



## I. Introducción: los hechos

En los últimos años [1], se ha producido en Cataluña un movimiento tendente a la consecución de la independencia de esta Comunidad Autónoma española y a su conversión en un «[E]stado catalán independiente en forma de república» [2]. Como consecuencia de este movimiento se ha producido una larga lista de actuaciones de diverso carácter, realizadas por el Parlamento y por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, muchas de las cuales han provocado la actuación del Gobierno del Estado, de las Cortes Generales, de los tribunales de justicia y del Tribunal Constitucional.

El objetivo de este trabajo es precisamente realizar una ordenación y un análisis sistemáticos de las decisiones adoptadas por el Tribunal Constitucional (en adelante TC) en este proceso y, muy especialmente, de aquellas decisiones —sentencias y autos— que han producido una doctrina constitucional relevante, tanto sobre esta cuestión particular, como con respecto a otras cuestiones relacionadas.

De manera muy resumida, el relato de los hechos que se han producido a lo largo de este tiempo y de los que traen causa las decisiones mencionadas, es el siguiente. En junio de 2006 se publica el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña), que se presenta como una mera reforma del Estatuto de 1979, cuando, en realidad, se trata de una norma enteramente nueva, mucho más amplia en su número de artículos y en su contenido sustantivo. El nuevo Estatuto fue recurrido por vicios de inconstitucionalidad por noventa y nueve diputados del Partido Popular, pero también por otras entidades legitimadas para ello, como el Consejo de Gobierno de Aragón, el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, la Generalitat Valenciana, el Consejo de Gobierno de Murcia, el Consejo de Gobierno de La Rioja, y el Defensor del Pueblo [3]. La STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los diputados del PP es, sin duda, la más relevante de todas estas decisiones. Es la sentencia más extensa de todas

cuantas ha producido el TC hasta la fecha y, sin embargo, su contenido, tanto por el fondo como por la forma, no puede decirse que constituya una de las aportaciones más brillantes de la historia del Tribunal. Más bien al contrario, la sentencia 31/2010 es alambicada, reiterativa y abusa del mecanismo de la interpretación conforme, con la intención de afectar en la menor medida posible el contenido normativo del Estatuto. Es verdad, sin embargo, que el Tribunal hubo de trabajar bajo circunstancias de enorme presión política, en medio de un proceso largamente aplazado de renovación interna, y con la necesidad de decidir *ab initio* sobre la recusación de cuatro de sus magistrados, teniendo que aceptar la recusación de uno de ellos. Esto también ha podido tener su influencia en la enorme lentitud con la que el TC adoptó su decisión, empleando en ello cuatro años.

La sentencia 31/2010 resultó ser altamente insatisfactoria, tanto para quienes pretendían una revisión más profunda del Estatuto, por ver en el mismo una reforma implícita de la Constitución, como para quienes sostenían que el TC debería haberse autolimitado más —o, incluso, haberse abstenido— en su actuación por cuanto el Estatuto había sido sometido ya a referéndum de los ciudadanos de Cataluña. La sentencia 31/2010, pues, fue entonces —y sigue siendo ahora, en buena medida— la excusa para el inicio de una enorme movilización política de carácter identitario [4]. Por otra parte, el gran malestar social existente entonces, producido por las restricciones financieras y las duras medidas adoptadas como consecuencia de la crisis económica del momento, tanto en Cataluña como en el conjunto de España, permitió añadir leña al fuego y culpabilizar al Gobierno central y a la dependencia de Cataluña del Estado de la grave situación que se vivía. Así, la dependencia económica y fiscal de Cataluña con respecto al Estado fue añadida inmediatamente a la cuestión identitaria como motivo y justificación de la exigencia de independencia para Cataluña. De hecho, un nuevo sistema de financiación autonómica y, más específicamente, un «pacto fiscal» similar al del País Vasco o de Navarra, fue la exigencia inexcusable que el Gobierno de la Generalitat presentó al Gobierno central en la reunión que el Presidente de la Generalitat catalana, Artur Mas, y el Presidente del Gobierno de España, Mariano Rajoy, mantuvieron en la Moncloa, el 20 de septiembre de 2012. La negativa del Gobierno central a ceder a esta exigencia, por entender que ello sería contrario a la Constitución, fue la excusa para el inicio de este proceso, planteado en términos escalonados, progresivos, que debería llevar finalmente a la independencia de Cataluña.

