la Constitución se desarrolla en la LOTIC. En concreto, se enuncia en el artículo 2.1(f) de la Ley y se desarrolla en su Título V (“*De la impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 de la Constitución*”, artículos 76 y 77).

<sup>92</sup> El control previo de inconstitucionalidad contra Proyectos y Propuesta de Reforma de Estatutos de Autonomía no se recoge en la Constitución, sino que se recogía en la redacción original de la LOTIC de 1979, encontrando su encaje constitucional por medio del artículo 161.1(d). Esta figura fue suprimida por la Ley orgánica 4/1985, de 7 de junio. No obstante, la Ley orgánica 12/2015, de 22 de septiembre la ha recuperado, siendo enunciado, en la actualidad, en el artículo 2.1(e) bis de la LOTIC, y desarrollada en su Título VI bis (“*Del recurso previo de inconstitucionalidad contra Proyectos de Estatutos de Autonomía y contra Propuestas de Reforma de Estatutos de Autonomía*”, artículo 79).

De esta forma, se puede afirmar que la Constitución de 1978 incluye un mayor número de mecanismos de control estatal ordinario sobre las Comunidades Autónomas respecto de la Constitución de 1931, lo que no significa, no obstante, que éstos sean más exhaustivos. Por el contrario, la intensidad de este control ha disminuido en aspectos como las competencias correspondientes a las Comunidades Autónomas (artículo 15 de la Constitución de 1931, en comparación con el artículo 148 de la Constitución actual)<sup>93</sup> o la intervención de las asambleas parlamentarias autonómicas en el proceso de reforma estatutaria (recordemos que esta posibilidad no se contemplaba en el artículo 12 de la Constitución republicana, mientras que sí que tiene encaje en el artículo 147.3 de la Constitución actual). Asimismo, si bien el control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional ha aumentado, con la posibilidad de impugnación por el Gobierno de las disposiciones adoptadas por los órganos autonómicos (artículo 161.2 de la Constitución de 1978), esta facultad encuentra su contrapeso en el control previo de inconstitucionalidad contra Propuestas de Reforma de Estatutos de Autonomía (artículo 79 de la LOTC).<sup>94</sup>

Con todo, el mayor avance de la Constitución de 1978 respecto de la de 1931, en términos de mecanismos de control estatal sobre las Comunidades Autónomas, es el artículo 155 de la Constitución, que se configura como mecanismo de control extraordinario. El mismo establece que:

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

---

<sup>93</sup> En este sentido, el artículo 15 de la Constitución de 1931 establecía que “Corresponde al Estado español la legislación, y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes (...)”. Por el contrario, el artículo 148 de la Constitución actual se limita a enunciar las competencias correspondientes a las Comunidades Autónomas. Competencias que, por otro lado, son más numerosas que las que se enumeraban en la Constitución republicana.

<sup>94</sup> En este sentido, el apartado 3 del artículo 79 de la LOTC determina que están legitimados para interponer el recurso previo de inconstitucionalidad quienes lo están para interponer recursos de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía. Ello se traduce en los sujetos mencionados en el apartado (a) del artículo 162 de la Constitución, entre los que se incluyen, entre otros, 50 senadores o diputados, así como los órganos ejecutivos y legislativos autonómicos. Como ocurrió en el caso de la LOAPA ya mencionado, esta legitimación permite a los poderes autonómicos recurrir las reformas de sus Estatutos aprobadas por las Cortes Generales.

*a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.*

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

Como se ha mencionado, este precepto vino a suplir la gran carencia de mecanismos de control extraordinario que aquejaba al Estado Integral de la Constitución de 1931, y que acarrearía graves problemas de constitucionalidad tras los sucesos de octubre de 1934. Mientras que en el sistema autonómico republicano, el control de constitucionalidad ejercido por el Tribunal de Garantías Constitucionales suponía el máximo control por el Estado de las regiones autónomas, la inclusión del artículo 155 en la Constitución de 1978 dio entrada en el sistema autonómico actual a la llamada “coerción estatal”, sirviendo como control excepcional del Estado a las Comunidades Autónomas y cláusula de cierre del mismo.

La redacción del artículo 155 resulta ambigua, afirmándose que se podrán adoptar las *medidas necesarias* para obligar a la Comunidad Autónoma incumplidora a cumplir con sus obligaciones, si bien no se determina el alcance de estas medidas, lo que deja un margen de discrecionalidad muy alto al Gobierno para su determinación. En todo caso, se trata de un mecanismo extraordinario, por lo que su aplicación requiere la concurrencia de unas circunstancias excepcionales, no pudiendo utilizarse como simple medida de control habitual.

De acuerdo con el Profesor Simón Yarza, el límite a este margen de discrecionalidad se encontraría, precisamente en “*Lo que no sea necesario a este propósito*” que “*excede la habilitación del artículo 155*”.<sup>95</sup> El catedrático Eduardo Vírjala Foruria, por su parte, hace una relación de los principios que deberían regir la aplicación del artículo 155, con base en la Doctrina mayoritaria, incluyendo los principios de gradualidad, necesidad,

---

<sup>95</sup> Simón Yarza, F. (2017, 23 de octubre). Sobre el artículo 155 de la Constitución. *El País*. Obtenido el 06/06/2022 de: [https://elpais.com/elpais/2017/10/22/opinion/1508674821\\_627304.html](https://elpais.com/elpais/2017/10/22/opinion/1508674821_627304.html) (Última consulta el 09/06/2022).

proporcionalidad, adecuación, transitoriedad con fijación de plazo, concreción y mínima intervención de los derechos autonómicos.<sup>96</sup>

Con todo, la Doctrina es unánime al considerar que la suspensión de la autonomía, en cuanto a contraria al artículo 2 de la Constitución, sería inconstitucional y, por tanto, no se encontraría entre las posibles medidas a adoptar mediante el artículo 155, que encuentra así un límite en la propia Constitución.<sup>97</sup> Asimismo, conviene recordar que esta fue la interpretación del Tribunal de Garantías Constitucionales en su Sentencia de 5 de marzo de 1936, como se ha analizado con anterioridad.

En este sentido, la catedrática Mercé Barceló Serramalera afirma que “*Suspender la autonomía significaría dejar sin efecto el artículo 2 de la CE, que reconocer el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Suspender la autonomía significaría también conculcar el artículo 147 de la CE (...). Y suspender la autonomía significaría, finalmente, vulnerar el artículo 152.2 de la CE (...) la suspensión de la autonomía supone indefectiblemente la suspensión del estatuto (...). En consecuencia, caerían tres previsiones constitucionales de una vez (...) Y, evidentemente, la interpretación de una norma constitucional que deja sin efecto otras normas constitucionales es, según acuerdo unánime entre los constitucionalistas, una interpretación inconstitucional*”.<sup>98</sup>

No obstante, otras posibles medidas, como la disolución de los órganos autonómicos o la sustitución y subrogación de los órganos estatales en los mismos (medida que, como veremos, se acabó utilizando en Cataluña en 2017), si bien, a priori, entrarían dentro de las *medidas necesarias* contempladas en el artículo 155, no cuentan con el consenso ni son pacíficas entre la Doctrina.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Virgala Foruria, E. (2005). La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 73, enero-abril 2005. Madrid, pp. 99-105.

<sup>97</sup> Lafuente Balle, J.M. (2018). El artículo 155 de la Constitución española: examen doctrinal y comparado. *Revista de Derecho Político* (UNED), n.º 102, mayo-agosto 2018, pp. 79-121. La cita se corresponde con la página 111.

<sup>98</sup> Barceló i Serramalera, M. (2013, 29 de noviembre). Un error interesado. *El Periódico*. Obtenido el 06/06/2022 de: <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20131127/error-interesado-2878009> (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>99</sup> Lafuente Balle, 2018, pp. 111-113.

