



FACULTAD DE DERECHO

# **ANÁLISIS DEL NACIONALISMO CATALÁN Y POSIBLES SOLUCIONES DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL**

Autor: M<sup>º</sup> del Pilar Rodríguez Alaejos  
5º E-3 D  
Derecho Constitucional

Tutora: María Macías Jara

Madrid  
Abril, 2019

## **Resumen**

El nacionalismo en Cataluña ha sido y es, desde hace varios años, una de las materias más comentadas en nuestro país. Los acontecimientos que se han sucedido a lo largo del proceso hacia la independencia de esta Comunidad Autónoma, liderado por los partidos secesionistas, lo han convertido en uno de los temas de conversación más recurrentes en prensa, política y sociedad. Son muchos los que se preguntan si existe una solución jurídica al conflicto, y también han sido numerosas las propuestas sugeridas para solventarlo, incluyendo el cambio de modelo de organización estatal, la recentralización de competencias, el artículo 155 y el referéndum de autodeterminación.

En esta investigación se tratará de desentrañar la legalidad de las principales actuaciones ocurridas en el marco del *procés* desde el punto de vista constitucional, para después analizar jurídicamente las propuestas más populares y, en ocasiones, más polémicas, y determinar si es posible su aplicación al caso catalán en nuestro ordenamiento jurídico. Se aportará igualmente una visión de Derecho comparado, muy habitual en el argumentario de los partidos nacionalistas catalanes, y se examinará la aplicabilidad de las actuaciones tomadas en estos países a Cataluña.

Finalmente, con toda la información anterior, procederemos a señalar cual de todas ellas es la propuesta que más posibilidades tiene de salir adelante, y cómo se debe tramitar su aplicación.

**Palabras clave:** nacionalismo, Cataluña, Constitución, autodeterminación, independencia.

## ***Abstract***

*The Catalan nationalism has been and still is, since many years, one of the main issues in Spain. The events that have taken place during the process towards the independence*

*of this Autonomous Community, leaded by the secessionist parties, have made it one of the most recurrent topics of conversation in press, politics and society. Many are asking if there is a legal solution to this conflict, and many have also suggested some proposals that attempt to solve it, including a change in the State's organizational model, the recentralization of competencies, the application of article 155 and an auto-determination referendum.*

*This investigation will try to unravel the legality of the main acts that have taken place during the procés, from a constitutional point of view, in order to analyze the most popular, and sometimes polemic, of these suggestions, and therefore determine if their application to the Catalan case is possible according to our legal system. An international point of view will also be given through the analysis of some similar international situations, many times used by nationalist Catalan parties, and the actions taken in those countries will be examined in order to state its applicability in Catalonia.*

*Finally, according to all the previous information, we will proceed to point out which of all these proposals is the one that has the most possibilities to be implemented, and how its application must be processed.*

**Keywords:** *nationalism, Catalonia, Constitution, auto-determination, independence.*

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1. Justificación</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2. Objetivos</b> .....	<b>1</b>
<b>1.3. Metodología</b> .....	<b>2</b>
<b>2. EL PROCÉS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL</b> .....	<b>3</b>
<b>2.1. Introducción: orígenes del nacionalismo catalán</b> .....	<b>3</b>
<b>2.2. El Estatuto de Autonomía de 2006 y la STC 31/2010: el primer desafío constitucional</b> .....	<b>4</b>
<b>2.2.1 La “nación” catalana</b> .....	<b>5</b>
<b>2.2.2 La lengua catalana en la Administración Pública y la enseñanza</b> .....	<b>7</b>
<b>2.2.3 Derechos estatutarios <i>versus</i> derechos fundamentales</b> .....	<b>7</b>
<b>2.2.4 El poder judicial catalán</b> .....	<b>8</b>
<b>2.2.5 Relaciones de Cataluña con el Estado y la Unión Europea</b> .....	<b>10</b>
<b>2.2.6 Consultas populares: la excusa perfecta para la Consulta del 9-N</b> .....	<b>10</b>
<b>2.3. La Consulta del 9-N, una consulta no referendaria</b> .....	<b>11</b>
<b>2.4. Las “Leyes de Desconexión”</b> .....	<b>14</b>
<b>2.5. El referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017</b> .....	<b>16</b>
<b>2.6. El artículo 155 como respuesta estatal</b> .....	<b>18</b>
<b>3. POSIBLES DESENLACES DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL. VENTAJAS E INCONVENIENTES</b> .....	<b>25</b>
<b>3.1. Sistema federal (y breve mención al sistema confederado)</b> .....	<b>25</b>
<b>3.2. Sistema federal asimétrico</b> .....	<b>29</b>
<b>3.3. Disminución de competencias a las Comunidades Autónomas: recentralización</b> .....	<b>31</b>

3.4. Aplicación indefinida del artículo 155 de la Constitución .....	34
3.5. Referéndum de autodeterminación .....	37
<b>4. EL NACIONALISMO EN DERECHO COMPARADO: QUEBEC Y ESCOCIA</b> .....	<b>40</b>
4.1. Quebec: un referéndum amparado en la Constitución y la jurisprudencia .....	40
4.2. Escocia: la delegación del Estado para la convocatoria de un referéndum pactado .....	45
<b>5. CONCLUSIONES</b> .....	<b>50</b>
<b>6. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>54</b>
6.1. Legislación.....	54
6.2. Jurisprudencia .....	54
6.3. Doctrina .....	54

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

**CE:** Constitución Española de 1978.

**CGPJ:** Consejo General del Poder Judicial

**DUI:** Declaración Unilateral de Independencia

**EAC:** Estatuto de Autonomía de Cataluña

**PQ:** Parti Québécois

**SNP:** Scottish National Party

**STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional

**SSTC:** Sentencias del Tribunal Constitucional

**TC:** Tribunal Constitucional

# **1. INTRODUCCIÓN**

## **1.1. Justificación**

El nacionalismo se ha convertido en uno de los temas más comentados de los últimos años, a causa de las políticas encabezadas por los partidos nacionalistas en Cataluña, que persiguen, desde hace algún tiempo, la independencia de esta Comunidad Autónoma. Sin embargo, no podemos engañarnos: el florecer del nacionalismo catalán se manifiesta no solo en la política catalana y nacional, sino también en un sentir común de una parte (si bien es discutible que sea la mayor parte) de la población catalana.

El principal escollo que observamos en su argumentario es el hecho de que la Constitución Española, en su artículo 2, niega expresamente la posibilidad de que una región del Estado pueda separarse y aislarse del resto, al recoger la indisolubilidad de la nación española, uno de los principios fundamentales del sistema organizativo. Esta es una de las razones por las cuales, hasta ahora, los intentos de proclamar la independencia de Cataluña han resultado fallidos, tanto práctica como jurídicamente.

Evidentemente, al tratarse de una cuestión de tanta relevancia para la ciudadanía, sobre esta polémica han corrido ríos de tinta, con todas las ideologías, con todos los signos políticos. Pero el Derecho es objetivo, inequívoco e incorruptible. Preguntas como “¿son constitucionalmente legítimos los actos desarrollados por las autoridades catalanas?” o “¿cuál es el panorama jurídico del conflicto catalán desde el marco de nuestra Constitución?” deberían ser igualmente objetivas. Precisamente son estas cuestiones las que se tratarán en las próximas páginas.

En los últimos meses han sido numerosas y muy variadas las propuestas debatidas en relación con el conflicto catalán, todas ellas traídas a colación por sus defensores como la solución definitiva al problema del independentismo. Este Trabajo denota una especial relevancia en el sentido de unificar y esclarecer dichas propuestas, así como de determinar las posibilidades que tienen para salir adelante en el marco de nuestra Constitución.

## **1.2. Objetivos**

El objetivo principal de este proyecto es analizar la constitucionalidad de los principales hitos del conflicto nacionalismo catalán en los últimos años, como marco para posteriormente identificar las razones que han desembocado en la situación actual y poder

así determinar los escenarios en las que podría desembocar, con sus respectivas ventajas e inconvenientes. Todo ello, claro está, desde el punto de vista del Derecho, con especial énfasis en el Derecho Constitucional, que es el aplicable a las anteriores cuestiones.

Ahora bien, el objetivo anterior se ha desglosado en los siguientes:

- Determinar los principales hechos históricos que constituyen el origen del independentismo catalán, con el fin de comprender las razones que han desembocado en la situación actual.
- Analizar la constitucionalidad de las principales actuaciones desarrolladas a lo largo del proceso independentista hasta la fecha.
- Determinar y delimitar las propuestas más populares sugeridas como solución al conflicto catalán, así como los procedimientos a seguir para llevarlas a cabo.
- Analizar la aplicabilidad de las soluciones propuestas en Derecho comparado a situaciones similares para el caso catalán.
- Concluir cuál de las propuestas analizadas tiene mayores posibilidades de éxito en términos jurídicos.

### **1.3. Metodología**

En el desarrollo de este Trabajo, se llevará a cabo una labor de revisión de literatura, mediante la recolección exhaustiva de manuales, artículos doctrinales, textos legales y otros escritos relativos al desarrollo del nacionalismo en Cataluña.

Posteriormente, se procederá al análisis efectivo de dichos escritos, con el objetivo de incluir referencias doctrinales y propuestas firmes que fortalezcan nuestras tesis y aporten una visión jurídica del conflicto en la doctrina.

En tercer lugar, se ordenarán las ideas y se incluirán análisis propios que esclarezcan la situación, examinen contextualmente el problema en el marco del Derecho y ayuden a delimitar nuestro sistema constitucional en relación con el secesionismo, para así poder conseguir los objetivos previamente señalados.

Finalmente, se llegará a una conclusión acerca de los desenlaces comentados en el transcurso de la investigación, y se determinará en la misma cual de todas las propuestas parece más factible, tanto desde el punto de vista pragmático como desde el jurídico.



## **2. EL PROCÉS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL**

### **2.1. Introducción: orígenes del nacionalismo catalán**

Para comprender el presente, hemos primero de conocer y desentrañar los sucesos pasados, y poder de esa forma proyectar nuestro conocimiento hacia el futuro. Es por ello que no se puede comenzar este escrito sin referirse antes a los orígenes del nacionalismo catalán, lo cual se hará a través de una breve retrospectiva histórica de Cataluña, y, en especial, del independentismo en esta región.

El origen histórico del sentimiento de independencia que ha derivado en lo que actualmente se conoce como nacionalismo catalán, fue la Guerra de Sucesión, que tuvo lugar entre 1701 y 1715. Es bien conocido que esta Guerra enfrentó a los defensores de la casa de Borbón (encabezados por la Corona de Castilla) con los defensores de la casa de Austria (encabezados, a su vez, por la Corona de Aragón), por la sucesión al trono que había dejado vacante el Rey Carlos II de España, que murió sin descendencia. En este contexto convulso, el Principado de Cataluña se decantó por el bando de la Corona de Aragón, apoyando a los Austrias en su lucha por la Corona, bando que resultó perdedor ante Felipe V de Anjou (posteriormente, de España) y la Corona de Castilla.

Como represalia, el Rey Felipe V actuó frente a aquellos que no le habían defendido, es decir, la Corona de Aragón y sus aliados, promulgando los llamados Decretos de Nueva Planta, que abolían las Leyes de los territorios pro-Austrias para pasar a ser sustituidas por las instituciones y normas de la Corona de Castilla.

Con ello comenzaron de alguna manera las diferencias entre Cataluña y el resto del Estado español, diferencias que más adelante propiciaron el llamado catalanismo, una corriente cultural destinada a impulsar la identidad catalana y sus tradiciones culturales, tales como la lengua catalana. El movimiento catalanista ha adquirido cada vez más fuerza con los años, y en su corriente más radical ha derivado en lo que actualmente se conoce como independentismo catalán. Sin embargo, ambos términos no pueden considerarse equivalentes: el independentismo se distingue del catalanismo en que, mientras que el segundo simplemente es un movimiento impulsor de la cultura y costumbres catalanas, el primero da un paso más y aboga sin complejos por una Cataluña independiente, como Estado separado del español.

Es necesario señalar en este sentido que el territorio que ahora ocupa Cataluña no ha sido ni fue nunca un reino, como se ha querido dar a entender en los últimos años por algunas corrientes políticas. El Principado de Cataluña no era un reino, sino una región del Estado con Cortes propias, pero bajo el mandato y la soberanía de la Corona de Aragón. Tampoco se trató de un Condado, en tanto que el Condado de Barcelona, que efectivamente sí fue un Condado como tal, no abarcaba todo el territorio de lo que ahora sería la Comunidad Autónoma de Cataluña.

## **2.2. El Estatuto de Autonomía de 2006 y la STC 31/2010: el primer desafío constitucional**

El proceso independentista moderno en Cataluña inició su andadura en 2006, con la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía, un acto considerado por muchos como el punto de inflexión para los sucesos acontecidos en años posteriores. Dicho EAC fue recurrido ante el TC por el Grupo Parlamentario Popular, en base a varias razones. A continuación se enumeran las más relevantes<sup>1</sup>, que conforman la base sobre la que los magistrados fundamentaron sus argumentos jurídicos:

- La denominación de Cataluña como “nación”, considerando los recurrentes que el concepto de “nacionalidades” contenido en el art. 2 CE no puede entenderse en el mismo sentido que el empleado en el EAC recurrido, ya que nación solo hay una, la española.
- La lengua catalana como lengua preferente en la Administración Pública y en la enseñanza.
- Los derechos estatutarios, que contrariaban la reserva de los derechos fundamentales contenidos en los arts. 14 a 29 CE.
- El poder judicial catalán, que contradice el principio de unidad del poder judicial.
- Las relaciones entre Cataluña y las instituciones estatales e internacionales.

Este recurso de inconstitucionalidad dio lugar a la conocida STC 31/2010, que marcaría un antes y un después en las relaciones entre Estado y Cataluña.

---

<sup>1</sup> Marcos, P., “El PP recurre al Constitucional el Estatuto catalán “para impedir un daño irreparable””, *El País*, 1 de agosto de 2006 (disponible en [https://elpais.com/diario/2006/08/01/espana/1154383213\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2006/08/01/espana/1154383213_850215.html); última consulta 25/03/2019).

### 2.2.1. La “nación” catalana

Una simple lectura del Preámbulo del EAC era suficiente para apreciar que la terminología empleada en su redacción contenía claros tintes nacionalistas. Así, se hacía referencia a Cataluña como “un país rico en territorios y gentes”<sup>2</sup>, al mismo tiempo que se afirmaba que “La Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce [la realidad nacional de Cataluña] como nacionalidad”<sup>3</sup>. Se pretendía de esta forma dar comienzo a lo que una parte de la población catalana llevaba años reclamando: que España se convirtiera en una “nación de naciones”, cada una con su propia soberanía.

Cabe destacar que el debate en torno al término “nacionalidades” empleado en el art. 2 CE (sobre el que se fundamenta el recurso al EAC) se remonta a mucho antes de 2010. Su introducción en el texto constitucional tenía como objetivo contentar a aquellas Comunidades Autónomas que pretendían ver sus particularidades culturales plasmadas de alguna forma en la Carta Magna, en concreto, Cataluña y el País Vasco. Solozábal Echevarría (1982) comentaba lo siguiente en relación con el concepto:

Su empleo, finalmente, resultó, a mi juicio, afortunado, pues contribuyó a apaciguar las tensiones nacionalistas, demostrando la compatibilidad fundamental entre sus aspiraciones y la unidad del Estado español, sin que la claridad del constituyente dejase duda alguna de la arbitrariedad que suponía culpar a su empleo del reforzamiento del separatismo.

En efecto, independientemente de las reticencias que planteasen la recepción del término «nacionalidad», se posibilitaba con él la integración de aquellas comunidades que no se sentían cómodas con el modo de realizarse hasta el presente su inserción en el Estado español.<sup>4</sup>

La STC 31/2010<sup>5</sup> se pronuncia en este sentido rechazando la eficacia jurídica interpretativa de las referencias del EAC a Cataluña como nación. Es especialmente relevante la referencia a la bandera, la fiesta y el himno como símbolos “nacionales”. En este sentido, el art. 4 CE se refiere a la bandera como símbolo de España, si bien admite que los Estatutos de Autonomía reconozcan sus propias banderas para las Comunidades Autónomas. En línea con lo anterior, los magistrados conceden que “el art. 8.1 EAC es conforme con la Constitución interpretado en el sentido de que dicho término está

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE 20 de julio de 2006).