Así, el 27 de septiembre de 2012, el Parlamento de Cataluña aprobaba su Resolución 742/IX en la que se decía que «*Catalunya ha d'iniciar una nova etapa basada en el dret de decidir*» (Cataluña debe iniciar una nueva etapa basada en el derecho a decidir) y se instaba al nuevo Gobierno que habría de salir de las elecciones autonómicas que se iban a realizar el 25 de noviembre de ese año, «*a fer una consulta, prioritàriament dins la pròxima legislatura*» (a realizar una consulta, prioritariamente en la próxima legislatura); en fin, el Parlamento catalán proclamaba solemnemente «*el dret imprescriptible i inalienable de Catalunya a l'autodeterminació, com a expressió democràtica de la seva sobirania com a nació*» (el derecho imprescriptible e inalienable de Cataluña a la autodeterminación, como expresión democrática de su soberanía como nación) [5]. Y, efectivamente, el nuevo Gobierno salido de aquellas elecciones no tardaría en hacer su propuesta; así el 23 de enero de 2013 el Parlamento aprobaba la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la *Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya* (Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña) [6]. Se

daba de esta manera un importante paso hacia delante en este proceso, que el Gobierno —que había permanecido inactivo ante la anterior Resolución— no pudo dejar pasar sin respuesta. La impugnación por el Gobierno de la Resolución 5/X ante el TC se produjo el 8 de marzo y, con ello, se abrió la serie de actuaciones de carácter jurisdiccional de las que se ocupa este trabajo, por lo que se deja para más adelante el estudio de esta cuestión.

Con la intención de dar una mayor solidez a su reivindicación, la Generalitat catalana creó en febrero de 2013 el Consell Assessor per a la Transició Nacional, presidido por Carles Viver i Pi-Sunyer, antiguo magistrado del Tribunal Constitucional español [7]. Este órgano llegaría a producir dieciocho informes sobre diversos aspectos de la historia, la economía, las relaciones internacionales, la organización y el futuro político de Cataluña. Estos informes son hoy el sostén dogmático sobre el que se asienta el proceso independentista.

En septiembre de 2013, el Parlamento catalán, si bien insiste en el «derecho a decidir» como objetivo fundamental de su actuación, se manifiesta un poco más dialogante y propone el establecimiento de un diálogo para conseguir del Congreso de los Diputados y del Presidente del Gobierno la apertura de las vías necesarias para autorizar la celebración de un «referèndum sobre el futur polític de Catalunya» a lo largo del año 2014, al mismo tiempo que insta al Gobierno autonómico a seguir con las actuaciones necesarias para la preparación del mencionado referéndum [8]. En cumplimiento del mandato parlamentario, pero adelantándose a la apertura del mencionado diálogo, en diciembre de 2013, el Presidente Mas anunciaría la fecha de la consulta —el 9 de noviembre de 2014— y la doble pregunta a formular a los ciudadanos: «¿Desea usted que Cataluña se convierta en un Estado?» y «si está de acuerdo, ¿desea usted que Cataluña sea un Estado independiente?».

El 21 de enero de 2014 tenía entrada en el Congreso de los Diputados una proposición de Ley Orgánica de delegación en la Generalidad de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, en la que se proponía que esta competencia estatal fuese delegada en el Gobierno de la Generalidad y que el referéndum fuese convocado antes de que finalizase el año 2014 [9]. El Congreso de los Diputados, sin embargo, rechazaría la proposición en abril de 2014, por una amplia mayoría [10]. Y sólo unas semanas antes, el TC haría pública su primera decisión importante en este terreno, la STC 42/2014, de 25 de marzo, que anularía la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013. Las vías para el supuesto diálogo quedaban así formalmente cerradas, dado que la pretensión última de la Generalitat, el ejercicio del derecho a la autodeterminación —como lo había definido, en sus propios términos, la Resolución 742/IX, de 2012, del Parlamento catalán— es irreconciliable con la Constitución de 1978, en su redacción actual.