## **CAPÍTULO II: SUSPENSIÓN DE LA AUTONOMÍA EN DERECHO**

### **COMPARADO. LA INFLUENCIA DEL MODELO ALEMÁN**

Un análisis completo del artículo 155 conlleva, necesariamente, realizar un breve estudio del Derecho comparado y, en particular, del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, dada la influencia y enorme similitud que tiene este precepto con el mecanismo de “coerción estatal” de nuestro sistema autonómico.

El artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn establece que:<sup>100</sup>

*“1. Si un Land no cumpliere los deberes federales que la ley Fundamental u otra Ley federal le impongan, el Gobierno Federal, con la aprobación del Bundesrat, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Land al cumplimiento de dichos deberes por vía coactiva federal.*

*2. Para la ejecución de las medidas federales coactivas, el Gobierno Federal o su representante tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los Länder y a las autoridades de los mismos”.*

Como se puede comprobar, la redacción del artículo 155 de la Constitución española es muy similar a la del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, difiriendo en las referencias a las instituciones propias de uno y otro sistema. Ello se debe a que fue precisamente este precepto de la Ley Fundamental alemana el que el Constituyente de 1978 tomó como modelo para la redacción del artículo 155 de la Constitución.<sup>101</sup>

En palabras del catedrático Eduardo Vírjala Foruria, “(...) España, sin constituirse en Estado federal, tiene en cuanto al nivel de descentralización territorial más semejanza con aquel que con los Estados regionales europeos, por lo que se postula la introducción de una institución como la coacción federal, propia del Estado europeo más descentralizado hasta ese momento, como era la República Federal de Alemania (...)”.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> La Ley Fundamental de Bonn, en castellano, es accesible al público en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>101</sup> Lafuente Balle, 2018, pp. 96-98.

<sup>102</sup> Vírjala Foruria, 2005, p. 78.

Con todo, la innegable similitud entre ambos preceptos puede hacer que pasemos por alto el hecho de que existen diferencias considerables entre los dos mecanismos. Por un lado, son varias las diferencias que se deducen de la literalidad de los dos artículos. En primer lugar, ambos preceptos recogen como supuesto de hecho el incumplimiento por parte de una región de las obligaciones que sus respectivas constituciones les imponen, si bien el artículo 155 español añade una referencia a la región que “*actuar de forma que atente gravemente al interés general de España*”. De esta forma, en teoría, el supuesto de hecho para aplicar el mecanismo de coerción estatal sería más amplio en el caso español.<sup>103</sup>

Por otro lado, en lo referente al procedimiento de aplicación de ambos artículos, encontramos diferencias entre el modelo alemán y el español. Así, el artículo 155 español incluye la exigencia de hacer un requerimiento previo al Presidente de la Comunidad Autónoma en cuestión, y, sólo en caso de no atenderse el mismo, se podrían adoptar las medidas correspondientes, una vez aprobadas por el Senado. El artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, por el contrario, no incluye ningún requisito previo a la aprobación de las medidas por el Bundesrat, siendo la única condición que se haya verificado el supuesto de hecho.<sup>104</sup>

Finalmente, más allá de la mera redacción de los preceptos, una de las diferencias más notables entre ambos artículos trae causa de la diferente configuración institucional de los sistemas constitucionales alemán y español. En este sentido, mientras que el Bundesrat se configura efectivamente como una cámara de representación territorial (artículos 50-53 de la Ley Fundamental de Bonn), el Senado, en la práctica, conforma una cámara de segunda lectura, siendo la representación territorial minoritaria (a pesar de lo establecido en el artículo 69 de la Constitución). Ello supone una diferencia notable a la hora de aplicar el mecanismo de coerción estatal, dado que, si bien en ambos sistemas se requiere la aprobación por mayoría absoluta de la respectiva Cámara Alta, en el caso alemán la legitimidad para aplicar el control estatal a la región incumplidora es mayor, al tratarse de una cámara de representación territorial.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Lafuente Balle, 2018, pp. 96-98.

<sup>104</sup> Lafuente Balle, 2018, pp. 96-98.

<sup>105</sup> Lafuente Balle, 2018, pp. 96-98.

### **CAPÍTULO III: SUSPENSIÓN DE LA AUTONOMÍA BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1978. EL PROCÉS, LOS SUCESOS DE OCTUBRE DE 2017 Y LA RESPUESTA DEL ESTADO**

El 25 de octubre de 1978 fue sometido a referéndum del pueblo catalán el conocido como *Estatuto de Sau*, siendo aprobado mediante Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre. Mediante el mismo, Cataluña recobraba su ansiada autonomía, perdida tras la guerra civil y la posterior dictadura, constituyéndose en Comunidad Autónoma, dentro del nuevo marco constitucional.<sup>106</sup>

Si bien la versión final del Estatuto de Autonomía de 1979 incluía diversas enmiendas al proyecto original<sup>107</sup> (tal y como había ocurrido en 1932), hecho que no fue bien recibido por los parlamentarios catalanes, la aprobación del mismo fue celebrada en toda Cataluña. Comenzaba, de esta forma, la construcción del sistema autonómico catalán, durando la vigencia del Estatuto de Sau hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

#### 1. EL PUJOLISMO, EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA DE 2006 Y EL INICIO DEL PROCÉS

Las casi tres décadas de vigencia del Estatuto de Autonomía de 1979 coinciden con la hegemonía política de Convergencia Democrática de Cataluña y con el periodo de Jordi Pujol al frente de la Generalidad de Cataluña (1980-2003). Durante la misma, la agenda política catalana adoptó un marcado cariz nacionalista, con la promoción por parte del pujolismo de políticas como la inmersión lingüística o el *Proyecto 2000*, con el objetivo declarado de impulsar el sentimiento nacionalista en la región. Ya en 1981, apenas un año después del acceso de Pujol al poder, se alzaron voces críticas contra estas medidas, tendentes al enfrentamiento con el Estado, como el “*Manifiesto de los 2.300*” o la carta

---

<sup>106</sup> Sobrequés i Callicó, J. (2010) *L'Estatut de la Transició. L'Estatut de Sau (1978-1979)*. Barcelona: Biblioteca de Catalunya, pp. 121-135.

<sup>107</sup> En este sentido, sólo la UCD, partido en el Gobierno, presentó 59 enmiendas al Proyecto de Estatuto debatido en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. El texto final incluía conceptos que no incluía el Anteproyecto del Estatuto de Sau, como la cooficialidad del catalán y el castellano, la pervivencia de la división provincial y de las Diputaciones, el recorte de competencias (notablemente, en educación), una menor participación en los ingresos estatales y la supresión de la competencia exclusiva en orden público y justicia en la región. (Sobrequés i Callicó, 2010, pp. 112 y 113).

de Josep Tarradellas al director del diario La Vanguardia, que, no obstante, fueron silenciadas.<sup>108</sup>

En este sentido, resulta especialmente reveladora la carta de Tarradellas, en su calidad de predecesor de Pujol en el cargo y primer presidente de la Generalidad tras la dictadura, así como de consejero en varios de los gobiernos de la Generalidad durante la República (entre ellos, del gobierno de Companys tras la amnistía de 1936). En la misma, publicada el 16 de abril de 1981, Tarradellas afirmaba, en abierta crítica al pujolismo, que “(...) *hemos podido leer en ciertas declaraciones que España nos persigue, que nos boicotea, que nos recorta el Estatuto, que nos desprecia, que les sabe mal y se arrepienten de haber reconocido nuestros derechos (...)*” describiendo que “*El hecho es que desgraciadamente se ha pasado de una situación llena de mutua confianza [entre las instituciones catalanas y estatales], de fraternidad y sin resentimientos ni complejos a la de ahora (...)*”.<sup>109</sup>

El expresidente de la Generalidad concluía, en relación con los sucesos de octubre de 1934, que “(...) *ahora no se proclamará el Estado Catalán ni la República Federal española, ni los partidos lanzarán a sus militantes a la calle, ni los responsables de todo cuanto sucede morirán por Cataluña*”, afirmando que “*Lo que se hará (...) es querer hacer olvidar las actitudes irresponsables de los mismos que ya han hecho fracasar nuestra autonomía, consiguiendo la desunión de Cataluña y el enfrentamiento con España (...)*”.