<sup>3</sup> *Ídem*.

<sup>4</sup> Solozábal Echevarría, J.J., “Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978”, *Revista de Derecho Político*, n. 13, 1982, p. 66.

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010 31/2010.

exclusivamente referido [...] a los símbolos de Cataluña [...] integrada «en la indisoluble unidad de la nación española»<sup>6</sup>.

Alzaga Villaamil (2011) considera este razonamiento como correcto, en el sentido de que “el término nación puede referirse a realidades plurales, es decir tiene un carácter polisémico.”<sup>7</sup> Ahora bien, también considera que “[...] en el ámbito jurídico [...] una palabra como nación sólo tiene una acepción, la que constitucionaliza la CE en su preámbulo y en su art. 2, siguiendo la estela de nuestro Derecho constitucional histórico”<sup>8</sup>. En definitiva, si bien es cierto que el TC admite dentro del concepto “nación” la “pluralidad”, no era esa la verdadera voluntad del *Govern* con su reforma del EAC. En consecuencia, aunque se trate de un léxico polisémico y, por ende, sea posible interpretarlo con distintos significados, el único y verdadero de éstos en el contexto en el que se redactó es el de “nación soberana”, y no se admite de ninguna manera la soberanía de una Comunidad Autónoma.

Sobre esta STC se pronunció también Pérez Royo (2011), quien considera que “El Tribunal Constitucional mutila la Constitución y desconoce el contenido esencial del derecho a la autonomía constitucionalmente definido”<sup>9</sup>. Este autor citaba a Miquel Roca, en su artículo en *La Vanguardia* del 30 de junio de 2010 (nada más publicarse la sentencia), en el que establecía:

No vale la pena discutir que el Tribunal (Constitucional) ha cometido un grave error. Ese debate ya no lleva a ninguna parte. El hecho cierto es que se ha cerrado una puerta y con ello toda una etapa histórica. El pueblo de Cataluña ha expresado su voluntad y esta no cambia porque la puerta se cierre; otras se abrirán o deberán abrirse porque la voluntad colectiva no puede conformarse en renunciar a una legítima ambición que 30 años de normal y progresivo desarrollo autonómico avalan y protegen.<sup>10</sup>

Ello vaticinaba ya entonces lo que estaba por venir: el debate sobre la independencia de Cataluña.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, FJ 12.

<sup>7</sup> Alzaga Villaamil, Ó., “La Nación en los preámbulos de las leyes superiores. El Estatut de 2006 y la STC 31/2010”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27, 2011, p. 168.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> Pérez Royo, F. J., “La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado Autonomo”, *Revista catalana de dret públic*, n. 43, 2011, p. 142.

<sup>10</sup> Roca, M., “España tiene un problema”, *La Vanguardia*, 30 de junio de 2010 *apud*. Pérez Royo, F. J., “La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado Autonomo”, *Revista catalana de dret públic*, n. 43, 2011, p. 143.

### **2.2.2. La lengua catalana en la Administración Pública y en la enseñanza**

En lo relativo a la lengua catalana, el TC se decanta claramente por la inconstitucionalidad del uso “preferente” del catalán en las Administraciones Públicas, medida recogida en el art. 6 EAC, si bien admite que el legislador adopte medidas proporcionadas de política lingüística para corregir desequilibrios<sup>11</sup>.

Asimismo, en lo relativo a la enseñanza en catalán, el EAC recogía el derecho de los alumnos a que se les impartiera sus clases en esta lengua exclusivamente. A ello, el TC responde que también el castellano ha de ser considerado como lengua de aprendizaje, negando categóricamente la posibilidad de recibir toda la enseñanza en solo una de las dos lenguas a elección del ciudadano<sup>12</sup>.

Se puede apreciar que la STC entiende ambas lenguas, castellano y español, como lenguas de uso normal en Cataluña, al amparo del art. 3 CE. Ahora bien, a mi juicio, podríamos tener un problema en el empleo de ambas lenguas en la vida diaria de los catalanes. Es evidente que si un ciudadano utiliza una de las dos lenguas como “de uso habitual”, no podrá utilizar la otra. Se entiende que el concepto de “lengua de uso habitual” prepondera inevitablemente una lengua sobre la otra, con lo cual no parece lógico que ambas se utilicen como tal. Así lo han denunciado algunos autores, como Carrillo (2011).<sup>13</sup>

### **2.2.3. Derechos estatutarios *versus* derechos fundamentales**

Los recurrentes consideraron que los derechos y deberes contenidos en el EAC sobrepasaban las materias establecidas en el art. 147.2 CE, que establece las cuestiones que han de contener estas normas autonómicas. Ahora bien, el TC consideró en la sentencia que los Estatutos de Autonomía no tienen por qué limitar su contenido a lo establecido en dicho artículo, por lo que la regulación de estos derechos no queda fuera de la reserva constitucional del mentado precepto.

Asimismo, el recurso recogía que los derechos estatutarios que contenía el EAC eran desarrollos de los derechos fundamentales constitucionales de los arts. 14 y 29 CE, por lo que su regulación estatutaria era inconstitucional. Sin embargo, el TC no compartió esta opinión, refiriéndose a dichos derechos estatutarios no como derechos subjetivos, sino

---

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010 31/2010, *op cit.*, FJ 14.

<sup>12</sup> *Ibidem*, FJ 24.

<sup>13</sup> Carrillo, M., La sentencia del Tribunal Constitucional español sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, *Estudios constitucionales*, 2011, n. 1, p. 379.

como “simples mandatos a los poderes públicos autonómicos”, por lo que no rompían con la reserva regulatoria establecida para estos principios.

Ahora bien, Carrillo (2011)<sup>14</sup> considera que no se puede afirmar que todos los derechos estatutarios sean efectivamente derechos no fundamentales; se pone el ejemplo de los derechos reconocidos en materia de educación, que parecen efectivamente un desarrollo del derecho contenido en el art. 27 CE. Por tanto, la negación de la inconstitucionalidad de los derechos estatutarios podría quedar en entredicho bajo esta perspectiva.

#### **2.2.4. El poder judicial catalán**

En primer lugar, cabe señalar que la unidad del poder judicial, contra la que presuntamente arremetía el EAC de 2006, se regula en el art. 117.5 CE, que recoge asimismo que este principio conforma la base de la organización de los Tribunales en España. Pese a que el EAC incluía numerosas atribuciones en materia judicial a Cataluña que se consideraron dignas de recurso, a efectos de este trabajo se hará especial referencia a la que, a mi juicio, es la más relevante y atrevida de todas las medidas. Se trata de la creación de un Consejo de Justicia de Cataluña, como órgano descentralizado del CGPJ, “sin perjuicio de las competencias de este último, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial”. Sus funciones serían, pues, las de gobierno del poder judicial en Cataluña.

La STC 31/2010 establece en respuesta a esta norma que la organización autonómica del Estado determina que nada puede disponerse en los Estatutos de Autonomía sobre la ordenación de las instancias procesales, órganos judiciales, jurisdicción o ejercicio.<sup>15</sup> Por tanto, analiza las funciones que, según el EAC, tendría este hipotético Consejo en Cataluña, determinando una por una si se considera nula, pero sin determinar la inconstitucionalidad del Consejo como tal, y añadiendo:

Es notorio que el Estatuto catalán incurre en un evidente exceso al crear en el art. 97 un Consejo de Justicia de Cataluña [...] siendo así que el Poder Judicial [...] no puede tener más órgano de gobierno que el Consejo General del Poder Judicial, cuyo estatuto y funciones quedan expresamente reservados al legislador orgánico.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 381.

<sup>15</sup> Torres Muro, I. y Álvarez Rodríguez, I., “El poder judicial en Cataluña en la STC 31/2010, de 28 de junio”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27, 2011, p. 358.

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010 31/2010, *op cit.*, FJ 47.

Cabe destacar que el TC no se queda ahí, y considera inconstitucional, en concreto, la composición de este órgano, entre otras materias. Sin embargo, no cree inconstitucional el órgano en cuestión, sino simplemente las funciones que desempeña y que están reservadas constitucionalmente al CGPJ, por lo que el resto del órgano sí podría subsistir.

Ahora bien, en mi opinión, la creación de un Consejo Judicial que se atribuya funciones reservadas al CGPJ es una afrenta contra la Constitución. Es así, porque considero que la Constitución, en su art. 122, entendía el CGPJ como órgano único encargado de la regulación del poder judicial en España, por lo que es imposible descentralizar estas funciones en órganos autonómicos. Por tanto, a mi parecer, el Tribunal no debió haber entrado a valorar si cada una de las funciones desempeñadas por el Consejo Judicial de Cataluña era inconstitucional, sino que directamente el propio órgano lo era, y como tal debió haberse suprimido en su totalidad del EAC.

Los votos particulares en este aspecto son todavía más duros y resaltan que la decisión de salvar la constitucionalidad de este hipotético órgano judicial autonómico (no como ente de gobierno del poder judicial en Cataluña, como reflejaba el EAC) es incorrecta, ya que los aspectos de este órgano que se mantienen como constitucionales deben caer con la inconstitucionalidad del propio órgano:

Declarada la inconstitucionalidad del órgano creado en el art. 97, deben caer por lógica consecuencia la regulación de todas las competencias atribuidas a ese órgano y la de su composición [...] pues [...] parece artificioso en grado sumo la posible existencia de unas competencias sin sujeto y de una composición de un órgano sin órgano.<sup>17</sup>

Resulta evidente que el poder judicial español es un poder judicial único, según el art. 117 CE, así como del art. 122.2 CE. En ello se diferencia la organización autonómica que elegimos los ciudadanos en la Constitución de una hipotética confederación, cuyos Estados-territorios sí que contarían con organismos judiciales propios y autónomos.

Por tanto, a mi parecer, la declaración de inconstitucionalidad de la composición y de determinadas funciones de este órgano es acertada, pero el TC debió haber ido más allá y negado la constitucionalidad del órgano en sí, pues efectivamente no tiene sentido que la composición y las funciones se hayan derogado y sin embargo el órgano subsista.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, voto particular del Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, FJ 17.

### **2.2.5. Relaciones de Cataluña con el Estado y la Unión Europea**

El EAC recurrido pretendía que las relaciones entre la *Generalitat* y el Estado, así como sus relaciones internacionales, se llevasen a cabo siguiendo el principio de bilateralidad. En respuesta, la STC 31/2010 considera que esta pretensión no es inconstitucional, pues se trata de un principio que se enuncia no solo para relaciones entre Cataluña y el Estado, sino entre todas las Comunidades Autónomas y el Estado<sup>18</sup>, siempre y cuando no se menoscaben las competencias estatales.

En cuanto a los preceptos estatutarios relativos a la acción internacional de la Comunidad Autónoma, en especial con la Unión Europea, curiosamente la STC 31/2010 los considera ajustados a Derecho, si bien los limita, pues afirma que las relaciones internacionales competen al Estado, pero la acción exterior de las Comunidades Autónomas, a la que se refiere, en su opinión, el EAC, les corresponde a cada una de ellas.

### **2.2.6. Consultas populares: la excusa perfecta para la Consulta del 9-N**

Si bien no era una de las materias por las que el Grupo Parlamentario Popular decidió elevar al TC este Estatuto de Autonomía, parece relevante comentar lo establecido en la STC 31/2010 en relación con las consultas populares contenidas en el art. 122 EAC, ya que sentaría las bases para lo sucedido en 2014 en esta Comunidad.

El mencionado art. 122 EAC atribuía a la *Generalitat* la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución.

La STC 31/2010 cita jurisprudencia de 2008 en relación a las consultas populares no referendarias que recaben la opinión de un colectivo sobre algún asunto de interés público, considerando posible su celebración siempre que se cumplan los requisitos materiales para la misma.<sup>19</sup> En este sentido, considera el TC que las consultas a las que se refiere el art. 122 EAC se incluyen dentro de este género y, por ende, no resultan inconstitucionales (no se vulnera el art. 149.1.18 CE, siempre y cuando dentro del término

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, FJ 13.

<sup>19</sup> *Ibidem*, FJ 69.



“cualquier otro instrumento de consulta popular” no se incluya el referéndum, lo cual parece implícito dentro de la última frase del art. 122 EAC).

Parece, pues, que el TC rectifica su doctrina en esta STC en lo relativo a las consultas populares. Mientras que en la STC 103/2008, citada además por el propio TC en la STC 31/2010, negaba categóricamente la constitucionalidad de una Ley de consulta sobre la autodeterminación en el País Vasco por considerar que la Comunidad Autónoma no era en absoluto competente para tal celebración, no niega la constitucionalidad del art. 122 EAC, donde podrían incluirse consultas populares de ese corte. Como veremos, ello traerá consigo sendos problemas, especialmente en lo referido a la Consulta del 9 de noviembre de 2014, celebrada precisamente en base al citado art. 122 EAC.

### **2.3. La Consulta del 9-N, una consulta no referendaria**

Siguiendo la jurisprudencia sentada por la STC 31/2010 en materia de consultas populares no referendarias (véase *supra*), se publicó una Resolución del Parlamento de Cataluña por la que se aprobaba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, con el objeto de que el pueblo catalán decidiera sobre su futuro en una hipotética consulta.

El Gobierno se dispuso a impugnar dicha resolución ante el TC, que resolvió la controversia en la STC 42/2014<sup>20</sup>. Ésta recoge que la ciudadanía de cualquier Comunidad Autónoma española “no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en un Estado”<sup>21</sup>. En consecuencia, es evidente que las autonomías no podrían considerar que son titulares de la facultad de convocatoria de un referéndum de autodeterminación.

Ahora bien, autores como Castellà Andreu (2016) consideran que esta STC no está negando el “derecho a decidir”, sino que éste puede reconocerse mediante reforma constitucional: “Esto choca con posiciones autorizadas de un sector doctrinal para el que no sería posible una reforma que atentase contra principios fundantes como el de soberanía del pueblo español y el de unidad de los artículos 1.2 y 2 CE”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2014 24/2014.

<sup>21</sup> *Ibidem*, FJ 3.

<sup>22</sup> Castellà Andreu, J. M., “Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional”, *Teoría y Realidad constitucional*, 2016, n. 37, p. 576.

En cualquier caso, pese a que la ventana para una reforma constitucional que permita la convocatoria autonómica de referéndums de autodeterminación podría quedar abierta con la STC, en el momento actual la competencia de tales convocatorias recae en el Estado. Por tanto, la inconstitucionalidad de la pretendida consulta quedó clara, y así lo declaró el TC.

Sin embargo, ignorando lo dispuesto por los magistrados, el 26 de septiembre de 2014 el Parlamento catalán aprobó la Ley 10/2014 de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Esta Ley autonómica permitía la celebración de consultas populares autonómicas en Cataluña para conocer la opinión (no vinculante) de la población catalana sobre cuestiones de interés general para la Comunidad.

Un día después, el Presidente de la *Generalitat* promulgó un Decreto de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña para el 9 de noviembre de 2014 (Decreto 129/2014), que, en principio, permitiría a los catalanes residentes en Cataluña y mayores de 16 años expresar su opinión sobre la posibilidad de constitución como Estado independiente.

El verdadero proceso independentista tal y como lo conocemos se originó con la promulgación de estos dos textos. Se podría incluso afirmar que la Ley 10/2014 se promulgó para dar una legitimidad (ficticia) al Decreto, lo cual puede deducirse del hecho de que entre la publicación de ambas normas apenas hubo un día de diferencia. Ello sugiere que la primera tenía como objeto que la *Generalitat* de Cataluña pudiera convocar la consulta popular con alguna base legal (como además se evidencia del hecho de que no se han vuelto a convocar, ni siquiera intentar, más consultas populares amparadas en dicha Ley). Evidentemente, ya por entonces encontrábamos en el *Govern* catalán una clara intención de tratar de investir a la consulta del 9 de noviembre de un cierto aire de legalidad, que posteriormente quedaría desmentido.

El Decreto anterior se amparó en el art. 122 EAC que la STC 31/2010 había considera constitucional, alegando que se trataba simplemente de una consulta que pedía una opinión de un colectivo, y no de un referéndum, cuya competencia corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.18 CE. En esta situación, claramente una mayor valentía del TC en la delimitación de las consultas populares autonómicas habría facilitado mucho los acontecimientos que se sucedieron posteriormente; si el TC hubiera, por ejemplo,

determinado con claridad la diferencia entre consulta popular y referéndum, sin limitarse a citar jurisprudencia anterior, el proceso se habría saldado con mayor eficacia.