En desarrollo del plan previsto, el Parlamento de Cataluña aprobó, en septiembre de 2014, la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana [11], y un día después el Presidente Mas publicó el Decreto de convocatoria de la consulta (Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, del Presidente de la Generalitat de convocatoria de una consulta popular no referendaria). Tanto la Ley como el Decreto tratan ahora de soslayar la colisión con la regulación constitucional del referéndum consultivo

y cambian la denominación de la consulta a convocar, que pasa a ser denominada, de manera explícita, «consulta popular no referendaria». El Gobierno del Estado, sin embargo, recurrió ante el TC ambas normas, que fueron inmediatamente suspendidas por el Tribunal, en aplicación de las previsiones del artículo 161.2 de la Constitución. En última instancia, las sentencias del TC 31/2015 y 32/2015 pondrían fin a la existencia formal de ambas normas, el 25 de febrero de 2015.

La suspensión de la Ley de consultas y del Decreto de convocatoria privaba al Gobierno catalán de la posibilidad de realizar una consulta formal, en los términos y con las garantías allí previstas, con lo que éste decidió sortear el obstáculo mediante la convocatoria de una consulta que pasa a denominar «proceso de participación ciudadana», y que anuncia el día 14 de octubre, abriendo una página web al efecto. La nueva consulta era convocada para el día 9 de noviembre de 2014. La actuación de la Generalitat, si bien desoye la suspensión de la Ley de consultas y del Decreto de convocatoria, se cuida de no dar a este «proceso de participación ciudadana» la apariencia jurídico-formal que permitiese considerarlo verdaderamente una «consulta popular no referendaria», tal y como ésta era regulada en la normativa entonces sólo suspendida. Sin embargo, el Gobierno decidió impugnar una vez más todas las actuaciones de la Generalitat a este respecto, cosa que hizo el día 31 de octubre de 2014, siendo estas actuaciones suspendidas por providencia del TC el 4 de noviembre, cinco días antes de la consulta.

La impugnación de estas actuaciones de la Generalitat, conducentes a la realización de la consulta del 9 de noviembre, entrañaba ciertos riesgos, dado que las medidas adoptadas carecían de la apariencia jurídico-formal —habitual— necesaria para su impugnabilidad, pues eso era precisamente lo que había buscado el Gobierno de la Generalitat. Ello iba a forzar al TC a realizar una interpretación ciertamente novedosa o, quizá, muy forzada del carácter de las medidas adoptadas, a fin de poder considerarlas idóneas para ser impugnadas a través del cauce constitucional previsto al efecto. En este sentido, cabría decir que, en vez de utilizar el papel tradicional, la Generalitat utilizaba los medios electrónicos de información y comunicación más modernos para la organización y convocatoria de este «proceso de participación ciudadana», y aquí se encontraba la dificultad procesal.

En realidad, las medidas adoptadas por la Generalitat e impugnadas por el Gobierno fueron las siguientes: creación de una página web ([www.participa2014.cat](http://www.participa2014.cat)) que incluía un contenido muy detallado y exhaustivo de todos los aspectos de la convocatoria de la consulta; comunicaciones oficiales dirigidas por la Generalitat —mediante correo electrónico— a distintas entidades jurídico-públicas, como entidades locales o centros educativos, en las que se les requería su colaboración y el uso de sus locales; publicación en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña», de 16 de octubre de 2014, de un edicto de información pública, adicionando un fichero en el que se podían inscribir voluntariamente los ciudadanos que desearan participar en la consulta; requerimiento, mediante un correo electrónico, a todos los medios de comunicación con licencia para emitir en Cataluña, para que emitiesen gratuitamente y con indicación de su origen las comunicaciones y declaraciones que la Generalitat considerase convenientes, en aplicación del artículo 82 de la Ley de comunicación audiovisual de Cataluña; e inicio el día 31 de octubre de 2014 de una campaña publicitaria de la celebración de la consulta mediante la inserción de anuncios en medios de comunicación.

Sin embargo, por providencia de 4 de noviembre, el TC admitió a trámite la impugnación del Gobierno y ordenó la inmediata suspensión de la consulta del 9 de noviembre —«proceso de participación ciudadana»— y de todas las actuaciones de la Generalitat catalana relacionadas.