En vista de los sucesos de octubre de 2017, parece que el análisis que hizo Tarradellas en 1981 reflejaba fielmente la realidad del nacionalismo. Con todo, durante las casi tres décadas de vigencia del Estatuto de Autonomía de 1979, la autonomía de Cataluña se desarrolló sin mayores complicaciones. Estas comenzaron tras las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2003, que pusieron fin a 23 años de pujolismo en Cataluña.

---

<sup>108</sup> Tercero, A. (2021, 9 de marzo). 40 años del ‘Manifiesto de los 2.300’ y de la advertencia de Tarradellas. *Crónica Global (El Español)*. Obtenido el 07/06/2022 de: [https://cronicaglobal.elespanol.com/pensamiento/zona-franca/40-anos-manifiesto-2300-aviso-tarradellas\\_455349\\_102.html](https://cronicaglobal.elespanol.com/pensamiento/zona-franca/40-anos-manifiesto-2300-aviso-tarradellas_455349_102.html) (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>109</sup> Carta publicada en el diario La Vanguardia. Edición del jueves, 16 de abril de 1981, página 10. (Disponible en: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1981/04/16/pagina-10/32926422/pdf.html>; última consulta el 09/06/2022).

Las elecciones autonómicas catalanas de 2003 se saldaron con la llegada al gobierno de la Generalidad de un tripartito de izquierdas (formado por el PSC, ERC e ICV), liderado por el socialista Pascual Maragall. La medida estrella de este ejecutivo fue iniciar el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, en aras de lograr una mayor autonomía para la región.

El Parlamento de Cataluña aprobó un Proyecto de Estatuto en septiembre de 2005 (conocido como *Estatuto de Miravet*) que fue remitido a las Cortes Generales para su debate y aprobación. En esta fase de la tramitación del Estatuto, el Proyecto original fue modificado considerablemente, a pesar de la promesa electoral de José Luis Rodríguez Zapatero, a la sazón presidente del Gobierno, de respetar el Proyecto aprobado por el Parlamento catalán. No obstante las modificaciones, el Proyecto de Estatuto de autonomía fue ratificado por el Parlamento de Cataluña y sometido a referéndum entre los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, que dieron su aprobación al mismo el 18 de junio de 2006 (si bien la participación fue inferior al 50% del electorado catalán).

La versión final del Estatuto fue aprobada mediante Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.<sup>110</sup> Los diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra 114 de los 223 artículos del Estatuto ante el Tribunal Constitucional.

La modificación del Proyecto de Estatuto original por las Cortes Generales generó frustración en una parte considerable del electorado catalán, que consideró que se había recortado sustancialmente el texto aprobado por el Parlamento de Cataluña. Las fuerzas políticas nacionalistas, encabezadas por ERC y CiU, iniciaron un proceso de radicalización política, abandonando sus tradicionales posturas autonomistas en pro del soberanismo y convocando las primeras manifestaciones multitudinarias en favor del “derecho a decidir” de Cataluña.

---

<sup>110</sup> El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, aprobado mediante Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de *reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, fue publicado en el BOE núm. 172, de 20/07/2006. Tanto la versión de 2006 como la versión consolidada del texto se pueden consultar aquí: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087&b=93&tn=1&p=20100716#a76> (Última consulta el 09/06/2022).

Asimismo, tras la aprobación del Estatuto de Autonomía de 2006, aún existía en Cataluña una preocupación considerable por la modificación ulterior del mismo que pudiera realizar el Tribunal Constitucional, a raíz del recurso de inconstitucionalidad presentado. En este sentido se manifestaba una editorial conjunta de los principales periódicos catalanes, publicada el 26 de noviembre de 2009 y titulada “*La dignidad de Catalunya*”, que afirmaba que “*La expectación es alta y la inquietud no es escasa ante la evidencia de que el Tribunal Constitucional ha sido empujado por los acontecimientos a actuar como una cuarta cámara, confrontada con el Parlament de Catalunya, las Cortes Generales y la voluntad ciudadana libremente expresada en las urnas*”.<sup>111</sup>

El esperado pronunciamiento del Tribunal Constitucional se materializó en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio. Mediante la misma, el Alto Tribunal declaró inconstitucionales 14 artículos del Estatuto, determinando la constitucionalidad de otros 27 siempre y cuando se interpretaran conforme a la lectura dada por el Tribunal (utilizando la técnica de la interpretación conforme). Por otro lado, el Tribunal Constitucional también determinó la falta de eficacia jurídica del Preámbulo del Estatuto y de las referencias a Cataluña como nación y a su realidad nacional realizadas en el mismo. Cinco magistrados emitieron votos particulares discrepantes contra la Sentencia: cuatro en el sentido de que ésta había abusado del recurso a la interpretación conforme, logrando así salvar la inconstitucionalidad manifiesta de varios preceptos del Estatuto; el quinto, en sentido opuesto a los anteriores, por considerar que la apreciación de falta de eficacia jurídica del Preámbulo del Estatuto constituía una “lectura forzada” del mismo por parte del Tribunal.<sup>112</sup>

Aún si el fallo de la Sentencia no suponía un retroceso en la autonomía catalana (solo implicó que la misma no se ampliará en los términos propuestos), las reacciones en contra de la misma por parte de los líderes nacionalistas no tardaron en proliferar, convocándose una manifestación de protesta el 10 de julio de 2010 que congregó a más de un millón de

---

<sup>111</sup> La dignidad de Catalunya. (2009, 26 de noviembre). *La Vanguardia*. Obtenido el 08/06/2022 de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20091126/53831123016/la-dignidad-de-catalunya.html> (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>112</sup> Los primeros cuatro votos discrepantes se corresponden con los emitidos por los magistrados Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio, Rodríguez-Zapata Pérez y Rodríguez Arribas. El quinto se corresponde con el emitido por el magistrado Gay Montalvo. La Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 31/2010, de 28 de junio, así como sus votos particulares, fue publicada en el BOE, núm. 172, de 16 de julio de 2010 y puede consultarse aquí: [https://boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-11409](https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-11409) (Última consulta el 09/06/2022).

catalanes.<sup>113</sup> En este contexto, se disolvió el pacto tripartito, impulsando el apoyo a los partidos nacionalistas y, en particular, a CiU. Los convergentes, con Artur Mas a la cabeza, defendían que la Sentencia había dejado sin efecto el pacto constitucional entre Cataluña y España y abogaban por el “derecho a decidir” de la región, afirmando Mas que “*Catalunya ha de poner en marcha su transición nacional*”.<sup>114</sup>

En esta situación, CiU ganó las elecciones de 2010 y 2012, promoviendo abiertamente el soberanismo, sobre todo tras no conseguir alcanzar un “pacto fiscal” con el Estado, similar al concierto vasco, en 2012.<sup>115</sup> De este periodo destaca la movilización independentista, tanto social (con manifestaciones multitudinarias como las “*Diadas*”) como política. En este último aspecto conviene resaltar la aprobación de una Ley de Consultas y la celebración de una consulta sobre la independencia de Cataluña el 9 de noviembre de 2014, todo ello recurrido, suspendido y, a la postre, declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en sendos pronunciamientos.<sup>116</sup> La suspensión de la consulta por el Alto Tribunal no fue observada por el gobierno de la Generalidad, lo que a la postre acarrearía la inhabilitación de Mas por el Tribunal Supremo.<sup>117</sup>