Unos días antes de la celebración de la consulta, el Gobierno impugnó ante el TC la convocatoria, con lo cual el TC procedió a suspender la celebración de la misma de forma automática, tal y como marca el art. 161.2 CE. Sin embargo, pese a la suspensión, y en un contexto político y jurídico tan convulso, la consulta se acabó celebrando el 9 de noviembre de 2014.

La STC 138/2015<sup>23</sup>, respuesta a la impugnación implementada por el Gobierno, se publicó el 11 de junio de 2015, y en ella se declaró inconstitucional la consulta y los actos de la *Generalitat* vinculados a su celebración. El TC centró su análisis en si tales actuaciones se excedían o no de la competencia en consultas no referendarias del art. 122 EAC y en si las preguntas afectaban a cuestiones constitucionales, constatando que efectivamente las dos preguntas formuladas excedían del marco competencial al incidir en cuestiones que afectaban a los arts. 1.2 y 2 CE<sup>24</sup>.

Esta STC resulta especialmente interesante, puesto que el TC parece matizar su jurisprudencia en la STC 31/2010 en relación a las consultas populares no referendarias, considerando que “queda fuera de la competencia autonómica formular consultas, aun no referendarias, que incidan sobre “sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos [...]”. Limita pues la constitucionalidad de las consultas autonómicas a aquellas materias de interés público que no se relacionen con cuestiones constitucionales, como sí lo hacía, a entender del TC, la consulta del 9 de noviembre. Cabe señalar que esta delimitación resulta, a mi entender, tardía, pues debió haberse llevado a cabo en 2010, pues existían ya entonces razones para deducir que la inclusión de un precepto como el art. 122 EAC tenía por fin la celebración de una consulta de este tipo. El TC fue lento en sentar doctrina al respecto, pese a que es cierto que ya había comentado estas cuestiones en jurisprudencia, como la STC 103/2008, pero habría sido un acierto enfatizar y delimitar estas consultas.

Finalmente, cabe señalar lo establecido por la STC 259/2015<sup>25</sup>, que se refiere a la Resolución 1/XI de 2015, promulgada justo después de la consulta, y que declaraba la

---

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 2015 138/2015.

<sup>24</sup> De Miguel Bárcena, J., “El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 133, p. 143.

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 2015 259/2015.

soberanía del pueblo de Cataluña y su derecho a decidir. La demanda consideró que la Resolución infringía los arts. 1, 2 y 9 CE, y efectivamente, tal y como refleja Castellà Andreu (2016):

[...] para el Tribunal, «en el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución». De este modo se liga democracia y constitucionalismo y se rechaza la concepción radical de democracia contrapuesta o al margen del Estado de Derecho, como suele hacerse desde posiciones independentistas, las cuales fundan sus pretensiones en la primacía del principio democrático sin más y genéricamente considerado.<sup>26</sup>

#### **2.4. Las “Leyes de Desconexión”**

Tras la Resolución 5/X, y con la intención de llevar a cabo en última instancia el proceso de secesión en Cataluña, el *Parlament* de Cataluña aprobó, gracias a la mayoría nacionalista de la Cámara, dos Leyes: la Ley 19/2017<sup>27</sup>, del referéndum de autodeterminación (en adelante, Ley de referéndum), y la Ley 20/2017<sup>28</sup>, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (en adelante, Ley de transitoriedad), que tenía por objeto la evitación de un posible vacío legal durante el cambio de gobierno del Estado español a un Estado catalán. Estas Leyes son comúnmente referidas como “Leyes de Desconexión”, por su clara intención de “desconectar” el territorio catalán del Estado español, y así nos referimos a ellas a lo largo de este Trabajo.

Cabe destacar que la tramitación de ambas normas fue muy distinta desde sus inicios, en tanto que en el caso de la primera los proponentes recurrieron a la figura de la declaración de urgencia extraordinaria del art. 105.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que permite una tramitación con unos plazos significativamente más reducidos de los habituales. Sin embargo, la Ley de transitoriedad no se tramitó a través de dicha declaración de urgencia.

Ambas Leyes fueron admitidas a trámite y votadas en las sesiones parlamentarias del 6 y 7 de septiembre de 2017, que evidenciaron el tenso ambiente entre los grupos firmantes y la oposición. En ninguna de las dos sesiones parlamentarias participó ninguno de los grupos de la oposición, que consideraban ilegal el procedimiento de tramitación de las Leyes que se votaban, y, en consecuencia, ambas se aprobaron con amplia mayoría

---

<sup>26</sup> Castellà Andreu, J.M., *op cit.*, p. 579.

<sup>27</sup> Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación (BOE 6 de septiembre de 2017).

<sup>28</sup> Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (BOE 8 de septiembre de 2017).

(aunque esta mayoría ya existía en el *Parlament* incluso aunque hubieran votado los grupos de la oposición).

El TC se pronunció en varias ocasiones sobre la constitucionalidad de las Leyes autonómicas a las que dedicamos este epígrafe. Tras admitir a trámite los dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno contra las Leyes de Desconexión (fundamentados en el art. 161.2 CE, que permite al Gobierno impugnar ante el TC las resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, quedando pues suspendidas las resoluciones), anuló los acuerdos de la Mesa sobre la admisión a trámite de las normas, así como los acuerdos adoptados posteriormente en las votaciones por el Pleno del *Parlament*. Finalmente, el 17 de octubre, declaró inconstitucional la Ley de referéndum<sup>29</sup>, haciendo lo propio el 8 de noviembre con la Ley de transitoriedad<sup>30</sup>.

Las razones esgrimidas para estas declaraciones de inconstitucionalidad por el TC son las siguientes:

- El derecho de autodeterminación no está de ningún modo reconocido en la Constitución. Por tanto, “para ninguno de los «pueblos de España» [...] existe un «derecho de autodeterminación», entendido, al modo de la Ley 19/2017, como «derecho» a promover y consumir su secesión unilateral del Estado en el que se constituye España (art. 1.1 CE).”<sup>31</sup>
- Solo el Estado tiene la competencia de “regular la institución del referéndum «cualquiera que sea la modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte».”<sup>32</sup>
- Se trata de Leyes que mutilan de forma directa principios constitucionales tan relevantes como podrían ser la soberanía nacional, la unidad de la Nación y la supremacía de la Constitución<sup>33</sup>.
- La constitución de Cataluña como un Estado independiente va en contra de lo establecido en el art. 2 CE en relación a la indisolubilidad de España, y, por tanto, “es inconciliable con la unidad de la Nación española en la que se fundamenta la Constitución.”<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de octubre 114/2017, FJ 2.

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre 124/2017.

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de octubre 114/2017, *op cit.*, FJ 2.

<sup>32</sup> *Ibidem*, FJ 3.

<sup>33</sup> *Ibidem*, FJ 5.

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre 124/2017, *op cit.*, FJ 5.

- Distintos incumplimientos formales que resultan inconstitucionales.<sup>35</sup>

Distintos autores, como Fernández Cañueto (2018), se han pronunciado igualmente en relación con las Leyes de Desconexión. Éste consideró que la principal razón por la que finalmente se consiguió la tramitación de las dos proposiciones de Ley de esa manera fue simplemente la voluntad del Gobierno catalán de tramitar y aprobar con apariencia de legalidad dos textos que eran claramente inconstitucionales<sup>36</sup>. En definitiva, como ya se ha comentado anteriormente, la aprobación de esos textos de manera tan subversiva tenía como objeto el intento de aparentar que la aprobación de los textos se hizo con garantías legales, aun sabiendo que no era así.

## **2.5. El referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017**

Los proponentes de las Leyes anteriormente citadas y declaradas inconstitucionales por el TC prosiguieron en su intento y, haciendo caso omiso de las SSTC comentadas en el epígrafe anterior, se embarcaron en la preparación de su particular referéndum de autodeterminación.

En primer lugar, es nuestro deber señalar el marco constitucional en el que se fundamentará el presente epígrafe. La figura del referéndum como forma de participación ciudadana se regula en el art. 92 CE, que establece que un referéndum consultivo debe ser convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados (art. 92.2 CE), además de que una Ley orgánica regulará las formas de referéndum previstas (art. 92.3 CE).

Aun sabiendo que no cumplían con estos requisitos, la *Generalitat* de Cataluña acabó celebrando el archiconocido referéndum de autodeterminación el 1 de octubre de 2017, en una tensa jornada en la que el Gobierno se vio obligado a intervenir con las FCSE, para algunos con desproporción<sup>37</sup>, para otros no con la contundencia debida.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, FJ 6.

<sup>36</sup> Fernández Cañueto, D., “La alteración del orden del día para aprobar las leyes de referéndum y transitoriedad. El uso del artículo 81.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña”, *Revista de Derecho Político*, 2018, n. 102, p. 230.

<sup>37</sup> “Propuestas para salir del drama”, *La Vanguardia*, 2 de octubre de 2017 (disponible en <https://www.lavanguardia.com/opinion/20171002/431733643237/propuestas-para-salir-del-drama.html>; última consulta 17/03/2019).

<sup>38</sup> “Frente a la insurrección, la ley pero no solo la ley”, *El País*, 2 de octubre de 2017 (disponible en [https://elpais.com/elpais/2017/10/01/opinion/1506880075\\_521544.html](https://elpais.com/elpais/2017/10/01/opinion/1506880075_521544.html); última consulta 17/03/2019).

Es importante analizar la posibilidad de convocatoria de referéndums por parte de una Comunidad Autónoma. Como punto de partida, el art. 23 CE recoge el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos políticos, de forma directa o por medio de representantes. El uso de la frase “de forma directa” se refiere precisamente a la posibilidad de participación mediante una consulta dirigida a los ciudadanos del Estado.

En segundo lugar, es imprescindible referirse al art. 149 CE, que enumera las competencias estatales que el Estado deberá ejercer y no podrá, pues, ceder a las Comunidades Autónomas. Pues bien, dentro de dichas competencias, encontramos en el art. 149.1.32º CE como una de estas competencias exclusivas “la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”.

Por otro lado, el art. 92 CE recoge que el referéndum, entendido como el procedimiento por el que se someten al voto popular Leyes o decisiones políticas con carácter decisorio o consultivo (según la Real Academia Española), debe llevarse a cabo siempre bajo propuesta del Presidente del Gobierno, bajo el consentimiento del Congreso de los Diputados y ha de ser convocado por el Rey mediante Real Decreto. Asimismo, remite a una Ley Orgánica que regule las posibles modalidades de referéndum, que en nuestro ordenamiento se ha materializado en la Ley 2/1980<sup>39</sup>. Dicha Ley, en su art. 2, vuelve a repetir lo que ya establece la Constitución en el art. 149.1.32º CE: la competencia exclusiva para la autorización de la convocatoria de referéndums pertenece al Estado.

El simple hecho de que esta competencia se recoja en uno de los primeros artículos de la Ley evidencia la relevancia de esta materia. La voluntad del legislador fue señalar que la primera de las condiciones para la celebración de una consulta de este tipo es que sea autorizado por el Estado. Simplemente ello sería suficiente para negar la posibilidad de referéndums autonómicos como el del 1 de octubre de 2017 (más aún si continuamos analizando dicho art. 2, que añade que la autorización será emitida por el Gobierno, y que el referéndum debe ser convocado por el Rey).

Analicemos ahora si el referéndum del 1 de octubre de 2017 incumple o no las normas previamente citadas.

En primer lugar, lo cierto es que no respeta el mandato constitucional del art. 92 CE (y su desarrollo legal en la Ley Orgánica 2/1980) que regula la autorización de la convocatoria

---

<sup>39</sup> Ley 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

del referéndum, en tanto que fue convocado por Carles Puigdemont, el entonces Presidente de la *Generalitat* de Cataluña, el día 6 de septiembre de 2017<sup>40</sup> (apenas unos minutos después de la publicación de la Ley del referéndum en el Diario Oficial de la *Generalitat*). No es objeto de este escrito entrar en las razones que llevaron a la firma de este Decreto, pero debemos señalar que la premura con la que se desarrolló la firma del mismo y por ende la convocatoria probaría la intención de evasión de las reacciones del Estado o de los órganos judiciales.

En segundo lugar, desatiende la *Generalitat* el art. 149.1.32º CE, en tanto que la competencia para autorizar un referéndum corresponde en exclusiva al Estado, al cual no se pidió autorización alguna. Lo mismo en relación al art. 2 de la Ley Orgánica 2/1980, que, si bien no está comprendido en el texto constitucional, replica el art. 149 CE, por lo que el mismo argumento le es aplicable.

Finalmente, en tercer lugar, la celebración del referéndum resulta también inconstitucional en el sentido de que ignora por completo las suspensiones declaradas por el TC tras la admisión de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra las Leyes autonómicas 19/2017 y 20/2017, lo cual atenta directamente contra lo establecido en el art. 161 CE.2, en tanto que el TC declaró suspendidos los actos que se impugnaban hasta la publicación de la sentencia.

## **2.6. El artículo 155 como respuesta estatal**

El anterior referéndum de autodeterminación que se celebró inconstitucionalmente arrojó una holgada mayoría a favor de la independencia de Cataluña, si bien es discutible que esta mayoría fuera la que reflejase un referéndum convocado legalmente. Apenas una semana después, la denominada Declaración Unilateral de Independencia (en adelante, DUI) fue proclamada por el Presidente de la *Generalitat* de Cataluña, Carles Puigdemont, en su intervención para valorar los resultados.

Ante tal afrenta, fueron muchas las propuestas sugeridas para frenar lo que se consideraba abiertamente una desobediencia expresa al Estado, el TC y la Constitución. Una de ellas era la aplicación del art. 155 CE, un precepto introducido por el constituyente para casos de incumplimiento de sus obligaciones por parte de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>40</sup> Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del Referéndum de Autodeterminación de Cataluña (DOGC 7 de septiembre de 2017).



Resulta muy interesante desde la perspectiva constitucional analizar este precepto de control, ya que se trata de una de las propuestas que en la actualidad se siguen apuntando como freno al independentismo (véase *infra*). El artículo en cuestión reza lo siguiente:

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 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.

El procedimiento para implantar las “medidas necesarias” a las que se refiere el precepto comienza con un requerimiento del Presidente del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma. En este caso, el requerimiento se dirigió al Presidente de la *Generalitat*, a fin de que confirmase si efectivamente se había declarado la independencia, y ordenándole que revocase inmediatamente aquella declaración en caso de que se hubiera producido, instándole igualmente a que detuviese cualquier actuación dedicada a la promoción de Cataluña como Estado independiente.

Llama la atención el hecho de que el contexto en el que se realizó la DUI era tremendamente confuso, como evidencian las peticiones del requerimiento y los titulares de prensa que esos días se sucedieron<sup>41</sup>. Esta confusión deriva de que, durante su intervención, el Presidente de la *Generalitat* declaró que se constituía la República catalana como un Estado independiente, asumiendo el mandato del pueblo catalán, para acto seguido anunciar lo siguiente que el Parlamento suspendería los efectos de la declaración de independencia para posteriormente se emprendiese un diálogo para llegar a una solución pactada.

El Presidente de la *Generalitat* respondió al requerimiento el 16 de octubre de 2017 con una carta que el Gobierno no consideró esclarecedora, argumentando que no respondía a lo que se preguntaba. El 19 de octubre de 2017, el *President* respondió de nuevo, sin que su respuesta fuera suficientemente esclarecedora para el Gobierno, y amenazando con que, en caso de acudir a la vía del art. 155 CE, el Parlamento votaría la independencia

---

<sup>41</sup> p. ej., De la Quadra Salcedo, T., “La tragedia y la farsa”, *El País*, 27 de octubre de 2017 (disponible en [https://elpais.com/elpais/2017/10/24/opinion/1508871930\\_836497.html](https://elpais.com/elpais/2017/10/24/opinion/1508871930_836497.html); última consulta 25/02/2019).

definitivamente. A mi modo de ver, ello prueba una vez más la confusión que había en relación con esta materia, incluso dentro de las propias autoridades catalanas.

Una vez contextualizada la controversia, se procede a analizar la constitucionalidad de la aplicación del art. 155 CE a Cataluña, la primera vez desde la promulgación de la Constitución.