En el medio de este proceso, en un giro peculiar en su estrategia procesal, la Generalitat decidió entonces acudir al Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, y recurrir *inaudita parte* el acuerdo del Consejo de Ministros, del 31 de octubre de 2014, de impugnar ante el TC las mencionadas actuaciones de la Generalidad relativas a la convocatoria del 9 de noviembre. En dos autos consecutivos, primero en el procedimiento *inaudita parte* —Auto 9126/2014, de 6 de noviembre—, y después en procedimiento abierto ya a las alegaciones de las partes —Auto 10383/2014, de 27 de noviembre—, el Tribunal Supremo inadmitió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalidad no sólo por apreciar su falta de jurisdicción en la materia, sino porque el recurso fue presentado ante el Tribunal Supremo cuando el Gobierno ya había presentado su impugnación ante el TC y éste la había admitido a trámite.

En todo caso, en manifestación de clara rebeldía frente a la decisión del TC de suspender las actuaciones referidas, la Generalitat siguió adelante con la convocatoria y ésta se celebró sin contratiempo notable el día previsto, el 9 de noviembre de 2014. El resultado no fue muy brillante, dado que —según los datos de la propia Generalitat—, si bien el 80,7% de los participantes en la consulta votó a favor del establecimiento de un Estado catalán independiente, la participación fue sólo del 36,59%, sobre el censo no oficial elaborado al efecto, el cual, por otra parte, incluía la participación de mayores de dieciséis años, de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, y de nacionales de terceros Estados, inscritos en el Registro de Población de Cataluña [12]. En fin, el TC declararía inconstitucional todo el «proceso de participación ciudadana» del 9 de noviembre de 2014 por su sentencia 138/2015, de 11 de junio.

El aparente fracaso de la convocatoria del 9 de noviembre de 2014, en lo que se refiere precisamente a la participación ciudadana, no frenó el proceso independentista, en términos generales, muy al contrario, en febrero de 2015, la Generalitat creó el Comisionado para la Transición Nacional; un cargo que se adscribe al Departamento de la Presidencia, con el objetivo de formular propuestas, dar impulso y coordinar las medidas y actuaciones preparatorias de la creación de las estructuras de Estado (Decreto de la Generalitat 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional). Sin embargo, una vez más, el Gobierno de España salió al paso de esta medida y, tras requerir a la Generalitat, planteó ante el TC un conflicto positivo de competencia el 26 de junio de 2015; conflicto que se extendió no sólo al mencionado Decreto 16/2015 de la Generalitat, sino también contra los denominados Plan Ejecutivo para la Preparación de las Estructuras de Estado y Plan de Infraestructuras Estratégicas, así como frente a las previsiones y las actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes. El TC admitió a trámite el conflicto y ordenó la suspensión de las medidas cuestionadas (providencia de 7 de julio de 2015). El TC se pronunciaría sobre el fondo de esta cuestión en el marco de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, de la que nos ocupamos más adelante.

Finalmente la cima de este proceso se va a alcanzar cuando, tras las elecciones autonómicas del 27 de septiembre de 2015, los partidos separatistas consiguen la mayoría en el Parlamento catalán (53,3% de los escaños), en unas elecciones que el Presidente Mas había convocado con carácter plebiscitario (como alternativa al nunca realizado referéndum sobre la cuestión nacional) y que, paradójicamente, perdieron en términos de votación absoluta, dado que sólo consiguieron el 47,8% de los votos. Esta situación de poder en el Parlamento, llevó a los grupos separatistas a presentar ante la Mesa del Parlamento, primero, y a aprobar en el Pleno después, la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña. Esta Resolución —sobre la que se volverá más adelante— es verdaderamente, hasta el presente, la actuación más radical realizada por el Parlamento de Cataluña, dado que en ella el Parlamento «declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de república» (punto segundo) y, en este sentido, «proclama la apertura de un proceso constituyente ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo para preparar las bases de la futura constitución catalana» (punto tercero). La resolución fue impugnada por el Gobierno de España el 11 de noviembre, y el TC la admitió a trámite y ordenó su suspensión mediante providencia de la misma fecha. El TC, además, ordenó la notificación personal de la providencia a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a cada uno de los miembros de la Mesa, al Secretario General de la Cámara, y al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat —entonces en funciones—, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades en las que incurrirían, incluida la penal, en caso de ignorar la suspensión. El TC ejercía así, por primera vez, las competencias controladoras de la ejecución de sus propias resoluciones y sancionadoras, que le atribuye la nueva redacción de los artículos 87 y 92 de su Ley Orgánica dada por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, que acababa de entrar en vigor.