El 27 de septiembre de 2015 se celebraron elecciones anticipadas al Parlamento de Cataluña, planteadas por los partidos nacionalistas en clave plebiscitaria. La coalición electoral independentista *Junts Pel Sí* (que agrupaba a CDC y ERC) ganó las elecciones por número de escaños (no de votos), si bien su candidato Artur Mas tuvo que dimitir, en aras de lograr un pacto con la CUP que les permitiese formar gobierno. De esta forma, se

---

<sup>113</sup> Barbeta, J. (2010, 11 de julio). Catalunya no se rinde. *La Vanguardia*. Obtenido el 08/06/2022 de: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2010/07/11/pagina-18/82444797/pdf.html> (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>114</sup> Pi, J. (2010, 20 de diciembre). Mas proclama el inicio de la “transición nacional” de Catalunya. *La Vanguardia*. Obtenido el 08/06/2022 de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20101220/54091996271/mas-proclama-el-inicio-de-la-transicion-nacional-de-catalunya.html> (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>115</sup> García, L.B. (2012, 20 de septiembre). Mas entierra el pacto fiscal ante el ‘no’ de Rajoy y emplaza a tomar decisiones. *La Vanguardia*. Obtenido el 08/06/2022 de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20120920/54350609421/artur-mas-rajoy-pacto-fiscal-decisiones.html> (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>116</sup> En particular, la STC 31/2015, de 25 de febrero declaró inconstitucionales la Ley de Consultas y la convocatoria de la misma y la STC 138/2015, de 11 de junio declaró inconstitucionales las actuaciones de la Generalidad relativas a la convocatoria de la consulta.

<sup>117</sup> Villanueva, N. (2018, 17 de diciembre). El Supremo rebaja de dos años a uno la inhabilitación de Artur Mas por la consulta ilegal del 9-N. *ABC*. Obtenido el 08/06/2022 de: [https://www.abc.es/espana/abci-supremo-rebaja-inhabilitacion-mas-consulta-ilegal-201812171313\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-supremo-rebaja-inhabilitacion-mas-consulta-ilegal-201812171313_noticia.html) (Última consulta el 09/06/2022).

nombró a Carles Puigdemont presidente de la Generalidad, manteniéndose en el cargo hasta los sucesos de 2017.<sup>118</sup> Durante este periodo, se aprobaron diversas leyes y declaraciones en favor de la independencia de Cataluña, todas ellas declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional. Con todo, en aras de la brevedad, en el apartado siguiente solo nos centraremos en el análisis de los sucesos de octubre de 2017.

## 2. LOS SUCESOS DE OCTUBRE DE 2017

En este contexto de radicalización de los partidos independentistas, el 9 de junio de 2017 Puigdemont anunció la celebración de un referéndum sobre la independencia de Cataluña para el 1 de octubre siguiente, precipitando los acontecimientos.<sup>119</sup>

Con el objetivo de dotar de una base legal al referéndum, los partidos a favor de la independencia en el Parlamento de Cataluña aprobaron la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, que abordaba aspectos como la celebración del referéndum y sus efectos (fundamentalmente en su Capítulo III, artículos 4 a 8) o la creación de la *Sindicatura Electoral de Cataluña*, órgano que debería sustituir a la Junta Electoral estatal (Capítulo VII, artículos 17 a 21). El texto de la Ley incluía afirmaciones como que “*El pueblo de Cataluña es un sujeto político soberano*” (artículo 2) o que “*El Parlamento de Cataluña actúa como representante de la soberanía del pueblo de Cataluña*” (artículo 3.1), en frontal oposición a la Constitución de 1978.<sup>120</sup> Ante esta situación, la ley fue suspendida por el Tribunal Constitucional el 8 de septiembre de 2017 y declarada inconstitucional el 17 de octubre siguiente.<sup>121</sup>

Al día siguiente, 7 de septiembre de 2017, los partidos independentistas aprobaron una segunda ley rompiendo con el marco de la Constitución y el Estatuto de Autonomía: la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

---

<sup>118</sup> Noguera, M. (2016, 10 de enero). Los independentistas sacrifican a Mas en un intento de resucitar su órdago. *El País*. Obtenido el 08/06/2022 de: [https://elpais.com/ccaa/2016/01/09/catalunya/1452342436\\_489507.html](https://elpais.com/ccaa/2016/01/09/catalunya/1452342436_489507.html) (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>119</sup> Cordero, D. (2017, 9 de junio). Puigdemont anuncia para el 1 de octubre el referéndum sobre la independencia. *El País*. Obtenido el 08/06/2022 de: [https://elpais.com/ccaa/2017/06/09/catalunya/1496992021\\_200661.html](https://elpais.com/ccaa/2017/06/09/catalunya/1496992021_200661.html) (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>120</sup> La Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación fue publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 7449A, de 6 de septiembre de 2017. (Disponible en: <https://www.boe.es/ccaa/dogc/2017/7449/f00001-00012.pdf>; última consulta el 09/06/2022).

<sup>121</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2017, de 17 de octubre. Publicada en el BOE, núm. 256, de 24 de octubre de 2017, pp. 102543-102570.

La misma pretendía establecer un marco legal transitorio hasta la creación efectiva de la República catalana. En este sentido, la Ley afirmaba, en su artículo 1, que “*Cataluña se constituye en una República de Derecho, democrática y social*”. Por su parte, su artículo 3 establecía que “*Hasta que se apruebe la Constitución de la República, la presente Ley es la norma suprema del ordenamiento jurídico catalán*”. Todo ello, supeditado al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.4 de la Ley 19/2017, del referéndum de autodeterminación de Cataluña, esto es, a la victoria del sí en el referéndum de independencia (Disposición Final Tercera).<sup>122</sup> Al igual que la Ley del referéndum, la llamada “*Ley de Transitoriedad*” fue suspendida por el Tribunal Constitucional el 12 de septiembre de 2017 y declarada inconstitucional el 8 de noviembre del mismo año.<sup>123</sup>

Obviando las suspensiones del Tribunal Constitucional y haciendo caso omiso de sus resoluciones, los líderes independentistas, con Puigdemont a la cabeza, prosiguieron con la campaña a favor del sí en el referéndum de independencia. El 15 de septiembre, en un intento de detener el referéndum, el Gobierno intervino las finanzas de la Generalidad. En la misma línea, el 20 de septiembre la Guardia Civil, siguiendo órdenes de la Fiscalía General del Estado, realizó sendos registros en diversas Consejerías de la Generalidad, deteniendo a 14 cargos de la administración autonómica. Ante estos registros, las fuerzas independentistas se movilizaron, asediando las Consejerías con los agentes en su interior, que no pudieron salir hasta 19 horas más tarde, siendo muestra del clima de enorme tensión que imperaba en Cataluña.<sup>124</sup>

No obstante, lo anterior no impidió que se celebrara el referéndum, que tuvo lugar el 1 de octubre de 2017. El mismo, desprovisto de toda base legal, no contó con las garantías necesarias para su validez. Además, la jornada se desarrolló en medio de un fuerte dispositivo policial que trataba de impedir la votación, lo que dio lugar a escenas de

---

<sup>122</sup> La Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de Transitoriedad jurídica y Fundacional de la República, fue publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 7451A, de 8 de septiembre de 2017. (Disponible en: <https://www.boe.es/caa/dogc/2017/7451/f00001-00027.pdf>; última consulta el 09/06/2022).

<sup>123</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2017, de 8 de noviembre. Publicada en el BOE, núm. 278, de 16 de noviembre de 2017, pp. 110737-110755.