Autores como Albertí Rovira (2018) consideran que el art. 155 CE fue añadido por nuestros padres constituyentes a la Constitución de 1978 siguiendo la redacción del art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn. Este autor considera que ambos preceptos difieren en tres cuestiones fundamentales<sup>42</sup>:

- El art. 155 CE añade, además del incumplimiento de la Constitución y de las Leyes que ya recogía el art. 37, el atentado contra el interés de España.
- El art. 155 CE añade el requisito del requerimiento previo al Presidente de la Comunidad Autónoma incumplidora.
- Mientras que el art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn solo se puede aplicar “con la aprobación del conjunto de los Gobiernos de los *Länder*”, en nuestro país se puede tomar con la mayoría absoluta del Senado.

Sin embargo, García de Enterría (1983), muchos años antes ya consideraba que:

[...] no puede verse en este artículo 155, como se ha pretendido, una simple expresión de la coerción o ejecución federal, paralelo exacto del artículo 37 de la *Grundgesetz* alemana. [...] Esa que llamamos fase declarativa es una técnica de supervisión y, como tal, no procede de ese artículo 37 alemán, sino del 84.<sup>43</sup>

Volviendo al caso catalán, Albertí Rovira (2018) afirma que hubo sendos problemas en el procedimiento de aplicación del art. 155 CE, y esto es así porque, en resumen, entiende el requerimiento como una comunicación entre Comunidad Autónoma y Gobierno, y considera que en el caso concreto de Cataluña el Acuerdo del Consejo de Ministros que considera desatendido el requerimiento y las medidas aprobadas por el Senado superan con creces el ámbito material del mismo<sup>44</sup>. Pues bien, las medidas adoptadas por el Senado, recogidas previamente en el Acuerdo ya mencionado, a las que el autor da una mayor importancia son las relativas al cese de determinadas autoridades catalanas, a la

---

<sup>42</sup> Albertí Rovira, E., “Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 27, 2018, p. 4.

<sup>43</sup> García de Enterría, E., “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones”, *Revista de Administración Pública*, n. 100-102, 1983, p 266.

<sup>44</sup> Albertí Rovira, E., *op. cit.*, p. 15.

disolución del Parlamento de Cataluña para la convocatoria de elecciones, y a la supresión de determinados órganos de la *Generalitat*.

La cuestión que manejamos en estas líneas radica en si la expresión constitucional “adoptar las medidas necesarias” contenida en el art. 155 CE tiene o no un límite que se incumplió en su aplicación a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Esta cuestión no es pacífica. Parte de la doctrina considera que el precepto no autoriza a las autoridades gubernamentales a disolver órganos autonómicos de la región desleal, en el sentido establecido por García de Enterría (1983), quien afirma que “no cabrá la disolución de órganos autonómicos, o la revocación de sus cargos [...], y también que los medios militares no son disponibles fuera de los supuestos del estado de sitio”<sup>45</sup>. Ahora bien, otra parte de la doctrina considera que es posible llevar esta expresión incluso hasta el final de sus consecuencias, es decir, que es posible adoptar incluso como medida necesaria tras el incumplimiento de sus obligaciones por parte de una Comunidad Autónoma su disolución, tal y como ocurre con Vandelli<sup>46</sup>.

Pues bien, a mi juicio, la expresión “medidas necesarias” sí incluye la posibilidad de disolución de órganos autonómicos, en tanto que la propia literalidad de la redacción no recoge como tasadas las medidas que se pueden llevar a cabo con la aplicación del precepto. Las palabras “medidas necesarias” pueden entenderse como cualquier medida que sea de necesidad (evidentemente, siempre desde la proporcionalidad, algo que, a nuestro parecer, deben confirmar los Tribunales) para hacer a la región autonómica acatar sus obligaciones.

En este sentido, si el constituyente hubiera querido limitar la aplicación del art. 155 CE y evitar la disolución de órganos de la Comunidad Autónoma, lo hubiera incluido en el texto constitucional. No se hubiera omitido esta limitación, que tiene una trascendencia innegable, si la voluntad del constituyente fuera tal. Queda claro, pues, que se decidió evitar la tasación de medidas para así permitir la aplicación de cualquier actuación que realmente tuviera esa necesidad, permitiendo la flexibilidad que requiere una materia tan trascendental como esta. Sigue, por tanto, una técnica legislativa habitual en nuestro

---

<sup>45</sup> García de Enterría, E., *op. cit.*, p. 267.

<sup>46</sup> Vandelli, L., “El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas”, *apud* Calafell Ferrá, V. J., “La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)”, *Revista de Derecho Político*, n. 48-49, 2000, p. 130.

ordenamiento consistente en evitar las enumeraciones exhaustivas para así permitir ese grado de maleabilidad.

No es posible dejar de recalcar que cada caso es muy distinto. Tasar exhaustivamente las medidas necesarias del art. 155 CE podría implicar la imposibilidad del Estado de reaccionar ante casos no contemplados en el artículo. Por tanto, de la misma forma que el precepto no recoge qué se entiende por interés general, con la intención de incluir dentro de esta expresión actuaciones que, de haberse enumerado en el artículo, probablemente no hubiera sido posible incluir, tampoco enumera las medidas que se pueden aplicar.

En este sentido, no podemos sino hacer una breve crítica a lo dispuesto por García de Enterría, quien argumenta la imposibilidad de la disolución de los órganos de una Comunidad Autónoma en base al art. 155.2 CE, que establece que “el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”, deduciendo de esta expresión que las mencionadas autoridades subsisten con la aplicación del artículo<sup>47</sup>. A mi parecer, la expresión “podrá dar instrucciones” implica una simple posibilidad que podría darse en caso de que el Gobierno hubiera decidido no suprimir las autoridades de la Comunidad Autónoma (como de hecho ocurrió en el caso de Cataluña), pero no supone tácitamente la imposibilidad de disolución de esos órganos. En tal caso, no se estaría yendo en contra el precepto mencionado, simplemente no se haría uso de la posibilidad de dar instrucciones a las autoridades autonómicas (como es evidente, en tanto que éstas ya no existirían).

Ahora bien, tenemos que señalar que la tesis de la disolución absoluta e indefinida de la autonomía de la Comunidad Autónoma no parece correcta. El fin del art. 155 CE no es otro que obligar a la Comunidad Autónoma a cumplir lo incumplido, a revocar lo actuado (“adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”), pero con el objetivo de volver a la normalidad dentro del marco jurídico y constitucional (véase *infra*). Cualquier medida cuyo objeto se aparte de éste podría ser considerada inconstitucional. Por tanto, una disolución de la autonomía de una región no supondría la revocación de actuaciones ni el cumplimiento forzoso de obligaciones incumplidas, sino directamente

---

<sup>47</sup> García de Enterría, *op cit.*, p. 267.

castigar a la Comunidad Autónoma retirándole la autonomía, de manera que no parece adecuado de acuerdo a una interpretación teleológica del artículo.

En este sentido se pronuncia Calafell Ferrá (2000):

En relación con el artículo 155 de la Constitución de 1978, la doctrina [...] sostiene unánimemente que no cabe la disolución o suspensión de los entes autonómicos, a la vista de los principios que informan nuestro ordenamiento, en especial, el principio de autonomía constitucionalmente reconocidas. De igual modo, por ser la expresión jurídica de esa autonomía y por tener un procedimiento específico de reforma, tampoco procede la modificación de los Estatutos de Autonomía llevada a cabo a través de la coerción estatal.<sup>48</sup>

Por tanto, la aplicación del art. 155 CE en 2017 fue constitucional, ya que el hecho de que se disolvieran órganos parlamentarios (siempre con la convocatoria de elecciones como último fin para restaurar el orden) y se cesara a altos cargos de la *Generalitat* no contradice la expresión “medidas necesarias” que recoge el artículo (como sí lo haría una disolución absoluta de la autonomía).

Entre otras cuestiones, Albertí Rovira (2018) resalta el hecho de que el requerimiento del Gobierno recogiese que una respuesta del Presidente de la *Generalitat* distinta a una confirmación o a una negación a la pregunta como una confirmación:

El requerimiento que el Gobierno del Estado dirige al Presidente de la CA, en buena lógica, debe identificar, en primer lugar, el incumplimiento de obligaciones o el atentado al interés general que se imputa a la CA y, en segundo lugar, debe instar las medidas que se consideren adecuadas para restaurar la situación.<sup>49</sup>

Pues bien, en este sentido lo cierto es que no existe a día de hoy, ni en la Constitución ni en ninguna otra norma del ordenamiento jurídico español, un modelo de requerimiento que necesariamente se tenga que emplear en la aplicación del art. 155 CE; en otras palabras, el Gobierno puede articular el requerimiento en los términos que considere más oportunos. Sin ánimo de interpretar lo que pretendió decir el Gobierno, sí que hemos de afirmar que de la literalidad del requerimiento se deduce la necesidad de clarificar la respuesta del *Govern* en un contexto que ya era suficientemente ambiguo en el momento.

Lo cierto es que ambos requisitos de los que habla Albertí Rovira se ven suplidos, pues el requerimiento recoge el incumplimiento de la Constitución y del interés general, es decir, “identifica el incumplimiento”, así como requiere al Presidente de la *Generalitat*

---

<sup>48</sup> Calafell Ferrá, V.J., *op cit.*, p. 129.

<sup>49</sup> Albertí Rovira, E., *op. cit.*, p. 14.

para que, en caso de efectivamente haber declarado la República Catalana, la revoque y ordene el cese inmediato de cualquier actividad destinada a organizar la misma.

El requerimiento va más allá y exige al *President* que aclare si efectivamente se había o no declarado una República catalana, algo que ni siquiera hubiera sido necesario si la declaración hubiera sido clara. En otras palabras, si el Presidente de la *Generalitat* no hubiera, presuntamente, declarado la independencia para después suspenderla (¿suspenderla con qué efectos? ¿Estaba ya declarada *de facto*? He aquí la necesidad del Gobierno de confirmarlo), se habría incluido en el requerimiento la identificación del incumplimiento de la Constitución, sobre el que ya no cabría ninguna duda, y se habría requerido al Presidente de la *Generalitat* para que revocase la declaración y cesase todas las actividades relacionadas. Como vemos, tan solo se habría omitido el requisito de la confirmación de la declaración de la República, sin mayores consecuencias.

### **3. POSIBLES DESENLACES DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL. VENTAJAS E INCONVENIENTES**

Una vez analizado en el punto anterior cuáles son los hitos del Derecho Constitucional que encontramos en el proceso soberanista catalán, se enumerarán las propuestas más comentadas que podrían llevarse a cabo en los años venideros. Hemos escogido estas propuestas por considerarlas las más interesantes o populares en prensa y en política, para analizar la posibilidad de llevarlas a cabo y cuáles serían los requisitos en cada una de ellas.

Es obligado recordar que este apartado no trata de encontrar la solución perfecta a la cuestión catalana (de hecho, es posible que esta solución perfecta ni siquiera exista). Simplemente se pretende evaluar las ventajas y los inconvenientes de las propuestas, y su adecuación en el contexto jurídico desde una perspectiva constitucional.

#### **3.1. Sistema federal (y breve mención al sistema confederado)**

El sistema autonómico es uno de los múltiples modelos de organización del Estado que podemos encontrar. Países como Estados Unidos, Argentina o nuestros vecinos suizos y alemanes han moldeado su división de competencias en forma de federaciones. A raíz de estos modelos, algunas voces se han alzado en España para exigir la instauración de un Estado federal.

Los Estados federales tienen como principal característica la descentralización de poderes, que pasan de un Gobierno central a las distintas regiones federales, quienes, con casi total libertad, pueden dirigir sus políticas y autorregularse. La principal diferencia con la confederación es que, mientras que en los Estados federales hablamos de un Estado dividido en distintas unidades territoriales descentralizada, en la confederación hablamos de distintos Estados que se unifican en ciertas materias, pero cuyo Gobierno central tiene competencias, si cabe, todavía más limitadas.

En cuanto a la principal diferencia entre federación y Estado autonómico, los Estados federales cuentan con una organización legislativa, ejecutiva y judicial en el interior de cada una de las regiones que lo componen, lo cual no ocurre en el Estado de las Autonomías español. Sin embargo, existen autores que consideran a España como un Estado federal *de facto*, como ocurre con Aragón Reyes (2014):

Nuestro Estado autonómico es, en la actualidad, una forma de Estado federal, aunque llamado de otra manera. [...] No creo, pues, que sea útil denominar normativamente como «federación» a lo que de hecho ya lo es, o lo puede ser mejor con algunos cambios institucionales.<sup>50</sup>

En España, la re-organización como Estado federal (o como Estado confederado) no está contenida en nuestra Constitución, de manera que su implementación supondría una reforma constitucional siguiendo el procedimiento del Título X (arts. 166 a 169 CE). Para determinar qué artículo es aplicable, se han de identificar cuáles son los artículos que serían objeto de reforma:

- Es evidente que el Título Preliminar se modificaría, si bien el art. 2 CE (el cual, al comienzo del presente Trabajo, hemos señalado como aquel que imposibilita la independencia de Cataluña, al establecer la indisolubilidad del Estado español) no tendría que reformarse, en tanto que las federaciones no permiten a sus unidades territoriales la secesión (seguiríamos hablando de indisolubilidad del Estado). Cuestión distinta sería que estuviéramos refiriéndonos a la posibilidad de crear una confederación, que sí permite la separación de las unidades territoriales que la componen. Ahora bien, sí que deberían modificarse preceptos como el art. 3 y el art. 4, pues ambos contienen referencias explícitas a las Comunidades Autónomas, que desaparecerían para sustituirse por la expresión “Estados federales” u otra similar.
- Todas las referencias a Comunidades Autónomas y Estatutos de Autonomía se suprimirían, sustituyéndose por otros términos acordes con el nuevo sistema. Así sucedería con los preceptos relativos a los poderes legislativos, que pasarían a ser poderes vinculados al Estado central para ser poderes vinculados a cada uno de los Estados federales (es decir, cada Estado federal tendría su propio poder ejecutivo, legislativo y judicial). De igual forma ocurriría con el Título VIII al completo, que debería suprimirse prácticamente en su totalidad, para pasar a regular la federación (o confederación).

La Constitución dedica su Título X a la reforma constitucional; tan grande es la importancia que tiene esta cuestión. Dicho Título X recoge en su art. 168 CE que “cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo II, Sección 1º del Título I, o al Título II”, se llevará a cabo un procedimiento especial de reforma, que requiere la aprobación de dos tercios de cada una

---

<sup>50</sup> Aragón Reyes, M., “Problemas del Estado autonómico”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 31, p. 28.



de las Cámaras. Claramente, esta reforma se enmarca dentro de este precepto, que exige requisitos adicionales en cuanto a las mayorías.

Posteriormente, debería llevarse a cabo el procedimiento establecido en dicho artículo: la disolución de las Cortes, redacción de un nuevo texto constitucional aprobado por dos tercios de ambas Cámaras, y un referéndum para su ratificación.

Una vez analizado el procedimiento, he de expresar mis dudas sobre esta solución. En mi opinión, la conformación de un Estado federal no sería suficiente para una idea que ya ha germinado en los defensores de la República catalana, ya que en muchos casos se trata más bien de una cuestión de sentimiento que de competencias. En este sentido se pronuncia Álvarez Vélez (2018), que considera que:

Se engañan aquellos que creyendo que la modificación del modelo territorial constitucional conseguirá que desaparezcan los movimientos independentistas, puesto que hay grupos en Cataluña que desde 1978 no se han sumado al proyecto común del resto de los españoles. La única reforma constitucional que aceptarían los nacionalistas es la que incluyera el derecho de secesión o el derecho a decidir, temas en los que el principio de unidad y la integridad de la Nación española actúan como límites.<sup>51</sup>

Kymlicka (1996) apoyaba también ya hace años esta tesis, considerando que “Si se concede una limitada autonomía, esto puede alimentar las ambiciones de los líderes nacionalistas, que no se satisfarán con nada distinto a la obtención de su propio estado-nación.”<sup>52</sup> Asimismo, establece que “exigir semejante tipo de fidelidad incondicional supone fijar un criterio que es improbable que las federaciones multinacionales puedan cumplir.”<sup>53</sup> Como vemos, este autor está convencido de la imposibilidad de las organizaciones federales de suplir las necesidades de los secesionistas, pues dichas necesidades no se inclinan hacia una mayor asunción de competencias, sino hacia una soberanía completa que solo puede alcanzarse mediante la constitución de un Estado separado.