El trámite parlamentario de la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña, dio lugar a la presentación de recursos de amparo contra la decisión de la Mesa del Parlamento de admitir a trámite la propuesta de resolución y la desestimación de la solicitud de reconsideración del mencionado acuerdo, presentados por diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, del Grupo del PP y del Grupo Parlamentario Socialista. Los parlamentarios de Ciudadanos y del PP, además, solicitaron del TC la suspensión del debate parlamentario de la mencionada resolución. El TC, mediante los autos y las providencias que se mencionan más adelante, admitió a trámite los recursos de amparo presentados, pero inadmitió la solicitud de suspensión pedida por los parlamentarios de Ciudadanos y del PP. Ello, por consiguiente, permitió el debate parlamentario y la aprobación de la resolución mencionada.

Finalmente, este proceso y las actuaciones jurisdiccionales correlativas se cierra con la sentencia del TC 259/2015, de 2 de diciembre, que anula en su totalidad la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, del Parlamento de Cataluña [\[13\]](#).

## II. Las resoluciones

Este proceso independentista —como se decía en páginas anteriores— ha provocado la sustanciación de una larga serie de procedimientos y de decisiones jurisdiccionales, algunas de las cuales han sido mencionadas ya. En total, son 23 las resoluciones adoptadas por el TC a lo largo de estos años, desde que se produjo el recurso de noventa y nueve diputados del PP en contra del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. De estas resoluciones, 13 son autos razonados o fundamentados, y 10 son sentencias [14]. A ello habría que añadir un número aún más elevado de providencias, algunas de las cuales han sido también fundamentadas con cierta extensión. Y, desde luego, cabría aún añadir a esta lista los dos autos del Tribunal Supremo, de octubre y noviembre de 2014, recaídos en el recurso presentado por la Generalitat contra la legitimación del Gobierno para poder recurrir al TC las actuaciones de la Generalitat conducentes a la celebración de la consulta —«proceso de participación ciudadana»— del 9 de noviembre de 2014. Sin embargo, y para no reproducir aquí una lista de actos jurisdiccionales demasiado larga, se enumeran a continuación sólo aquellas decisiones que tienen relevancia desde el punto de vista de su contenido material-constitucional, o de fijación de doctrina, y que, por ello, son estudiadas en este trabajo. La lista que sigue, pues, ordena estas decisiones de forma sistemática en función de la actuación impugnada o recurrida, y —como queda dicho— menciona sólo aquellas decisiones jurisdiccionales —autos y sentencias— que tienen una mayor relevancia doctrinal sobre las materias en cuestión. Estas decisiones son las siguientes:

- a) *Impugnación por el Gobierno de la Resolución 5/X, de 23.1.2013, del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña: ATC 156/2013, de 11 de julio de 2013, mantiene la suspensión de la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la declaración de soberanía del pueblo de Cataluña. STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la declaración de soberanía del pueblo de Cataluña.*
- b) *Recurso de inconstitucionalidad n.º 5829-2014, del Presidente del Gobierno contra la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana: STC 31/2015, de 25 de febrero, sobre la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.*
- c) *Impugnación del Gobierno núm.5830-2014 contra Decreto 129/2014 de 27 de septiembre, del Presidente de la Generalitat de Cataluña, de convocatoria de una consulta popular no referendaria: STC 32/2015, de 25 de febrero, sobre el Decreto 129/2014, de 27.9.2014, del Presidente de la Generalitat de convocatoria de una consulta popular no referendaria.*
- d) *Impugnación del Gobierno contra las actuaciones relativas a la convocatoria de la consulta del 9 Noviembre de 2014, «proceso de participación*

*ciudadana*»: ATC 292/2014, de 2 de diciembre, desestima el recurso de súplica interpuesto por la Generalitat contra la Providencia del TC, de 4.11.2013, por la que se admite a trámite la impugnación de las actuaciones relativas a la convocatoria del denominado «proceso de participación ciudadana», del 9 de noviembre de 2014. STC 138/2015, de 11 de junio, sobre la impugnación por el Gobierno de las actuaciones relativas a la convocatoria de la consulta del 9 Noviembre, «proceso de participación ciudadana». Las declara inconstitucionales.