<sup>124</sup> Pérez, M. (2017, 20 de septiembre). Cronología del 20-S, el día en que se ha acelerado la crisis catalana. *La Vanguardia*. Obtenido el 08/06/2022 de: <http://www.lavanguardia.com/politica/20170920/431423116122/cronologia-20s-inflexion-referendum-1-o.html> (Última consulta el 09/06/2022).

violencia por la resistencia a la labor policial por parte de grupos independentistas.<sup>125</sup> Con todo, esta situación no impidió que la Generalidad proclamara la victoria del sí por un 90%, con una participación del 42%.<sup>126</sup>

Con estos resultados, el 10 de octubre de 2017, en aplicación del artículo 4.4 de la Ley del referéndum de autodeterminación e ignorando nuevamente las resoluciones del Tribunal Constitucional, Puigdemont declaró la independencia de Cataluña, suspendiendo los efectos de esta declaración acto seguido para abrir un proceso de negociación con el Gobierno.<sup>127</sup> Más tarde ese mismo día, diputados independentistas firmaron la Declaración Unilateral de Independencia de Cataluña (DUI), sin valor jurídico, en la que se enunciaba que “*Constituimos la República catalana, como Estado independiente y soberano de derecho, democrático y social*” y que “*Disponemos la entrada en vigor de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República*”.<sup>128</sup> El 27 de octubre, el Parlamento catalán aprobó una resolución que asumía la DUI firmada por los diputados el día 10.<sup>129</sup> El Tribunal Constitucional suspendió la declaración el 31 de octubre, declarándola inconstitucional el 8 de noviembre siguiente.<sup>130</sup>

### 3. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN

El 11 de octubre de 2017, un día después de la declaración de independencia de Puigdemont y ante la reiterada desobediencia de las sentencias del Tribunal

---

<sup>125</sup> T.F. (2018, 1 de octubre). ¿Qué pasó el 1 de octubre? Así se desarrolló el referéndum por la independencia. *El Confidencial*. Obtenido el 08/06/2022 de: [https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2018-10-01/1octubre-cataluna-cronologia-referendum2017\\_1622549/](https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2018-10-01/1octubre-cataluna-cronologia-referendum2017_1622549/) (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>126</sup> Baquero, C.S. (2017, 2 de octubre). Un 90% de ‘síes’ con 2,2 millones de votos y una participación del 42%, según el Govern. *El País*. Obtenido el 08/09/2022 de: [https://elpais.com/ccaa/2017/10/02/catalunya/1506898063\\_586836.html](https://elpais.com/ccaa/2017/10/02/catalunya/1506898063_586836.html) (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>127</sup> Puigdemont prolonga la tensión con una secesión en diferido. (2017, 11 de octubre). *El País*. Obtenido el 08/06/2022 de: [https://elpais.com/ccaa/2017/10/10/catalunya/1507624143\\_410500.html](https://elpais.com/ccaa/2017/10/10/catalunya/1507624143_410500.html) (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>128</sup> La Declaración de los Representantes de Cataluña (en catalán) se puede consultar aquí: <https://static1.ara.cat/ara/public/content/file/original/2017/1010/20/declaracio-d-independencia-signada-per-jxs-i-la-cup-0a28a46.pdf> (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>129</sup> Se utilizó la fórmula de la Resolución parlamentaria, carente de fuerza vinculante, para tratar de eludir la acción de la Justicia. En este sentido: Pi, J. (2018, 27 de octubre). ¿Qué se declaró realmente el 27-O? *La Vanguardia*. Obtenido el 08/06/2022 de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20181027/452535651591/declaracion-independencia-cataluna-27o-que-ocurrio.html> (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>130</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2017, de 8 de noviembre. Publicada en el BOE, núm. 278, de 16 de noviembre de 2017, pp. 110737-110755.

Constitucional por parte de las instituciones catalanas, el presidente del Gobierno requirió al de la Generalidad para que confirmara si había declarado la independencia, poniendo en marcha de este modo el mecanismo contemplado en el artículo 155 de la Constitución. En concreto, dada la ambigüedad de la declaración de Puigdemont, el presidente Rajoy le requirió para que aclarara “*si alguna autoridad de la Generalitat de Catalunya ha declarado la independencia y/o si en su declaración del 10 de octubre ante el pleno del Parlamento implica la declaración de independencia al margen de que se encuentre en vigor o no*”. El Gobierno otorgó a la Generalidad un plazo de 5 días naturales para contestar, dando por declarada la independencia a falta de contestación. Además, en caso de contestar afirmativamente, se otorgaría a la Generalidad un plazo adicional de 3 días naturales para que revocara la declaración. Si Generalidad no contestara o no revocara la declaración, se procedería con la aplicación del artículo 155.<sup>131</sup>

Ante la falta de claridad de la respuesta de la Generalidad, el Gobierno decidió continuar con los trámites previstos en el artículo 155. El 21 de octubre, el Consejo de Ministros, reunido de forma extraordinaria, aprobó las medidas que se elevarían al Senado.<sup>132</sup> Se impuso la tesis de aplicar el mecanismo de coerción estatal de la manera menos invasiva posible, cesando al ejecutivo autonómico y convocando elecciones de manera inmediata, sin intervenir competencias sensibles como la educación o la televisión pública catalana, como demandaba un sector del Gobierno.<sup>133</sup>

Las medidas fueron elevadas al Senado, que las aprobó por mayoría absoluta el 27 de octubre de 2017.<sup>134</sup> El Partido Popular, en el Gobierno, gozaba de la mayoría suficiente en el Senado a estos efectos, si bien consensuó las medidas con el PSOE y Ciudadanos para conformar un bloque constitucionalista que dotase de mayor legitimidad a la

---

<sup>131</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017. El requerimiento se puede consultar en el archivo digital de La Moncloa (Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/Documents/11102017-requerimiento.pdf>; última consulta el 09/06/2022).

<sup>132</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017. Mediante Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, se publicó en el BOE, núm. 260, de 27 de octubre de 2017.

<sup>133</sup> Mayor Ortega, L. (2018, 29 de octubre). Así se gestó la aplicación del 155. *La Vanguardia*. Obtenido el 08/09/2022 de <https://www.lavanguardia.com/politica/20181027/452549024152/articulo-155-aniversario-155-rajoy-gobierno.html> (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>134</sup> Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución. Publicada en el BOE, núm. 260, de 27 de octubre de 2017, páginas 103527 y 103528.

coerción estatal. En la sesión del Senado, Rajoy enumeró las razones que aconsejaban aplicar el artículo 155 en Cataluña, afirmando que “*En Cataluña se han ignorado las leyes, se han desconocido, derogado e incumplido, se ha aprobado una nueva legalidad sin competencia alguna para hacerlo, se ha privado a los miembros de la oposición de ejercer como tal. Es la mayor burla a la democracia, con la excepción del golpe de Estado de 1981*”. Ese mismo día, el Gobierno destituyó a Puigdemont y sus consejeros, subrogando al Gobierno en sus puestos hasta que se celebrasen elecciones autonómicas, que se convocaban para el 21 de diciembre del mismo año.<sup>135</sup>

El papel del Gobierno al frente de la Generalidad adoptó un perfil técnico, de mera administración rutinaria, sin adoptar decisiones políticas de relevancia. Tras las elecciones autonómicas del 21 de diciembre, ganadas por las fuerzas independentistas, se dio un bloqueo institucional, al tratar éstas de investir a Puigdemont, Jordi Sánchez y Jordi Turull, sin éxito (al estar el primero fugado y los dos segundos en prisión). Finalmente, el 14 de mayo de 2018 se logró investir a Quim Torra como presidente de la Generalidad, tomando posesión su gobierno el 2 de junio siguiente y terminando, de esta forma, la intervención estatal de la autonomía de Cataluña.<sup>136</sup>

Conviene terminar mencionando que un grupo de más de cincuenta diputados del Grupo parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados y el Parlamento de Cataluña, interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad contra el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, así como contra las medidas que trajesen causa del mismo. El Tribunal Constitucional, mediante dos Sentencias de 2019, avaló por unanimidad la aplicación de la coerción estatal en Cataluña en 2017, declarando inconstitucional un solo párrafo de carácter técnico del Acuerdo del Senado. De esta forma, dio un espaldarazo a la manera en que se intervino la autonomía de Cataluña tras los sucesos de octubre de 2017.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Ídem (133).