Cabe destacar que esta tesis es válida para una reforma hacia un Estado federal, pero no para un Estado confederado. La confederación reconoce a las regiones que la conforman el derecho de secesión. No estaríamos hablando, pues, de un Estado dividido en regiones, sino de Estados independientes que se unen para formar la confederación. Ello implicaría

---

<sup>51</sup> Álvarez Vélez, I., “Cataluña, las consultas populares y el referéndum: comentario a la STC 51/2017, de 10 de mayo de 2017”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 41, 2018, p. 446.

<sup>52</sup> Kymlicka, W., “Federalism, Nacionalismo and Multiculturalism” (F. Colom, Trans.), *Revista Internacional de Filosofía Política*, n. 7, 1996, p. 47.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 48.

reconocer la soberanía independiente no solo de Cataluña, sino de las otras dieciséis Comunidades Autónomas, que se convertirían en Estados unidos por normas comunes (es decir, se dejaría de hablar de España como Estado para hablar de ella como Confederación). Es evidente que esto no es posible dentro de nuestro marco constitucional, ni siquiera mediante una reforma constitucional, puesto que la Constitución dejaría de tener sentido: tendríamos que hablar de una Constitución para cada Estado independiente, y unas normas comunes para todos ellos.

Asimismo, permitir la secesión a los Estados que conforman la confederación haría que inmediatamente Cataluña, arrastrada por estos sentimientos de identidad a los que nos referíamos anteriormente, quisiera inmediatamente ejercer su derecho a separarse de la confederación, pues los catalanes que abogan por la independencia no se contentarían con otra solución, incluso aunque ésta les brindase la soberanía.

Es por ello que en la actualidad no existen confederaciones en el mundo, pues las que existían han evolucionado hacia modelos federales (incluso aunque Suiza se autodenomine “confederación”, funciona como un Estado federal), a salvo de la Unión Europea, que podría ser considerada como un ejemplo cercano de confederación de Estados soberanos que se rigen por normativas comunes para ciertas cuestiones, pero que mantienen su soberanía (y que, a su vez, permite la secesión de Estados, como ha ocurrido por ejemplo con Reino Unido).

También existen posiciones que afirman que el paso del Estado de las Autonomías a un Estado federal podría resultar beneficioso para nuestro modelo organizacional. Oliver Araujo (2016) considera apropiado instaurar en España un modelo federal de corte alemán. En este sentido, “Es imprescindible para lograr estos objetivos superar el voluntarismo y el nominalismo, creando y reforzando, cuando sea preciso, los mecanismos e instrumentos idóneos para ello.”<sup>54</sup> Esto es así porque el federalismo permite la flexibilidad al basarse en un consentimiento mutuo, en el ejercicio conjunto del poder político y en la colaboración, de forma que permite la coexistencia de sentimientos de pertenencia para conjuntos de personas<sup>55</sup>, garantizando la convivencia sin necesidad de reafirmar dicha identidad, porque es el propio sistema el que la garantiza.

---

<sup>54</sup> Oliver Araujo, J., “Cataluña, entre la autonomía y la autodeterminación (una propuesta)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, p. 227.

<sup>55</sup> *Ídem*.

De la misma forma, García Roca afirma que “La buena madera federal permitiría amueblar nuestra casa con herramientas como son una Constitución cerrada y precisa en vez de estructuralmente abierta.” Este autor defiende el modelo federal como solución para evitar la exageración de los nacionalismos, a través de la integración, la multilateralidad, la claridad competencial y la más justa solidaridad financiera, frente a los dramatismos de los conflictos nacionalistas.<sup>56</sup>

Sin embargo, incluso la doctrina que comulga con esta corriente pro-reforma hacia un sistema de corte federal admite que ésta podría no ser la solución definitiva para el caso de Cataluña (extendiéndolo al País Vasco). En concreto, Oliver Araujo (2016) considera que estas dos Comunidades Autónomas tienen un estatus diferenciado que las hace distintas en esencia a las otras quince, y afirma además que los propios catalanes y vascos pro-independencia no quieren más autogobierno, sino una independencia efectiva, un Estado separado del Estado español<sup>57</sup>, en línea con lo ya comentado.

### 3.2. Sistema federal asimétrico

A fin de contentar a todas las partes, existen propuestas (bastante originales, a mi parecer) que abogan por un federalismo asimétrico. Oliver Araujo (2016) afirma que este modelo:

“[...] estaría integrado, por una parte, por quince «Estados-miembros» o «Estados-federados de régimen común» y, por otra, por dos «Estados-libres-asociados», que gozarían, en todos los ámbitos, del máximo nivel de autogobierno compatible, jurídica y políticamente, con la existencia del Estado español en sus actuales fronteras.”<sup>58</sup>

Este mismo autor se atreve a apuntar algunas de las principales particularidades que han de tener estos Estados-libres-asociados<sup>59</sup>:

- Atribución de todas las competencias no estrictamente necesarias para que el Estado español pueda entender que su territorio se extiende también sobre estas dos regiones (incluyendo algunas de las materias que el art. 149 CE atribuye al Estado en la actualidad).
- Régimen fiscal de concierto también para Cataluña<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> García Roca, F. J., “¿Reforma constitucional en clave federal?”, *Seminario debate sobre el estado autonómico: Desafíos actuales y futuros*, 2012, pp. 7-8.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 228.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 229.

<sup>59</sup> *Ibidem*, pp. 232.

<sup>60</sup> De hecho, las diferencias en fiscalidad han sido una gran mecha para el nacionalismo en Cataluña, que en su origen surgió como un movimiento encaminado a la igualdad en materia fiscal en ciertos sectores.

- Libertad de auto-organización institucional.
- Lengua propia (vasca y catalana) oficial en cada territorio del Estado-libre-asociado.
- Derecho de autodeterminación para estos territorios, que podrían decidir sobre la conveniencia de permanecer o no como parte del Estado federal español.

Ahora bien, este sistema híbrido entraña, de nuevo, algunas dificultades que debemos mencionar. En primer lugar, nos enfrentaríamos a una reforma de la Constitución en aplicación del art. 168 CE (véase *supra*), en tanto que los preceptos constitucionales que requerirían modificación serían exactamente los mismos que los ya enunciados en el apartado anterior, incluyendo alguno más, como el art. 2 CE (pues la nación ya no sería indisoluble). Nos encontraríamos con la necesidad de un alto nivel de acuerdo político, además del acuerdo social, manifestado a través de la ratificación de la ciudadanía mediante referéndum exigido por la Constitución.

Asimismo, volvemos a recordar que el conflicto catalán no se resuelve con un cambio en el modelo de organización del Estado. Actualmente una parte de la población catalana ve cercana la posibilidad de una independencia efectiva del Estado español, y no se contentaría con un aumento en las competencias. Es más, si realmente se les diera la posibilidad, de ostentar un derecho de autodeterminación, estas regiones (o al menos Cataluña sin duda, pero posiblemente también eventualmente el País Vasco) ejercerían ese derecho nada más dictaminarse el cambio de modelo para constatar la creación de un Estado independiente.

Finalmente, si los privilegios a los territorios forales frente al resto de Comunidades Autónomas fue uno de los orígenes del desafío catalán, el privilegiar de nuevo a unas regiones frente a otras, además de darles *de facto* la posibilidad de recurrir a la autodeterminación y la libertad de organización, de fiscalidad, y muchas otras competencias, provocaría un “efecto dominó” que terminaría con el Estado español. Es evidente que, tras lo que el resto de Comunidades considerarían el “triunfo” del nacionalismo vasco y catalán, también ellas querrían participar de ese estatus jerárquico superior. Y, de nuevo, surgirían nuevos movimientos en Andalucía, Galicia o Comunidad Valenciana, que traerían consigo nuevos desafíos independentistas, que a su vez tendrían de nuevo que resolverse con beneficios para unas y otras. Volveríamos, de nuevo, al origen del problema.

Llegados a este punto, una ampliación de competencias, y más aún si se incluye la posibilidad de permitir la autodeterminación de una región, posiblemente calmaría la controversia, pero no el sentimiento de una parte de la población catalana, que se ha convencido de que el Estado independiente está cada vez más cerca, y que no cambiará su camino hacia la independencia para contentarse con un simple cambio de estatus jerárquico como Comunidad Autónoma privilegiada.

### **3.3. Disminución de competencias a las Comunidades Autónomas: recentralización**

Mientras que a través del federalismo y de su variante asimétrica lo que se propone es una mayor autonomía de las Comunidades Autónomas, la recentralización consistiría en devolver al Estado competencias que ya fueron asumidas por las Comunidades en virtud del art. 148 CE.

El fundamento de estas propuestas centralistas radica en que la descentralización se está descontrolando: las Comunidades Autónomas se han atribuido demasiadas materias que ahora regulan de forma muy dispar, y una recuperación de estas materias para el Estado implicaría no solo un mayor control sobre las regiones rebeldes, sino también una mayor igualdad y justicia en su aplicación.

La Constitución no contempla entre sus preceptos ninguno que clarifique si el Estado, más allá de lo establecido para los casos extraordinarios recogidos en el art. 155 CE (véase *infra*), puede recuperar las competencias que actualmente ostentan las Comunidades Autónomas. Para suplir este silencio, el TC se ha pronunciado en más de una ocasión afirmando que las competencias son irrenunciables e indisponibles por imperativo constitucional.<sup>61</sup>

Parece claro, según lo dispuesto por el TC, que las Comunidades Autónomas, una vez tienen la posibilidad de ejercer la competencia y la asumen en sus Estatutos de Autonomía, no pueden “devolver” unilateralmente dicha competencia, pues la asumieron por mandato constitucional y por ende les pertenece.<sup>62</sup> Ahora bien, González García (2014) se posiciona en otra dirección:

[...] si bien no existe un precepto constitucional que lo recoja expresamente, esa misma condición abierta del modelo territorial permitiría, a través de la reforma de los Estatutos, no sólo la ampliación de competencias [...] sino también una reducción —y, por tanto,

---

<sup>61</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de diciembre 247/2007, FJ 22.

<sup>62</sup> Ruiz-Rico Ruiz, G., “La reinención constitucional del modelo territorial español”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, p. 313.

recentralización— de las mismas. Todo ello, claro está, siempre con la anuencia de la Comunidad Autónoma.<sup>63</sup>

En esta misma línea, Muñoz Machado (2007), consideraba que la vía para esta recentralización pasaba por lo siguiente:

No parece que exista inconveniente para que la propia Comunidad Autónoma ejercite su iniciativa para la reforma prescindiendo de alguna competencia que le reconoció el primer Estatuto aprobado: se hace uso aquí del principio dispositivo que se empleó para redactar el Estatuto, que mantiene toda su virtualidad por ser la Constitución quien lo ampara.<sup>64</sup>

Por tanto, una parte de la doctrina considera que si es la propia Comunidad Autónoma la que decide, por alguna razón, modificar sus competencias autonómicas mediante la reforma de su Estatuto de Autonomía, no habría problema en recentralizar (si bien cabe destacar que no es la doctrina más distendida). Ahora bien, puesto que esta vía es improbable en el caso catalán, es necesario analizar las vías que tiene el Estado para, también unilateralmente, modificar el reparto de competencias.

Las sugerencias de recentralización más populares han surgido en relación con la sanidad y la educación. En lo relativo a esta última competencia, se sugirió modificar la normativa en materia de educación en el Parlamento (en concreto, mediante una enmienda a la totalidad de la reforma educativa), recuperando así la competencia en materia de educación<sup>65</sup>. En principio, esta vía podría no plantear ningún problema de inconstitucionalidad, si bien es cierto que podría traer dificultades en el ámbito político (descontento de las autonomías, falta de acuerdo parlamentario...) que no son objeto de análisis en el presente Trabajo.

Una forma más sutil para centralizar competencias autonómicas la encontramos en la figura de las Leyes de Armonización. Estas normas, cuya regulación recoge el apartado 3 del art. 150 CE, permiten que el Estado armonice las competencias de las Comunidades Autónomas, “aun en materias atribuidas a la competencia de éstas”, como mecanismo de control y de igualdad en nuestro modelo de organización estatal. Exige, además, mayoría absoluta de cada una de las Cámaras. Por tanto, el uso de una Ley de Armonización para determinadas competencias podría permitir no una asunción real de competencias por

---

<sup>63</sup> González García, I., “La devolución unilateral de competencias por las Comunidades Autónomas”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 34, 2014, p. 482.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 487.

<sup>65</sup> *p. ej.*, Lamet, J., “Pablo Casado propone recentralizar las competencias educativas”, *El Mundo*, 24 de noviembre de 2018 (disponible en <https://www.elmundo.es/espana/2018/11/24/5bf957e5268e3e237f68b4570.html>; última consulta: 27/02/2019).

parte del Estado, pero sí una asunción *de facto*, sentando el Estado las bases de estas materias sensibles.

En este sentido se pronuncian Sosa Wagner y Fuertes (2011), estableciendo que “En consecuencia, será necesario, para alterar el esquema de distribución de competencias, acudir a otros mecanismos legales. Uno sería la aprobación de una ley de armonización prevista en el artículo 150.3 CE [...]”<sup>66</sup>. Ahora bien, autores como Ruiz-Rico Ruiz (2016) consideran “improbable que, con la jurisprudencia constitucional consolidada sobre el tema (SSTC 26/1982 y 247/2007), se pueda realizar unilateralmente por el Estado esa aminoración competencial.”<sup>67</sup>

Finalmente, la última vía para la recentralización de competencias sería la reforma constitucional con el objeto de eliminar todas las referencias a las Comunidades Autónomas. Al igual que en los casos anteriores, se han de determinar qué artículos se verían afectados y, en consecuencia, qué procedimiento sería el aplicable a tal caso.

- De nuevo, se deberían modificar preceptos como los arts. 2, 3 y 4 CE, pertenecientes todos ellos al Título Preliminar, con el fin de eliminar todas las referencias a las autonomías.
- En principio, no sería necesario reformar el Título I, relativo a los derechos y deberes de los ciudadanos, pues éstos no se verían afectados con el cambio de modelo de organización, y lo mismo ocurre con el Título II, que recoge la regulación constitucional de la Corona.
- Sí sería necesario modificar las referencias a las provincias, las Comunidades Autónomas, y cualquier otro término relativo al modelo autonómico, contenidas en el Título III, al igual que el Título VII, relativo a la economía y Hacienda del Estado (a modo de ejemplo, los arts. 131.2, 133 y 135 CE contienen claras referencias a las Comunidades Autónomas que deberían ser suprimidas).
- Como es evidente, la totalidad del Título VIII se reformaría, pues es el que se ocupa de regular el sistema autonómico en su integridad, así como algunos artículos del Título X, relativo a la reforma constitucional.

---

<sup>66</sup> Fuertes, M.; Sosa Wagner, F., “Devolución de competencias autonómicas”, 7 de noviembre de 2011 (disponible en: [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1053995](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1053995); última consulta: 27/02/2018).

<sup>67</sup> Ruiz-Rico Ruiz, G., *op cit.*, p. 313.

Como ya se comprobó en los epígrafes previos, nuestra Constitución está totalmente imbuida de términos relativos al Estado de las Autonomías, pues constituye un modelo de organización singular que ha sido, pues, especialmente regulado. El procedimiento de debiera seguirse para una reforma de tal calibre sería, una vez más, el contenido en el art. 168 CE (véase *supra*), con las garantías y mayorías adicionales que ello conlleva.

No está de más comentar que autores, como Ruiz-Rico Ruiz (2016), consideran que en la defensa de estas posturas centralistas “no se ha tomado seriamente en consideración la dificultad [...] de alcanzar los consensos políticos necesarios para sustituir o eliminar una estructura organizativa y competencial que se encuentra «blindada» por mecanismos procesales de carácter parlamentario [...]”<sup>68</sup> Efectivamente, esta propuesta debería enfrentarse, en caso de plantearse seriamente, a la dificultad de consensuar las mayorías parlamentarias necesarias para conseguir la reforma.

La cuestión está en si ésta es la solución adecuada para el conflicto del que nos ocupamos en el presente proyecto. El origen de la controversia fue precisamente que Cataluña consideró que estaba en situación de desigualdad en comparación con otras Comunidades Autónomas a las que se les brindó un mayor nivel de autonomía (en concreto, los territorios forales de Navarra y País Vasco). Por tanto, pensar que la solución a este problema pudiera ser reducir aún más el abanico competencial de esta Comunidad podría agravar aún más el conflicto. Si realmente se ve a Cataluña desde una perspectiva social, no vengativa ni punitiva, posiblemente esta opción acarrearía mayores tensiones y asperezas entre Comunidad y Estado que no traerían consecuencias positivas ni para los ciudadanos ni para el Estado en su conjunto.