<sup>136</sup> Villalonga, C. (2018, 3 de junio). El nuevo Govern de Torra toma posesión en un acto reivindicativo y escenifica el fin del 155. *La Vanguardia*. Obtenido el 08/06/2022 de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180602/444008791316/nuevo-govern-torra-toma-posesion-acto-reivindicativo-escenifica-155.html> (Última consulta el 09/06/2022).

<sup>137</sup> STC 89/2019, de 2 de julio y STC 90/2019, de 2 de julio, respectivamente. Publicadas ambas en el BOE, núm. 192, de 12 de agosto de 2019.

#### **IV. COMPARACIÓN DE AMBOS CASOS**

A lo largo de todo el trabajo, se han ido analizando las suspensiones de los Estatutos de Autonomía de Cataluña de 1932 y 2006. Conviene ahora hacer una relación de los puntos en común y las diferencias existentes entre ambos casos, estableciendo una comparación que sirva a modo de resumen de las características principales de cada experiencia histórica.

En lo referente a las similitudes, no se puede obviar que las mismas son muy numerosas, siendo precisamente esta similitud la que hace interesante comparar ambos casos. Entre ellas, cabe mencionar, en primer lugar, que, tanto en 1932 como en 2017, la suspensión del Estatuto de Autonomía sigue un esquema similar. En ambos casos nos encontramos con un conflicto de competencias entre el Estado y la región autónoma catalana, al que trata de dar solución el Tribunal Constitución correspondiente mediante una sentencia que los catalanes consideran una intromisión en su autonomía. Este sentimiento de agravio por parte del Estado propicia que las autoridades autonómicas catalanas rompan la baraja del marco constitucional y estatutario, tratando de obtener un mayor autogobierno por otras vías (notablemente, el federalismo o la autonomía). Ante esta deslealtad por parte de las autoridades autonómicas, el Estado reacciona activando los mecanismos de control estatal sobre las regiones autónomas, lo que a la postre se traduce en la intervención de la autonomía de Cataluña. Como se puede comprobar, tanto en 1932 como en 2017, los acontecimientos siguieron un guion similar, con actores, conflictos, agravios y reacciones similares.

No obstante, ello no implica que no haya diferencias entre ambos casos, siendo estas muy notables. Como se ha mencionado con anterioridad, la diferencia más marcada entre ambas experiencias históricas se base, probablemente, en los distintos mecanismos de control estatal sobre las regiones autónomas que prevé cada Constitución. Así, si bien tanto la Constitución de 1931 como la de 1978 recogen unos mecanismos de control ordinario similares, esta última incluye un mecanismo de control extraordinario, como es la coerción estatal del artículo 155. La Constitución republicana, por su parte, carece de un precepto de este estilo. Las implicaciones de este hecho son enormes y determinan que el desenlace sea distinto en cada caso.

De esta forma, la ausencia de un mecanismo de este tipo no dejó más opción al Gobierno de 1934 que aprobar una Ley de Suspensión de la Autonomía, provocando serios problemas de constitucionalidad y, a la postre, declarándose su inconstitucionalidad material por el Tribunal de Garantías Constitucionales. Por el contrario, la existencia del artículo 155 en la Constitución de 1978 determinó que, ante el incumplimiento de sus obligaciones por parte de la Generalidad, el Gobierno, cumpliendo lo pautado por el precepto, pudiera cesar al Gobierno de la Generalidad y subrogarse en su posición hasta que se celebrasen las elecciones convocadas al efecto. Actuación esta que, a diferencia del caso de 1932, fue amparada por el Tribunal Constitucional.

Finalmente, es importante detenerse en un detalle importante. Si bien el título de este trabajo habla de la *suspensión de la autonomía en las Constituciones de 1931 y 1978*, esta afirmación debe matizarse. En efecto, como se ha podido comprobar, sólo se suspendió la autonomía en 1934, siendo esta suspensión declarada inconstitucional poco después. En el caso de 2017, no podemos hablar de suspensión de la autonomía, dado que esta nunca se dio, sino que es preferible referirnos a la intervención de la autonomía. Efectivamente, en octubre de 2017 no se suspendió la autonomía, sino que el Gobierno cesó al Gobierno catalán, subrogándose en sus posiciones y convocando elecciones. Con todo, se ha optado por este título, al considerar que, explicando este matiz, el mismo es capaz de englobar ambos sucesos, recogiendo sus similitudes y, a la vez, sus diferencias.

## V. CONCLUSIONES DEL TRABAJO

Llegados a este punto, conviene destacar las conclusiones a las que se ha llegado con el presente trabajo. En primer lugar, del análisis realizado a lo largo del mismo se desprende la enorme importancia que tienen los mecanismos de control estatal sobre las regiones autónomas en un modelo de Estado descentralizado como el nuestro. Como se ha visto, la ausencia total o parcial de estos mecanismos puede tener consecuencias desastrosas, llegado el caso. En palabras del profesor Cruz Villalón, “*Ningún Estado federal ni, por extensión, ningún Estado «compuesto» puede subsistir si no dispone de la posibilidad de imponer a las unidades territoriales autónomas que lo integran, si es preciso por la*

*fuerza, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento general del Estado”.*

Con todo, otra de las conclusiones que se desprende del trabajo es la ausencia de soluciones perfectas a la cuestión autonómica y, en el caso español, a la cuestión catalana. Decía Ortega y Gasset en 1932 que *“el problema catalán no se puede resolver, sólo se puede conllevar; es un problema perpetuo y lo seguirá siendo mientras España subsista”*. A este respecto es importante destacar que no compartimos esta opinión, que a nuestro juicio peca de fatalista. Consideramos, en cambio, que alcanzar un compromiso honesto por parte del Estado y las autonomías es posible, como así lo demuestra la historia en el caso del Estatuto de Autonomía de 1979. Sin embargo, la historia también nos enseña que no hay que bajar la guarda y desproveer al Estado de los mecanismos que salvaguarden su integridad y autoridad, por lo que es imperativo velar por el mantenimiento de los mismos.

Finalmente, a modo de cierre del trabajo, se hace necesario subrayar las limitaciones físicas de las que adolece este trabajo. La existencia de un límite a la extensión del mismo supone que, en algunos apartados, se ha optado por la simplicidad en el relato de los acontecimientos, en pro de poder incluir más apartados en el trabajo. Confiamos en que el lector sepa apreciar el coste de oportunidad de esta decisión.

## **VI. BIBLIOGRAFÍA**

### **1. LEGISLACIÓN**

- Proyecto de Constitución Federal de 1873.
- Constitución española de 1931.
- Constitución española de 1978.
- Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, de 14 de junio de 1933. Publicada en la Gaceta de Madrid de 30 de junio de 1933, n.º 181, pp. 2331-234.
- Proyecto único de Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1931.
- Ley de 15 de septiembre de 1932, por la cual se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Publicada en la Gaceta de Madrid de 21 de septiembre de 1932, n.º 265, pp. 2090-2094.
- Ley de 28 de julio de 1933, del Orden Público. Publicada en la Gaceta de Madrid de 30 de julio de 1933, n.º 211, pp. 682 a 690.
- Ley de 2 de enero de 1935, de Suspensión de la Autonomía de Cataluña. Publicada en la Gaceta de Madrid de 3 de enero de 1935, n.º 3, pp. 82 y 83.
- Decreto del Consejo de Ministros de 16 de abril de 1935, declarando en suspenso los diversos Decretos y disposiciones ministeriales que modificaron interinamente el régimen estatutario de la región autónoma de Cataluña con posterioridad al 6 de Octubre de 1934. Publicado en la Gaceta de Madrid de 18 de abril de 1935, n.º 108, p. 563.
- Decreto-Ley de 21 de febrero de 1936, concediendo la amnistía a los penados y encausados por delitos políticos y sociales, e incluyendo en esta amnistía a los concejales de los ayuntamientos del país vasco, condenados por sentencia firme. Publicado en la Gaceta de Madrid de 22 de febrero de 1936, n.º 53, p.1515.
- Decreto-Ley de 26 de febrero de 1936, autorizando al Parlamento catalán para reanudar sus funciones al efecto de designar el Gobierno de la Generalidad. Publicado en la Gaceta de Madrid de 27 de febrero de 1936, n.º 58, p. 1635.
- Decreto de 9 de mayo de 1936, declarando nulas todas las disposiciones gubernativas dictadas a consecuencia de la Ley de 2 de enero de 1935, que afectan a la adaptación de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña, derogando todas las disposiciones gubernativas que hayan alterado el estado de derecho establecido mediante acuerdos y propuestas reglamentarias de la Comisión mixta del Estatuto de Cataluña, y derogando

- igualmente el Decreto de 26 de octubre de 1935 en cuanto afecta al Orden Público en Cataluña. Publicado en la Gaceta de Madrid de 10 de mayo de 1936, n.º 131, p. 1359.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Publicada en el BOE, núm. 68, de 20 de marzo de 2007.
  - Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Publicada en BOE núm. 247, de 15/10/1983.
  - Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC). Publicada en el BOE núm. 239, de 05/10/1979.
  - Ley Fundamental de Bonn.
  - Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Publicado en el BOE núm. 172, de 20/07/2006.
  - Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación. Publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 7449A, de 6 de septiembre de 2017.
  - Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de Transitoriedad jurídica y Fundacional de la República. Publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 7451A, de 8 de septiembre de 2017.
  - Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017. No fue publicado en el BOE.
  - Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017. Mediante Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, se publicó en el BOE, núm. 260, de 27 de octubre de 2017.
  - Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución. Publicada en el BOE, núm. 260, de 27 de octubre de 2017, páginas 103527 y 103528.

## **2. JURISPRUDENCIA**

- Tribunal de Garantías Constitucionales
  - o Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 8 de junio de 1934. Publicada en la Gaceta de Madrid de 12 de junio de 1934, n.º 163, pp. 1654 a 1661.
  - o Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 6 de junio de 1935. Publicada en la Gaceta de Madrid de 12 de junio de 1935, n.º 163, pp. 2123-2131.

- Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 20 de febrero de 1935. Publicada en la Gaceta de Madrid de 24 de febrero de 1935, n.º 55, pp. 1650-1652.
  - Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1936. Publicada en la Gaceta de Madrid de 8 de marzo de 1936, n.º 72, pp. 2024 y 2025.
- Tribunal Constitucional
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 31/2010, de 28 de junio.
  - Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 76/1983, de 5 de agosto. Publicada en el BOE, núm. 197, de 18 de agosto de 1983, pp. 29-66.
  - Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 31/2010, de 28 de junio. Publicada en el BOE, núm. 172, de 16 de julio de 2010.
  - Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015, de 25 de febrero. Publicada en el BOE, núm. 64, de 16 de marzo de 2015, pp. 190-212.
  - Sentencia del Tribunal Constitucional 138/2015, de 11 de junio. Publicada en el BOE, núm. 160, de 6 de julio de 2015, pp. 56313-56327.
  - Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2017, de 17 de octubre. Publicada en el BOE, núm. 256, de 24 de octubre de 2017, pp. 102543-102570.
  - Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2017, de 8 de noviembre. Publicada en el BOE, núm. 278, de 16 de noviembre de 2017, pp. 110737-110755.
  - Sentencia del Tribunal Constitucional 89/2019, de 2 de julio. Publicada en el BOE, núm. 192, de 12 de agosto de 2019, pp. 89503-89578.
  - Sentencia del Tribunal Constitucional 90/2019, de 2 de julio. Publicada en el BOE, núm. 192, de 12 de agosto de 2019, pp. 89579-89627.
- Tribunal Supremo
- Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, núm. 459/2019, de 14 de octubre

### 3. OBRAS DOCTRINALES

- Acadèmia de Legislació i Jurisprudència de Catalunya (1935). *Discussions sobre Temes de Dret Públic*.

- Aja, E. et alii. (1985). *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.
- Alcalá-Zamora, N. (1981). *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*. Madrid: Cívitas.
- Cagiao y Conde, J. (2015). *La crisis del modelo de Estado en España y la reforma federal*. Cahiers de civilisation espagnole contemporaine.
- Fossas Espadaler, E. (2020). *La respuesta de la República ante la rebelión del 6 de octubre de 1934 en Cataluña*. Barcelona: Revista Española de Derecho Constitucional.
- González Hernández, E. (2006). *El problema regional en la II República: los controles estatales sobre las regiones autónomas en la Constitución de 1931 y los acontecimientos de 6 de octubre de 1934*. Parte del Proyecto de investigación “Reforma constitucional y reforma de los Estatutos”, del que es investigador principal Pedro González Trevijano. Madrid: Revista de las Cortes, pp. 258 y 259.
- Lafuente Balle, J.M. (2018). El artículo 155 de la Constitución española: examen doctrinal y comparado. *Revista de Derecho Político* (UNED), n.º 102, mayo-agosto 2018, pp. 79-121.
- Martín Rebollo, L. (2006). Reformas estatutarias y reformas constitucionales (recordatorios, reflexiones y olvidos). *Revista General de Derecho Administrativo* (Iustel), n.º 12.
- Ruiz-Rico Ruiz, G. (2016). La reinención constitucional del modelo territorial español. *Revista Teoría y Realidad Constitucional* (UNED), núm. 37, pp. 309-346.
- Sobrequés i Callicó, J. (2010) *L'Estatut de la Transició. L'Estatut de Sau (1978-1979)*. Barcelona: Biblioteca de Catalunya.
- Tolivar Alas, L. (1981). *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local
- Tomas y Valiente, F. (1996) *Soberanía y autonomía en la Segunda República y en la Constitución de 1978*. Conferencia pronunciada el día 5 de abril de 1995 en el Circle de Seminaris d'Actualitat Jurídica del Departament de Justícia. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, Edició de la Universitat Autònoma
- Tusell Gómez, J. (1997). *Historia de España. Vol. XII. La Segunda República. De la Segunda República a la Guerra Civil*. Madrid: Espasa Calpe
- Vírjala Foruria, E. (2005). La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 73, enero-abril 2005. Madrid, pp. 99-105.