#### **3.4. Aplicación indefinida del artículo 155 de la Constitución**

El art. 155 CE es un artículo de control introducido en la Carta Magna con el fin de determinar el procedimiento a seguir en casos de incumplimiento de las obligaciones por parte de una Comunidad Autónoma. El precepto enumera expresamente los casos en los que es aplicable, aunque en clave amplia, con el fin de no dejar ninguna situación fuera de su ámbito. Estas situaciones serían el incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de las obligaciones constitucionales o legales, y el atentado grave contra el interés general de España.

---

<sup>68</sup> *Ibidem* p. 313.



Asimismo, el precepto no explicita las medidas concretas que se tomarán en estos casos para controlar el incumplimiento autonómico, sino que el constituyente escogió hacer uso de una fórmula genérica (“podrá adoptar las medidas necesarias”), dentro de la cual se pueden incluir toda una serie de disposiciones indeterminadas.

Ya se ha comentado en epígrafes anteriores la discusión doctrinal acerca de los límites de este artículo, llegando a la conclusión de que es posible disolver los órganos parlamentarios y las autoridades autonómicas, siempre y cuando su fin sea la convocatoria de elecciones inmediatas para devolver la normalidad a la Comunidad Autónoma. También se ha expuesto brevemente (por no ser la base de este Trabajo, aunque tenga cierto interés para el mismo) el procedimiento para su aplicación, profundizando en el requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma incumplidora.

En este apartado se delimitarán los límites de la propuesta de aplicar de forma indefinida el art. 155 CE al caso de Cataluña, sin entrar a valorar si su aplicación en 2017 fue o no constitucional (véase *supra*). Entendemos esta aplicación como ilimitada temporalmente, es decir, sin limitaciones temporales, simplemente por la desconfianza en las autoridades catalanas y la sospecha de un futuro nuevo incumplimiento de sus obligaciones.

En primer lugar, el art. 155 CE no recoge ningún plazo que restrinja la aplicación de las “medidas necesarias”. Ni siquiera recoge un plazo abierto, del tipo “hasta que se cumplan las obligaciones incumplidas por la Comunidad Autónoma”. Por tanto, parece que el constituyente quiso implícitamente dar margen al Gobierno para restaurar la normalidad en la región de que se trate, sin acotar sus potestades de control.

En principio, una interpretación literal del artículo podría llevarnos a pensar que la aplicación temporalmente indefinida del art. 155 CE sería posible, según lo comentado en el párrafo anterior; sin embargo, de una interpretación teleológica del precepto se deduce que la indefinición temporal no es posible en una medida como ésta. Pese a que no se recoge expresamente en la Constitución, el mandato constitucional tiene el claro objetivo de devolver la normalidad a la Comunidad Autónoma incumplidora, puesto que en caso contrario estaríamos ante una vía de recentralización de competencias encubierta, fin que no persigue este precepto sin ninguna duda.

Si efectivamente la finalidad del artículo es devolver la normalidad a la región autonómica, una aplicación indefinida del art. 155 CE no tendría sentido, sobre todo en la actualidad, puesto que en principio la normalidad jurídica en Cataluña se ha restaurado

(el referéndum de 2017 no tuvo ninguna consecuencia jurídica efectiva, al igual que la DUI, y los incumplimientos están siendo enjuiciados ya en el Tribunal Supremo). Por tanto, esta medida iría en contra de la finalidad del texto constitucional, puesto que continuar interviniendo las competencias de la Comunidad Autónoma una vez se han cumplido las obligaciones que se habían descuidado no tendría más sentido que el de revocar totalmente la autonomía en esas competencias como medida de castigo a la Comunidad desleal.

En esta línea se expresa González Hernández (2016), quien considera que:

[...] la disolución de un Parlamento autonómico podrá decretarse para la convocatoria inmediata de nuevas elecciones autonómicas, pero no para que dicha Comunidad Autónoma carezca de este órgano de forma indefinida, porque entonces deja de ser precisamente una Comunidad Autónoma.<sup>69</sup>

Asimismo, Calafell Ferrá (2000) considera necesario que el art. 155 CE se aplique en virtud de una serie de principios rectores, entre los que incluye los principios de proporcionalidad y de transitoriedad, descartando pues la aplicación sin plazo: “En consecuencia, [las medidas] deberán cesar cuando la Comunidad Autónoma contra la que se dirigen cumpla sus obligaciones o deje de actuar gravemente contra el interés general de España.”<sup>70</sup>

Ahora bien, ello no implica que el Gobierno deba establecer un plazo concreto para la aplicación del artículo, transcurrido el cual deba retirar las “medidas necesarias” que haya dispuesto para devolver a la normalidad a la Comunidad Autónoma. Se entiende que habrá casos en los que la demarcación de este plazo no sea posible porque no se sepa cuánto tiempo se va a tardar en deshacer lo actuado por la Comunidad Autónoma al incumplir sus obligaciones. No se puede determinar, pues, un plazo para retornar a la Comunidad a la legalidad. Calafell Ferrá (2000) considera lo siguiente en relación con este artículo:

Sin embargo, el carácter transitorio de las medidas no implica que necesariamente deba quedar delimitada su duración temporal mediante el establecimiento de un plazo final. Esto será posible en algunas ocasiones, pero en la mayor parte de los casos no se podrá [...] fijar el momento en que tienen que dejar de surtir efecto. En todo caso, de señalarse éste, siempre le quedará al Gobierno la posibilidad de iniciar de nuevo el procedimiento de la compulsión.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> González Hernández, E., “El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿ineludible reciprocidad o círculo perverso?”; *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, p. 552.

<sup>70</sup> Calafell Ferrá, V. J., *op cit.*, p. 128.

<sup>71</sup> *Ibid*, p. 128.

Por tanto, existe una cierta unanimidad en la doctrina que impediría la adopción del art. 155 CE de forma indefinida, sin la intención de devolver a la Comunidad a la regularidad, mediante este sistema de coerción para obligarla a acatar sus obligaciones. A mi juicio, reitero que una aplicación indefinida apartada de este objetivo se entendería como una disolución de la autonomía de la Comunidad Autónoma *de facto*, algo que no comprende nuestra Carta Magna. En definitiva, la aplicación indefinida del art. 155 CE no sería posible en ningún caso; solo si el precepto se utiliza para reconducir a la Comunidad Autónoma hacia el camino marcado por la Constitución y las Leyes, esta aplicación será posible.

### **3.5. Referéndum de autodeterminación**

Para comenzar este apartado, es obligada la referencia al “derecho a decidir”, que entenderemos a los efectos de este escrito como el derecho de una comunidad a decidir su futuro institucional, jurídico y político. Este derecho se ha fundamentado en numerosas ocasiones en el principio democrático, o, dicho de otra forma, en el derecho de la población a votar para concretar el futuro de su comunidad. Ahora bien, en palabras de Tudela Aranda (2016), “La legitimidad democrática no sólo proviene del hecho de votar.”<sup>72</sup>

En este epígrafe se plantearán las posibilidades que habría para celebrar un futuro referéndum en el cual fuera el pueblo de Cataluña el que decidiera sobre el futuro de su Comunidad Autónoma.

Todos los referéndums contenidos en la Constitución de 1978 son obligatorios, salvo uno: el referéndum facultativo del art. 92 CE, que establece que “Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”.

Hemos de señalar que existe una cierta confusión doctrinal en relación a la expresión “todos los ciudadanos” que Cruz Villalón (1980) expresaba de la siguiente forma:

La coletilla «referéndum consultivo de todos los ciudadanos» o bien sobra, o es inexacta: pues, o bien significa que en un referéndum es la población quien directamente manifiesta su voluntad, y ello está comprendido en el moderno significado del término, o bien se pretende

---

<sup>72</sup> Tudela Aranda, J., “El derecho a decidir y el principio democrático”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, p. 486.

precisar el derecho al voto en esta ocasión, en cuyo caso hubiera debido hablar de «electores».<sup>73</sup>

En cualquier caso, tanto Cruz Villalón (1980)<sup>74</sup> como otros autores como Martín Núñez (2012)<sup>75</sup>, consideran que esta expresión expresa la intención inequívoca del constituyente de que los referéndums, en cualquier materia, fueran competencia estatal. Algunos autores entienden esto en el sentido de que todos los electores censados del territorio en el que se convoque el referéndum son los que deben manifestar su postura.<sup>76</sup> Esta tesis abriría la puerta a la posibilidad de que el Presidente del Gobierno propusiera al Congreso de los Diputados la convocatoria de un referéndum tan solo para una parte del territorio estatal, por ejemplo, para la Comunidad Autónoma de Cataluña, sin desoír el mandato constitucional; ahora bien, como decimos, tendría que pasar en primer lugar por la autorización del Congreso de los Diputados y por la convocatoria del Rey, y además debería ser a propuesta del Gobierno, pero en ningún caso la Comunidad Autónoma, unilateralmente, podrá convocar tal referéndum.

Asimismo, Pérez Calvo (2013) considera que, por un lado, tendría que ser la propia Comunidad Autónoma de Cataluña la que solicitara al Presidente del Gobierno la convocatoria de un referéndum sobre a la secesión de dicha Comunidad del resto del Estado. Sin embargo, por otro lado, es evidente que el Presidente del Gobierno jamás podría proponer, el Congreso de los Diputados jamás podrá autorizar y el Rey jamás podrá convocar un referéndum con una pregunta relativa a la ruptura de la unión estatal, en el sentido de que tal pregunta contravendría totalmente el art. 2 CE, que se ocupa de la indisolubilidad del Estado.<sup>77</sup>

Algunas voces han planteado ya la posibilidad de acudir a una delegación de competencias amparada en el art. 150.2 CE, que establece que el Estado puede transferir o delegar mediante Leyes Orgánicas las competencias que sean susceptibles de tal transferencia o delegación. En este sentido, parece claro que la convocatoria de un referéndum en relación a la secesión de una Comunidad Autónoma del conjunto del

---

<sup>73</sup> Cruz Villalón, P., “El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 9. 1980, p. 160.

<sup>74</sup> *Idem*.

<sup>75</sup> Martín Núñez, E., “El referéndum y las consultas populares en las Comunidades Autónomas y municipios”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, n. 94, 2012, pp. 109-117.

<sup>76</sup> López Basaguren, A., “La secesión de territorios en la Constitución Española”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 25, 2013, p. 102.

<sup>77</sup> Pérez Calvo, A., “La vía jurídica hacia la independencia de un territorio español”, *Revista Jurídica de Navarra*, n. 55-56, 2013, p. 153-155.

Estado, algo proscrito además por el art. 2 CE (que niega implícitamente la secesión), no es una de dichas materias susceptibles de delegación, por lo que no parece plausible acudir a esta vía.

Por tanto, la única vía que nos queda sería, una vez más, la reforma constitucional que permitiese la convocatoria unilateral de un referéndum autonómico por parte del Gobierno de la propia Comunidad Autónoma, algo que en la actualidad es imposible, en base a lo establecido en la Constitución.

#### **4. EL NACIONALISMO EN DERECHO COMPARADO: QUEBEC Y ESCOCIA**

A fin de obtener una fotografía más completa del contexto jurídico en el que se encuentra el secesionismo en Cataluña, se debe mirar de puertas afuera y comentar lo ya acontecido en la historia del Derecho comparado. No han sido pocos los intentos de independencia en países de nuestro entorno, algunos con éxito, otros caídos en el olvido. Sin embargo, no todos son comparables con el caso catalán, sobre todo por el momento histórico en el que se produjeron o por las facultades que la legislación permitía a sus regiones en estos Estados.

Los defensores de la independencia no han dudado, en más de una ocasión, en comparar a Cataluña con algunos de estos movimientos nacionalistas, y de apoyarse en sus argumentos para defender su postura frente al Estado español. Es por ello que este proyecto quedaría incompleto si no se estudiasen las posibilidades que tienen las soluciones dadas en estos países para el caso catalán.

En concreto, resultan especialmente interesantes los casos de Canadá y la provincia de Quebec, y Reino Unido con la isla de Escocia, que son, además, dos de los casos que más se han empleado en las comparaciones con Cataluña en los últimos años. Precisamente han sido estas comparativas, además del hecho de que sentaron precedentes en lo relativo la autodeterminación en Estados con división territorial, las razones determinantes para elegir examinar estos dos y no otros de los muchos ejemplos de nacionalismo que han existido en el ámbito internacional.

A continuación, se analizarán estos dos casos tan comentados y la posible aplicación de sus soluciones al caso catalán.

##### **4.1. Quebec: un referéndum amparado en la Constitución y la jurisprudencia**

El Estado de Canadá tiene como modelo territorial la federación, formada por diez provincias y tres territorios. Quebec es una de sus provincias, y, al igual que ocurre en muchos otros países de organización descentralizada (incluyendo España), ha desarrollado movimientos de corte secesionista, que serán objeto de análisis en este apartado.

Para este proyecto resulta especialmente relevante el referéndum que el Parti Québécois (en adelante, PQ) quiso llevar a cabo tras ganar las elecciones en 1997. Sin embargo, este no ha sido el único referéndum de este tipo que ha tenido lugar en Quebec; en dicha provincia se han desarrollado dos referéndums más de autodeterminación, uno en 1980 y otro en 1995.

En este epígrafe se analizará lo acontecido a partir de 1994, cuando en septiembre el PQ ganó las elecciones generales con la promesa de llevar a cabo un referéndum de autodeterminación, que finalmente realizó el 30 de octubre de 1995. Este referéndum arrojó un resultado un tanto ajustado: con más del 90% de participación, el no a la autodeterminación ganó en Quebec con un 50,6% de los votos, mientras que el sí obtuvo un 49,4% de los votos. Posteriormente, en 1997, de nuevo el PQ ganó las elecciones, y pretendió repetir el referéndum que había llevado a cabo tres años atrás.

Con este panorama, el Gobierno federal, liderado por el primer ministro canadiense Jean Chretien, recurrió a la Corte Suprema de Canadá para que delimitase la posibilidad del nuevo referéndum en Quebec y del derecho de autodeterminación en general. El Decreto enviado a este órgano jurisdiccional canadiense contenía las siguientes cuestiones para dilucidar:

*1. Under the Constitution of Canada, can the National Assembly, legislature or government of Quebec effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?*

*2. Does international law give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?*<sup>78</sup>

El 20 de agosto de 1998, la Corte Suprema de Canadá respondió a ambas preguntas con interesantes reflexiones. En primer lugar, consideró que una provincia como Canadá no podía separarse unilateralmente y sin negociación según la Constitución canadiense, en respuesta a la primera pregunta, pues ello implicaría una reforma constitucional que lo permitiese (incluso aunque un referéndum en la provincia arrojara un resultado claro a favor de la secesión, ya que hay obligaciones constitucionales que se consideraban contraídas, y que por tanto no podían separarse de los derechos democráticos; si se cumplen unos, también deben cumplirse las otras). Pero tampoco Canadá podría negar a

---

<sup>78</sup> Había una tercera pregunta en relación a la prevalencia entre el Derecho internacional y el Derecho interno, que hemos omitido por considerar que no era objeto de este Trabajo.

Quebec la posibilidad de separarse de la federación si hubiera una voluntad clara de su población a favor de esta propuesta, aunque siempre, reitera el Tribunal, bajo una negociación que permitiera la modificación de la Constitución para hacerlo posible. Asimismo, la Corte determinó que deberían ser los políticos quienes determinasen la mayoría “clara” a una respuesta “clara” que tendría que darse en un hipotético referéndum para entender que la voluntad de la población de Quebec es separarse de Canadá.

En respuesta a la segunda pregunta, la Corte Suprema de Canadá se refiere al derecho de autodeterminación, considerando que este derecho, reconocido en el Derecho internacional, no tiene sentido si no se habla de un pueblo oprimido, es decir, si el Estado respeta a la provincia en distintos aspectos marcados por este Dictamen, no podría la secesión de Quebec basarse en la autodeterminación para proceder a separarse del Estado.

En respuesta a este Dictamen, los federalistas aprobaron la denominada Ley sobre la Claridad, que pone su acento en delimitar la claridad a la que se refiere la Corte Suprema de Canadá para que haya una voluntad real por parte de Quebec de ejercer el derecho de secesión. Entiende la norma que esta voluntad ha de manifestarse mediante una mayoría que va más allá de la simple regla de la mayoría, y que en las negociaciones sobre esta cuestión no solo deben participar Canadá y Quebec, sino también el resto de provincias, puesto que la independencia de una de ellas también afecta a los ciudadanos de las demás.

Posteriormente, entró en vigor la Ley sobre el ejercicio de los derechos fundamentales y las prerrogativas del pueblo y del Estado de Quebec, la respuesta de la provincia al Dictamen de la Corte Suprema de Canadá. Como era de esperar, se subraya el derecho de Quebec a separarse del resto de Canadá. Se trata simplemente de una serie de derechos (derecho a la independencia, a elegir libremente su régimen político y jurídico...) que se entiende que tiene el pueblo de Quebec, a lo que Pérez Tremps (2004) se refiere de la siguiente manera:

[...] utiliza un lenguaje y una técnica normativa muy distinta a la de la Federación, ya que sin normas de procedimiento [...], su contenido es básicamente declarativo, intentando reafirmar, precisamente, aquellos elementos a los que la *Clarity Act* impone más barreras de modo expreso o implícito.<sup>79</sup>

La pregunta que nos atañe ahora es la siguiente: ¿han solucionado estos dos actos normativos el problema del secesionismo quebequés en Canadá? Autores como Calonge

---

<sup>79</sup> Pérez Tremps, P., *El marco (a)constitucional del debate sobre la secesión de Quebec*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2004, p. 42.



Velázquez (2013) consideran que no, puesto que la negociación solo podría llevarse a cabo teniendo presentes a todos los sujetos que podrían verse afectados; por tanto, si determinadas poblaciones quebequenses manifestaran claramente su voluntad de seguir formando parte de Canadá, Quebec tendría que dividirse para dar cabida a estas reivindicaciones “con el mismo espíritu de apertura que llevó a aceptar la divisibilidad del territorio canadiense”<sup>80</sup>.

Ahora bien, Dion (2004) considera que “Precisamente, si hay una conclusión que puede extraerse, de manera rotunda, encuesta tras encuesta, es que en respuesta a una pregunta clara, los quebequenses eligen un Canadá unido”<sup>81</sup>. Por tanto, parte de la doctrina afirma que al final este tipo de normativas sí que han acabado con los nacionalismos. Parece que la posibilidad de permitir la secesión ha conseguido precisamente el efecto contrario: mantener a los quebequeses dentro del Estado por voluntad propia, aunque con la posibilidad, siguiendo la jurisprudencia dictada por sus Tribunales, de separarse del Estado cuando cumplan con las mayorías correspondientes.

La pregunta que ahora se ha de formular es la siguiente: ¿podría la misma fórmula utilizarse en el caso catalán? López Basaguren (2016) afirma que no:

Quienes defienden la importación directa de la Ley de la Claridad a España olvidan que aquella es el resultado de un proceso político concreto, en el que confluyen elementos que son consustanciales a los sistemas democráticos con otros que son particulares del sistema constitucional canadiense.<sup>82</sup>

A mi juicio, por mucho que algunos exijan una fórmula parecida a la Ley de Claridad canadiense para Cataluña, es decir, una norma que determine qué requisitos serían necesarios en un referéndum para determinar la voluntad de esta Comunidad de separarse de España, realmente ésta ha sido resultado de un contexto muy concreto, dentro de un marco jurídico determinado que no puede asemejarse al español. “España debe encontrar su propia vía, coherente con los fundamentos de su propio sistema constitucional y de sus singularidades.”<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Calonge Velázquez, A., “El derecho de secesión en Canadá: una regulación jurídica completa y un problema político sin resolver”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 25, 2013, p. 122.

<sup>81</sup> Dion, S., “Democracia, unidad, secesión: el caso de Québec”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, n. 3, 2004, p. 57.

<sup>82</sup> López Basaguren, A., “Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El *procés* a La Luz de la experiencia comparada”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, p. 166.

<sup>83</sup> *Idem*.

Si analizamos la situación más detenidamente, las diferencias entre Cataluña y Quebec afloran de inmediato. En primer lugar, en los sistemas constitucionales anglosajones, refiriéndonos a aquellos que han seguido el modelo británico, es poco común observar técnicas derivadas de la democracia directa.<sup>84</sup> En este sentido, es lógico que, puesto que estas prácticas no se han utilizado, no son prácticas especialmente institucionalizadas, al menos no tanto como en otros sistemas de corte continental<sup>85</sup>, como podría ser el español. Es por ello que en Quebec no existe ninguna herramienta de democracia directa. En este sentido, Taillon establece lo siguiente:

Desde el origen de la federación canadiense en 1867 hasta hoy, los textos de la Constitución canadiense no han aludido a la posibilidad de celebrar un referéndum: tanto en lo que se refiere a las enmiendas constitucionales como a la adopción de legislación federal y provincial, los textos se basan estrictamente en una concepción representativa de la democracia.<sup>86</sup>

En este sentido, Taillon considera que, aun no existiendo estos preceptos constitucionales, la capacidad de Quebec de llevar a cabo un referéndum de este calibre radica no solo en determinadas disposiciones constitucionales (las cuales, como decimos, no se refieren estrictamente a esta posible convocatoria de un referéndum por Quebec, pero sí podrían interpretarse de tal forma), sino también en la jurisprudencia. En definitiva:

La ley canadiense no solo no contiene ninguna limitación positiva para la celebración de un referéndum, sino que además sus textos constitucionales, así como la jurisprudencia del Consejo Privado en Londres y de la Corte Suprema de Canadá, confirman la tesis de que la Constitución debe ser interpretada de tal manera que los plebiscitos sean permitidos.<sup>87</sup>

Es evidente que esto no ocurre con el caso catalán. En Cataluña, no solo las disposiciones constitucionales determinan expresamente que la posibilidad de convocatoria de un referéndum tan solo compete al Estado, sino que además la jurisprudencia ha negado en varias ocasiones la celebración de este tipo de consultas a las Comunidades Autónomas (véase *supra*). Tampoco las disposiciones contenidas en el texto constitucional se pueden interpretar de forma que se pueda atribuir a estas Comunidades la convocatoria de referéndums, ni en este ni en ninguna otra materia. Por tanto, mientras que Quebec tenía argumentos suficientes que sustentasen la convocatoria por las propias autoridades de la

---

<sup>84</sup> Guénette, D. y Gagnon, A. G., “From referendum to secession – The Québécois process of accession to sovereignty and its teachings with respect to self-determination”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 12, 2017, p. 13.

<sup>85</sup> *Idem*.

<sup>86</sup> Taillon, P. (2016), “Le référendum comme instrument de réforme paraconstitutionnelle au Québec et au Canada” *apud* Guénette, D. y Gagnon, A. G., “From referendum to secession – The Québécois process of accession to sovereignty and its teachings with respect to self-determination”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 12, 2017, pp. 15-16.

<sup>87</sup> *Ibidem* p. 16.

provincia, en Cataluña ésta tendría que ser propuesta por el Presidente del Gobierno, confirmada por el Congreso y convocada por el Rey, algo que no podría suceder en relación con una materia que la Constitución prohíbe expresamente en su art. 2 CE.

Efectivamente, Guénette y Gagnon sustentan estos argumentos:

Dado que la Constitución [canadiense] no dice nada sobre la posibilidad de que una provincia demande su secesión, han sido los principios subyacentes de aquella los que han proporcionado la respuesta. Por el contrario, la Constitución española es escrita y superlegislativa y establece la unidad e indivisibilidad del Estado.<sup>88</sup>

Sin embargo, estos autores consideran igualmente que la Corte Suprema canadiense impide una interpretación estricta de los principios de democracia y constitucionalismo, de tal forma que la Constitución no puede ser lo único que sustente la imposibilidad de secesión en Cataluña.

En el Dictamen de la Corte Suprema de Canadá de 1998 (véase *supra*), ésta determinó que cualquier región era susceptible de separarse del Estado siempre y cuando se cumplieran los requisitos de su Dictamen: la pregunta clara, la respuesta clara y la negociación.<sup>89</sup> Como se puede apreciar, los órganos jurisdiccionales canadienses afirmaron, en el marco de un Estado federal como es Canadá, que Quebec tendría capacidad de autodeterminación cuando estos requisitos se cumplieran. Ahora bien, esto no ha ocurrido en el caso de Cataluña, donde, como sabemos, nuestros Tribunales se han pronunciado en contra de este derecho en nuestro ordenamiento. De nuevo, Guénette y Gagnon afirman lo siguiente:

Mientras que en Canadá la Corte Suprema ha reconocido que el orden legal canadiense hace posible la secesión de una provincia si se cumplen ciertas condiciones, en España el Tribunal Constitucional ha resuelto categóricamente que no es posible siquiera la celebración de un referéndum sobre dicha cuestión.<sup>90</sup>

Como vemos, el secesionismo se queda sin base jurídica, y no es comparable, desde ninguna de las perspectivas posibles, su situación con la de Quebec.

#### **4.2. Escocia: la delegación del Estado para la convocatoria de un referéndum pactado**

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 27.

La primera diferencia que se debe resaltar en la comparación Cataluña-Escocia es que, mientras que Cataluña nunca llegó a ser un Estado independiente del español, Escocia sí que lo fue hasta 1707, con lo cual no busca obtener la independencia, sino recuperarla.

Partiendo de esa base, la historia del nacionalismo escocés se remonta al siglo XIX, cuando comenzaron los primeros movimientos que abogaban por la independencia escocesa. Sin embargo, este Trabajo se centrará en su historia reciente, para lo cual se hará referencia principalmente al trabajo de Harvey<sup>91</sup>, al menos en lo que a la historia del nacionalismo en Escocia se refiere.

Antes de comenzar, cabe destacar el término “devolución”, que en Escocia adquiere el significado de retorno del poder legislativo a una cámara legislativa escocesa propia. Este término, muy utilizado en política escocesa y británica, será de mucho interés en las siguientes líneas.

Escocia ha llevado a cabo en su historia moderna tres referéndums sobre su soberanía: en 1979, en 1997 y finalmente en 2014, de los tres el más relevante, pues se trató de un referéndum pactado con el Gobierno británico para decidir, ya no sobre la instauración o no de una Cámara de representantes escocesa, sino sobre la independencia de la región.

Comenzando por la primera de estas consultas, el proceso comienza en 1977, cuando se publicó un proyecto de Ley para Escocia relativo a la devolución ya mencionada, según el cual se incluía la concesión del Gobierno de un referéndum sobre el establecimiento del Parlamento escocés, si bien un año después se aprobó una enmienda a dicho proyecto que recogía la necesidad de que hubiera al menos una participación del 40% del electorado a favor para que se procediera a la reforma (la llamada “enmienda de Cunningham”). Esta mayoría requerida no se consiguió.

En 1995, la Comisión Constitucional escocesa emitió dos documentos, a saber, *Key Proposals for Scotland* y *Scotland's Parliament Scotland's Right*, los cuales propiciaron que en 1996, Tony Blair, líder del Partido Laborista, anunciara que si ganaba las elecciones generales, la devolución volvería a someterse a consulta mediante un referéndum ciudadano. El candidato salió victorioso de las elecciones generales y permitió, como había prometido, la celebración de un nuevo referéndum para sobre el establecimiento de un Parlamento escocés y sobre la atribución a éste de poderes en

---

<sup>91</sup> Harvey, M., “La experiencia escocesa en los referenda de devolución y secesión”, *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 13, 2017, pp. 61-79.

materia fiscal. Tras una participación de algo más del 60% de los electores (si bien en este caso simplemente se requería una mayoría simple para la aprobación), de los cuales más del 70% votaron a favor, se aprobó la medida a través del *Scotland Bill* y del *Scotland Act*. Estas normas facultaban al Parlamento escocés para legislar en relación con algunas competencias de interés para la comunidad escocesa.

Unos años más tarde, existía en Escocia una demanda clara de autogobierno, como bien refleja el hecho de que el SNP consiguiera la mayoría en el Parlamento escocés en 2011 declarando expresamente la intención de llevar a cabo un nuevo referéndum, pero esta vez de autodeterminación. El Gobierno británico adoptó una posición negociadora y permitió finalmente que Escocia celebrase un nuevo referéndum pactado para determinar su futuro, el cual arrojó un resultado del 55% a favor del NO a la independencia, y el 45% a favor del SÍ, con una participación de más del 80% del electorado.

Como se puede comprobar, la estrategia seguida por el Gobierno británico en todas las etapas del independentismo escocés ha sido radicalmente opuesta a la del Gobierno español, mostrando una posición mucho más permisiva. En este sentido, los sentimientos independentistas se han saldado con un referéndum de autodeterminación apoyado por el propio Gobierno de Reino Unido en 2014, que arrojó un resultado contrario a la independencia. La pregunta es por qué ello fue posible en Escocia y si lo es o no en Cataluña.

Hemos de señalar que el Parlamento escocés no tiene la competencia suficiente para convocar un referéndum de autodeterminación de forma unilateral, tal y como establece el art. 30 *Scotland Act* de 1998<sup>92</sup>, que impide al Parlamento escocés de forma explícita asumir la competencia en relación a las materias reservadas contenidas en el *Schedule 5* de la misma norma, y entre las cuales se recoge “*the Union of the Kingdoms of Scotland and England*”<sup>93</sup>. Por tanto, las únicas vías de aprobación de este referéndum son la legislación del Parlamento de Reino Unido permitiendo la convocatoria del referéndum escocés, o bien la ampliación de competencias del Parlamento de Escocia (permitiéndole la legislación y la convocatoria en relación con el referéndum, que puede hacerse a través

---

<sup>92</sup> Scotland Act 1998, 30.

<sup>93</sup> *Ibidem*, Schedule 5, Part 1, 1 (b).

de una *Order in Council* del artículo 30 *Scotland Act* o a través de una nueva legislación del Parlamento británico)<sup>94</sup>, que fue finalmente la vía que se siguió.

El caso catalán presenta en este sentido algunas similitudes. Para empezar, tampoco el *Parlament* de Cataluña tiene competencia de convocatoria de un referéndum de este calibre (véase *supra*). Ahora bien, en España no existe posibilidad de ampliar las competencias atribuidas a una Comunidad Autónoma en esta materia, pues la única sería la del art. 150.2 CE, que ya se ha comentado que no es posible, al no tratarse de una de las competencias susceptibles de transferencia a las Comunidades Autónomas por parte del Estado (como refleja el hecho de que el art. 2 CE niegue la posibilidad de secesión, por lo que es evidente que la competencia para convocar un referéndum de autodeterminación que implicaría dicha secesión no está en manos del Estado). Por el contrario, en Escocia sí que se permite la atribución de nuevas competencias, ya sea mediante la *Order in Council* o mediante la publicación de nueva legislación en la materia por parte del Parlamento; ninguna de estas opciones estaría amparada en el Derecho constitucional español.

De igual forma, en cuanto a la segunda de las posibilidades que tenía Escocia para la convocatoria de un referéndum de autodeterminación (incluso aunque no fuera la opción preferida por el Gobierno británico), se debe analizar si el Parlamento español tiene la capacidad de convocar un referéndum de autodeterminación a través de una Ley que permita esta posibilidad. De nuevo, se reitera que la competencia para autorizar un referéndum de este calibre corresponde al Congreso de los Diputados (a propuesta del Gobierno y convocado posteriormente por el Rey, en los términos del art. 92 CE). Sin embargo, esta norma de aprobación del referéndum emitida por el Parlamento iría totalmente en contra del art. 2 CE, es decir, tendría visos de inconstitucionalidad que impedirían la toma de esta decisión por parte del Congreso de los Diputados (véase *supra*).

Finalmente, en relación con la pregunta emitida en 2014 por el referéndum escocés, ésta se refería a la opinión de la población sobre la independencia de Escocia del Reino Unido. Sin embargo, cabe recordar que con la actual Constitución española la independencia de un territorio del Estado no es posible bajo ningún concepto; por tanto, la simple imitación

---

<sup>94</sup> Dorrego de Carlos, A., “El referéndum sobre la independencia de Escocia”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, n. 34, 2012, p. 114.

de un referéndum en relación con Cataluña no sería válida en este sentido: en todo caso, la pregunta que debiera hacerse sería sobre una posible reforma constitucional (por ejemplo, “¿desea usted reformar la Constitución para permitir la independencia de Cataluña como Estado soberano?”), no directamente sobre la independencia de la Comunidad Autónoma referida.<sup>95</sup> Por otra parte, la pregunta anterior conllevaría un procedimiento de reforma constitucional que ya contempla un referéndum, pero un referéndum en el que deberían participar todo el censo electoral español.