#### 4. OTROS RECURSOS

- Viana, I. (2013, 24 de octubre). El “problema perpetuo” del Estatuto Catalán. *ABC*. Obtenido el 17/05/2022 de: [https://www.abc.es/historia/historia-estatutos-catalunia-201007150000\\_noticia.html](https://www.abc.es/historia/historia-estatutos-catalunia-201007150000_noticia.html) (Última consulta el 09/06/2022).
- P. Villatoro, M. (2019, 7 de octubre). Cuando Franco salvó a la II República de ser destruida por el terror socialista de 1934. *ABC*. Obtenido el 24/05/2022 de: [https://www.abc.es/historia/abci-cuando-franco-salvo-republica-destruida-terror-socialista-1934-201910070221\\_noticia.html](https://www.abc.es/historia/abci-cuando-franco-salvo-republica-destruida-terror-socialista-1934-201910070221_noticia.html) (Última consulta el 09/06/2022).
- Crónica original del diario *La Vanguardia*, edición del 9 de octubre de 1934, pp. 7 y ss. (Disponible en: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1934/10/09/pagina-7/33155299/pdf.html>; última consulta el 09/06/2022).
- Martín Alarcón, J. (2017, 21 de octubre). El primer ‘155’: ¿qué pasó en 1935 cuando se suspendió la autonomía de Cataluña? *El Confidencial*. Obtenido el 27/05/2022 de: [https://www.elconfidencial.com/cultura/2017-10-21/articulo-155-constitucion-suspension-autonomia-1935\\_1464359/](https://www.elconfidencial.com/cultura/2017-10-21/articulo-155-constitucion-suspension-autonomia-1935_1464359/) (Última consulta el 09/06/2022).
- Gaziel. (1936, 6 de marzo). Una Sentencia memorable. *La Vanguardia*, p. 5. Obtenido el 27/05/2022 de: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1936/03/06/pagina-5/33123685/pdf.html> (Última consulta el 09/06/2022).
- La negociación constitucional de las autonomías estuvo condicionada por el “problema vasco” y la “cuestión catalana”. (1979, 9 de diciembre). *El País*.
- Martínez García, C. (2012). Retos del modelo autonómico de la Constitución de 1978. Revista *La Crítica* (versión online). Obtenido el 29/05/2022 de: <http://www.revista-critica.com/la-revista/monografico/analisis/329-retos-del-modelo-autonomico-de-la-constitucion-de-1978> (última consulta el 09/06/2022).
- Caraballo, J. (2015, 7 de noviembre). Clavero Arévalo: “Sigo pensando lo mismo. Mejor café para todos que para uno solo”. *El Confidencial*. Obtenido el 29/05/2022 de: [https://www.elconfidencial.com/espana/2015-11-07/clavero-arevalo-sigo-pensando-lo-mismo-mejor-cafe-para-todos-que-para-uno-solo\\_1086738/](https://www.elconfidencial.com/espana/2015-11-07/clavero-arevalo-sigo-pensando-lo-mismo-mejor-cafe-para-todos-que-para-uno-solo_1086738/) (Última consulta el 09/06/2022).
- Grijelmo García, A. (1983, 10 de agosto). El Tribunal Constitucional anula 14 artículos de la LOAPA y niega que sea ‘orgánica’ y ‘armonizadora’. *El País*.
- La resaca de la LOAPA. (1983, 16 de agosto). *El País*.

- Simón Yarza, F. (2017, 23 de octubre). Sobre el artículo 155 de la Constitución. *El País*. Obtenido el 06/06/2022 de: [https://elpais.com/elpais/2017/10/22/opinion/1508674821\\_627304.html](https://elpais.com/elpais/2017/10/22/opinion/1508674821_627304.html) (Última consulta el 09/06/2022).
- Barceló i Serramalera, M. (2013, 29 de noviembre). Un error interesado. *El Periódico*. Obtenido el 06/06/2022 de: <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20131127/error-interesado-2878009> (Última consulta el 09/06/2022).
- Tercero, A. (2021, 9 de marzo). 40 años del ‘Manifiesto de los 2.300’ y de la advertencia de Tarradellas. *Crónica Global (El Español)*. Obtenido el 07/06/2022 de: [https://cronicaglobal.elespanol.com/pensamiento/zona-franca/40-anos-manifiesto-2300-aviso-tarradellas\\_455349\\_102.html](https://cronicaglobal.elespanol.com/pensamiento/zona-franca/40-anos-manifiesto-2300-aviso-tarradellas_455349_102.html) (Última consulta el 09/06/2022).
- La dignidad de Catalunya. (2009, 26 de noviembre). *La Vanguardia*. Obtenido el 08/06/2022 de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20091126/53831123016/la-dignidad-de-catalunya.html> (Última consulta el 09/06/2022).
- Barbeta, J. (2010, 11 de julio). Catalunya no se rinde. *La Vanguardia*. Obtenido el 08/06/2022 de: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2010/07/11/pagina-18/82444797/pdf.html> (Última consulta el 09/06/2022).
- Pi, J. (2010, 20 de diciembre). Mas proclama el inicio de la “transición nacional” de Catalunya. *La Vanguardia*. Obtenido el 08/06/2022 de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20101220/54091996271/mas-proclama-el-inicio-de-la-transicion-nacional-de-catalunya.html> (Última consulta el 09/06/2022).
- García, L.B. (2012, 20 de septiembre). Mas entierra el pacto fiscal ante el ‘no’ de Rajoy y emplaza a tomar decisiones. *La Vanguardia*. Obtenido el 08/06/2022 de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20120920/54350609421/artur-mas-rajoy-pacto-fiscal-decisiones.html> (Última consulta el 09/06/2022).
- Villanueva, N. (2018, 17 de diciembre). El Supremo rebaja de dos años a uno la inhabilitación de Artur Mas por la consulta ilegal del 9-N. *ABC*. Obtenido el 08/06/2022 de: [https://www.abc.es/espana/abci-supremo-rebaja-inhabilitacion-mas-consulta-ilegal-201812171313\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-supremo-rebaja-inhabilitacion-mas-consulta-ilegal-201812171313_noticia.html) (Última consulta el 09/06/2022).
- Noguera, M. (2016, 10 de enero). Los independentistas sacrifican a Mas en un intento de resucitar su órdago. *El País*. Obtenido el 08/06/2022 de: [https://elpais.com/ccaa/2016/01/09/catalunya/1452342436\\_489507.html](https://elpais.com/ccaa/2016/01/09/catalunya/1452342436_489507.html) (Última consulta el 09/06/2022).

- Cordero, D. (2017, 9 de junio). Puigdemont anuncia para el 1 de octubre el referéndum sobre la independencia. *El País*. Obtenido el 08/06/2022 de: [https://elpais.com/ccaa/2017/06/09/catalunya/1496992021\\_200661.html](https://elpais.com/ccaa/2017/06/09/catalunya/1496992021_200661.html) (Última consulta el 09/06/2022).
- Pérez, M. (2017, 20 de septiembre). Cronología del 20-S, el día en que se ha acelerado la crisis catalana. *La Vanguardia*. Obtenido el 08/06/2022 de: <http://www.lavanguardia.com/politica/20170920/431423116122/cronologia-20s-inflexion-referendum-1-o.html> (Última consulta el 09/06/2022).
- T.F. (2018, 1 de octubre). ¿Qué pasó el 1 de octubre? Así se desarrolló el referéndum por la independencia. *El Confidencial*. Obtenido el 08/06/2022 de: [https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2018-10-01/1octubre-cataluna-cronologia-referendum2017\\_1622549/](https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2018-10-01/1octubre-cataluna-cronologia-referendum2017_1622549/) (Última consulta el 09/06/2022).
- Baquero, C.S. (2017, 2 de octubre). Un 90% de ‘síes’ con 2,2 millones de votos y una participación del 42%, según el Govern. *El País*. Obtenido el 08/09/2022 de: [https://elpais.com/ccaa/2017/10/02/catalunya/1506898063\\_586836.html](https://elpais.com/ccaa/2017/10/02/catalunya/1506898063_586836.html) (Última consulta el 09/06/2022).
- Puigdemont prolonga la tensión con una secesión en diferido. (2017, 11 de octubre). *El País*. Obtenido el 08/06/2022 de: [https://elpais.com/ccaa/2017/10/10/catalunya/1507624143\\_410500.html](https://elpais.com/ccaa/2017/10/10/catalunya/1507624143_410500.html) (Última consulta el 09/06/2022).
- Pi, J. (2018, 27 de octubre). ¿Qué se declaró realmente el 27-O? *La Vanguardia*. Obtenido el 08/06/2022 de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20181027/452535651591/declaracion-independencia-cataluna-27o-que-ocurrio.html> (Última consulta el 09/06/2022).
- Mayor Ortega, L. (2018, 29 de octubre). Así se gestó la aplicación del 155. *La Vanguardia*. Obtenido el 08/09/2022 de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20181027/452549024152/articulo-155-aniversario-155-rajoy-gobierno.html> (Última consulta el 09/06/2022).
- Villalonga, C. (2018, 3 de junio). El nuevo Govern de Torra toma posesión en un acto reivindicativo y escenifica el fin del 155. *La Vanguardia*. Obtenido el 08/06/2022 de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180602/444008791316/nuevo-govern-torra-toma-posesion-acto-reivindicativo-escenifica-155.html> (Última consulta el 09/06/2022).