En definitiva, ambos casos de Escocia y Cataluña distan mucho el uno del otro. Mientras que el sistema escocés se ampara en una Constitución flexible, perteneciente al *common law*, que permite por tanto al Parlamento de Reino Unido delegar en el Parlamento escocés la capacidad de convocatoria de un referéndum (art. 30 *Scotland Act 1998*), no existe un procedimiento similar a éste en España. De igual forma, la pregunta no debiera en ningún caso ser idéntica, debido precisamente a la imposibilidad en nuestro ordenamiento jurídico de efectuar la independencia de un territorio. En conclusión, ambos casos son complejos y entrañan sus propias particularidades jurídicas, pero en cualquier caso la forma propuesta para Escocia (la de un referéndum de autodeterminación pactado) no podría ser aplicable a Cataluña, si se pretende que tal acto no sea tachado de inconstitucional.

---

<sup>95</sup> Ruiz Castro, M., “Por qué Cataluña no es Escocia”, *Diario ABC*, 5 de noviembre de 2012 (disponible en <https://www.abc.es/20121105/espana/abci-diferencias-referendo-cataluna-escocia-201211031754.html>; última consulta 11/03/2019).

## 5. CONCLUSIONES

A lo largo del presente Trabajo se han analizado los principales hitos de la historia del independentismo catalán moderno, para posteriormente enumerar las más populares propuestas sugeridas para “solucionar” el conflicto y analizar su cabida dentro del marco de la Constitución de 1978. Se han estudiado los inconvenientes de cada una desde una perspectiva doctrinal, aportando argumentos sobre las distintas posibilidades, que ahora deberemos analizar de forma crítica.

En primer lugar, es importante recalcar que el objeto de este Trabajo no ha sido ni es el de aportar una propuesta definitiva que solvete el desafío independentista. Claramente ninguna de las propuestas es perfecta, y, pese a que no hemos entrado en el detalle (por no ser objeto de esta investigación), también tienen sus propios problemas prácticos en cuanto a las mayorías políticas necesarias para llevar a cabo cualquiera de las mismas, sobre todo visto el espectro político actual. No hay ni podrá haber, posiblemente, una solución que encaje a la perfección en esta controversia, como demuestra el Derecho comparado, puesto que en Quebec siguen existiendo partidos que piden la independencia de la provincia, y en Reino Unido se propuso la realización de un nuevo referéndum de autodeterminación que evitase la salida de Escocia de la Unión Europea como consecuencia del Brexit.

En cualquier caso, tras este análisis, se ha podido comprobar cómo muchas de las actuaciones llevadas a cabo por los parlamentarios independentistas catalanes tienen visos de inconstitucionalidad. Se trata de una cuestión imparcial; basta con documentarse con la doctrina al respecto y las normas jurídicas que regulan dichas actuaciones. En este sentido, los hechos son objetivos, y su constitucionalidad o inconstitucionalidad no se puede negar, si bien es cierto que la última palabra la tendrán siempre los Tribunales, pues por ello estamos en un Estado de Derecho.

Cinco han sido las propuestas discutidas: sistema federal (o confederación), sistema federal asimétrico, recentralización de competencias, aplicación del art. 155 CE de forma indefinida y, por último, referéndum de autodeterminación.

La aplicación indefinida del art. 155 ha de quedar descartada, por las razones ya expuestas (véase *supra*), al menos hasta que fuera necesario volver a aplicarlo, y siempre con las garantías constitucionales requeridas. Pero nunca como medida de carácter indefinido,



pues ha de estar vinculada a la restauración de la normalidad jurídica y de la legalidad en la Comunidad Autónoma en cuestión.

En cuanto a las otras cuatro sugerencias, ninguna de ellas es posible con el ordenamiento jurídico vigente. Por tanto, todas ellas requieren de reforma constitucional para su aplicación; en definitiva, podría decirse que la situación en Cataluña pasa por una reforma constitucional.

La cuestión radica en cuál de todas estas reformas se considera la más beneficiosa para ambas partes, siempre siguiendo los procesos determinados en la propia Carta Magna para la reforma constitucional, y más concretamente el recogido en el art. 168 CE. En realidad, no existe una solución mejor que otra, cada una de ellas depende de la intención con la que se proceda a iniciarla: un cambio de modelo constitucional, la asunción de competencias por el Estado...

La recentralización de competencias tiene el inconveniente de que la reforma constitucional necesaria para llevarla a cabo no solo suprimiría la autonomía de Cataluña, sino de todas las Comunidades Autónomas. Ello perjudicaría a las Comunidades que sí han cumplido con sus obligaciones constitucionales, además de ser muy improbable su aprobación, no solo parlamentaria, sino también en el referéndum que requiere el art. 168 CE, que implicaría el acuerdo social de la población para cercenar las competencias de las Comunidades Autónomas.

Se ha de descartar igualmente el Estado federal asimétrico, pues permitiría la autodeterminación de las Comunidades Autónomas, y ello haría que inmediatamente después de la reforma, Cataluña hiciera uso de ese derecho y se separase de España, un camino que tomarían posiblemente otras Comunidades como el País Vasco, lo cual, en esencia, significaría el fin del Estado español como lo conocemos.

Tampoco resultaría válido el tan comentado “referéndum de autodeterminación” para Cataluña. Se ha estudiado esta propuesta desde distintos puntos de vista: en primer lugar, analizando la constitucionalidad del referéndum del 1 de octubre de 2017; en segundo lugar, estudiando la posibilidad de un posible referéndum pactado entre Estado y Comunidad Autónoma para concluir que solo sería posible mediante una reforma de la Constitución; y finalmente extrayendo las soluciones dadas en Derecho comparado, en concreto, en Quebec y Escocia, que han sentado precedentes de referéndums convocados legalmente por sus Estados. Con todo ello, la única posibilidad de convocatoria de un

referéndum similar a los estudiados en el Derecho comparado es la reforma constitucional, puesto que a día de hoy nuestra Carta Magna niega desde todas las interpretaciones posibles la posibilidad de convocatoria de un referéndum de autodeterminación para una Comunidad Autónoma para permitir una secesión prohibida por el art. 2 CE. Y, de nuevo, como ocurría con el sistema federal asimétrico, la separación de una de las Comunidades supondría la formación de nuevos pequeños Estados si las demás Comunidades siguiesen el mismo camino marcado por Cataluña, lo cual no beneficia ni a estos hipotéticos nuevos Estados ni al Estado español en su conjunto.

En mi opinión, posiblemente la propuesta que en la práctica sea la que más opciones tiene de salir adelante sea la reforma constitucional dirigida a convertir a España en un Estado federal, reforma que, como se ha analizado, se llevaría a cabo a través del procedimiento contenido en el art. 168 CE. De esta forma se permitiría a las Comunidades Autónomas un mayor nivel de autonomía, pero con limitaciones, de forma parecida a lo que ocurre actualmente en el Estado de las Autonomías, aunque con mayores competencias. El cambio de modelo calmaría la tensión, lo cual permitiría que ambas partes discutieran sus diferencias dentro de la legalidad, y teniendo en cuenta que la posibilidad de secesión está fuera de la mesa.

Ahora bien, a mi juicio, se trata de una solución cortoplacista, pues el Estado federal, aunque con sus diferencias, no dista tanto del modelo de organización actual español, con el que ya se han desarrollado problemas, de modo que es probable que el cambio de modelo no modifique el sentimiento de los catalanes que aspiran a vivir en un Estado independiente, que continuarán en su intento.

Asimismo, las posibilidades prácticas que tendría una reforma constitucional para el cambio hacia un modelo federal de salir adelante son escasas desde un punto de vista pragmático. En la actualidad, la falta de pactos entre partidos (ya sean constitucionales o independentistas) en la política estatal obstruiría la toma de esta decisión, puesto que la mayoría constitucional en el Parlamento español, opuesta en su mayor parte a la reforma, impediría las mayorías reforzadas necesarias para sacar adelante el procedimiento del art. 168 CE, que sería el aplicable a este caso. Sin embargo, cabe destacar que este problema se repite en todas y cada una de las propuestas comentadas, pues todas, con sus detractores y defensores, carecen de una mayoría política (ni social) clara.

En cualquier caso, una Ley de Armonización sí podría resultar interesante en competencias tan relevantes como la sanidad y la educación. Se trata de dos facultades muy sensibles que pueden utilizarse de forma retorcida para los intereses de ambas partes, y no creo que se deba traficar con la enseñanza de nuestros jóvenes o con la salud de nuestros ciudadanos. El art. 150.3 CE permite la armonización “aun en el caso de competencias atribuidas” a las Comunidades precisamente para casos como estos. Así pues, a mi entender, no existe una materia donde la armonización resulte más imperante que en estas dos.

Como conclusión, podemos señalar que existen opciones diversas y muy discutidas en la doctrina para acabar con el conflicto que suscita la situación actual en Cataluña. Posiblemente la mejor de las opciones es la de la reforma constitucional dirigida hacia un Estado federal, pero ésta, aun así, no se prevé en absoluto favorable dado el acuerdo político (o la falta de él) que existe en nuestro país. Por tanto, aunque jurídicamente se prevén opciones de reforma de la Constitución, es evidente que, con el ordenamiento actual, la independencia de una región como Cataluña, por mucho que se arguya el derecho a decidir del pueblo catalán, es imposible dentro del ordenamiento, al igual que la recentralización de competencias absoluta o la aplicación indefinida del art. 155 CE.

Solo se puede, llegados a este punto, pronosticar un futuro previsible: sobre el nacionalismo catalán, si sigue el rumbo rupturista que ha tomado, seguirán corriendo ríos de tinta durante muchos más años...

## **6. BIBLIOGRAFÍA**

### **6.1. Legislación**

Ley 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (BOE 23 de enero de 1980).

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE 20 de julio de 2006).

Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación (BOE 6 de septiembre de 2017).

Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del Referéndum de Autodeterminación de Cataluña (DOGC 7 de septiembre de 2017).

Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (BOE 8 de septiembre de 2017).

Scotland Act 1998.

### **6.2. Jurisprudencia**

Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de diciembre 247/2007.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010 31/2010.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2014 24/2014.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 2015 259/2015.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de octubre 114/2017.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre 124/2017.

### **6.3. Doctrina**

Albertí Rovira, E., “Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 27, 2018, pp. 1-23.

Álvarez Vélez, I., “Cataluña, las consultas populares y el referéndum: comentario a la STC 51/2017, de 10 de mayo de 2017”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 41, 2018, pp. 435-446.

Álvarez Rodríguez, I. y Torres Muro, I., “El poder judicial en Cataluña en la STC 31/2010, de 28 de junio”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27, 2011, pp. 345-376.

Alzaga Villaamil, Ó., “La Nación en los preámbulos de las *leges superiores*. El *Estatut* de 2006 y la STC 31/2010”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27, 2011, pp.131-176.

Aragón Reyes, M., “Problemas del Estado autonómico”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 31, pp. 13-34.

Calafell Ferrá, V. J., “La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)”, *Revista de Derecho Político*, n. 48-49, 2000, pp. 99-146.

Calonge Velázquez, A., “El derecho de secesión en Canadá: una regulación jurídica completa y un problema político sin resolver”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 25, 2013, p. 107-125.

Carrillo, M., “La sentencia del Tribunal Constitucional español sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Estudios constitucionales*, n. 1, 2011, pp. 365-388.

Castellà Andreu, J. M., “Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional”, *Teoría y Realidad constitucional*, 2016, n. 37, pp. 561-592.

Cruz Villalón, P., “El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 9. 1980, pp. 145-168.

De la Quadra Salcedo, T., “La tragedia y la farsa”, *El País*, 27 de octubre de 2017 (disponible en [https://elpais.com/elpais/2017/10/24/opinion/1508871930\\_836497.html](https://elpais.com/elpais/2017/10/24/opinion/1508871930_836497.html); última consulta 25/02/2019).

De Miguel Bárcena, J., “El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 133, pp. 133-166.

Dion, S., “Democracia, unidad, secesión: el caso de Québec”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, n. 3, 2004, pp. 49-57.

Dorrego de Carlos, A., “El referéndum sobre la independencia de Escocia”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, n. 34, 2012, pp. 85-121.

Fernández Cañueto, D., “La alteración del orden del día para aprobar las leyes de referéndum y transitoriedad. El uso del artículo 81.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña”, *Revista de Derecho Político*, 2018, n. 102, pp. 201-233.

“Frente a la insurrección, la ley pero no solo la ley”, *El País*, 2 de octubre de 2017 (disponible en [https://elpais.com/elpais/2017/10/01/opinion/1506880075\\_521544.html](https://elpais.com/elpais/2017/10/01/opinion/1506880075_521544.html); última consulta 17/03/2019).

Fuertes, M.; Sosa Wagner, F., “Devolución de competencias autonómicas”, 7 de noviembre de 2011 (disponible en: [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1053995](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1053995); última consulta 27/02/2018).

García de Enterría, E., “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones”, *Revista de Administración Pública*, n. 100-102, 1983, pp. 213-291.

García Roca, F. J., “¿Reforma constitucional en clave federal?”, *Seminario debate sobre el estado autonómico: Desafíos actuales y futuros*, 2012, pp. 1-25.

González Hernández, E., “El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿ineludible reciprocidad o círculo perverso?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, pp. 529-557.

González García, I., “La devolución unilateral de competencias por las Comunidades Autónomas”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 34, 2014, pp. 477-504.

Guénette, D. y Gagnon, A. G., “From referendum to secession – The Québécois process of accession to sovereignty and its teachings with respect to self-determination”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 12, 2017, pp. 9-30.

Harvey, M., “La experiencia escocesa en los referenda de devolución y secesión”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 13, 2017, pp. 61-79.

Kymlicka, W., “Federalism, Nacionalismo and Multiculturalism” (F. Colom, Trans.), *Revista Internacional de Filosofía Política*, n. 7, 1996, p. 20-54.

Lamet, J., “Pablo Casado propone recentralizar las competencias educativas”, *El Mundo*, 24 de noviembre de 2018 (disponible en <https://www.elmundo.es/espana/2018/11/24/5bf957e5268e3e23768b4570.html>; última consulta 27/02/2019).

López Basaguren, A., “La secesión de territorios en la Constitución Española”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 25, 2013, pp. 87-106.

López Basaguren, A., “Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El proceso a La Luz de la experiencia comparada”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, pp. 163-185.

Marcos, P., “El PP recurre al Constitucional el Estatuto catalán “para impedir un daño irreparable””, *El País*, 1 de agosto de 2006 (disponible en [https://elpais.com/diario/2006/08/01/espana/1154383213\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2006/08/01/espana/1154383213_850215.html); última consulta 25/03/2019).

Martín Núñez, E., “El referéndum y las consultas populares en las Comunidades Autónomas y municipios”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, n. 94, 2012, pp. 95-131.

Oliver Araujo, J., “Cataluña, entre la autonomía y la autodeterminación (una propuesta)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, pp. 221-248.

Pérez Calvo, A., “La vía jurídica hacia la independencia de un territorio español”, *Revista Jurídica de Navarra*, n. 55-56, 2013, pp. 147-161.

Pérez Royo, F. J., “La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado Autonómico”, *Revista catalana de dret públic*, n. 43, 2011, pp. 121-149.

Pérez Tremps, P., *El marco (a)constitucional del debate sobre la secesión de Quebec*, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2004.

“Propuestas para salir del drama”, *La Vanguardia*, 2 de octubre de 2017 (disponible en <https://www.lavanguardia.com/opinion/20171002/431733643237/propuestas-para-salir-del-drama.html>; última consulta 17/03/2019).

Ruiz Castro, M., “Por qué Cataluña no es Escocia”, *Diario ABC*, 5 de noviembre de 2012 (disponible en <https://www.abc.es/20121105/espana/abci-diferencias-referendo-cataluna-escocia-201211031754.html>; última consulta 11/03/2019).

Ruiz-Rico Ruiz, G., “La reinención constitucional del modelo territorial español”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, pp. 309-346.

Solozábal Echevarría, J.J., “Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978”, *Revista de Derecho Político*, n. 13, 1982, pp. 53-74.

Tudela Aranda, J., “El derecho a decidir y el principio democrático”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, pp. 477-497.