- e) *Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo: Recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el acuerdo del Consejo de Ministros, de 31 de octubre de 2014, de impugnar ante el TC las actuaciones de la Generalidad relativas a la convocatoria del 9 de noviembre de 2014*: Auto TS 9126/2014, de 6 de noviembre, que inadmite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalidad de Cataluña, *inaudita parte*, contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 31.10.2014 por el que se decide impugnar ante el Tribunal Constitucional las actuaciones de la Generalidad de Cataluña relativas a la convocatoria del 9 de noviembre de 2014. Auto TS 10383/2014, de 27 de noviembre, que inadmite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 31.10.2014 por el que se decide impugnar ante el Tribunal Constitucional las actuaciones de la Generalidad de Cataluña relativas a la convocatoria del 9 de noviembre de 2014.
- f) *Conflicto positivo de competencia contra el Decreto de la Generalitat 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional; contra el Plan Ejecutivo Para la Preparación de las Estructuras de Estado; y contra el Plan de Infraestructuras Estratégicas*: ATC 186/2015, de 3 de noviembre, sobre el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno contra el Decreto de la Generalitat 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional; contra el Plan Ejecutivo Para la Preparación de las Estructuras de Estado; contra el Plan de Infraestructuras Estratégicas; y contra las actuaciones desarrolladas en aplicación del Decreto y de los Planes.
- g) *Recursos de amparo contra acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27, 28 de octubre de 2015, y 2 y 3 de noviembre de 2015, referidos a la admisión a trámite de la propuesta de Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña*: ATC 189/2015, de 5 de noviembre, sobre la solicitud —presentada por diputados del Grupo de Ciudadanos del Parlamento de Cataluña— de suspensión de los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre 2015, de admitir a trámite la propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña; y el acuerdo de la Mesa de 3 de noviembre de 2015 por el que se desestima la solicitud de reconsideración del mencionado acuerdo, formulados por los Grupos Parlamentarios de C's y PSC. ATC 190/2015, de 5 de noviembre, sobre la solicitud de suspensión —que acompaña a los recursos de amparo de varios diputados del PP del Parlamento de Cataluña— de los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre de 2015, de admitir a trámite la propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña; del acuerdo de la Mesa de 28 de octubre de 2015, por el que se acuerda la tramitación de la citada propuesta por el procedimiento de urgencia; del acuerdo de la Mesa de 2 de noviembre de 2015, de convocar la Junta de Portavoces para el día siguiente; y de los acuerdos de la Mesa de 3 de noviembre de 2015, por los que se desestiman los escritos de petición de reconsideración de los mencionados acuerdos,

formulados por los Grupos Parlamentarios del PP, C's y PSC.

h) *Impugnación del Gobierno n.º 6330-2015, contra la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña: STC 259/2015, de 2 de diciembre, sobre la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña.*

Desde luego, a las decisiones aquí enumeradas, pueden ser añadidas las producidas como producto de incidentes de recusación de magistrados del TC que han tenido lugar con motivo de (a) la impugnación por el Gobierno del Estado de la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña; y (b) el recurso de inconstitucionalidad n.º 5829-2014, del Presidente del Gobierno contra la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Incidentes resueltos, en el primer caso, por el Auto del TC 180/2013, de 17 de septiembre, que inadmite las recusaciones del Presidente del TC promovidas en una larga lista de procedimientos constitucionales y, entre ellos, la impugnación n.º 1389-2013 contra la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña; y, en el segundo caso, por los Autos del TC 237/2014 y 238/2014, de 9 de octubre, que inadmiten la recusación del Presidente del TC, Francisco Pérez de los Cobos, y del Magistrado Pedro González-Trevijano. En todos los casos, el TC es prolijo en sus argumentaciones, que perfilan en términos doctrinales el incidente de recusación, sin embargo, este tipo de procedimiento tiene una relevancia adjetiva, muy marginal en relación con la sustancia de este trabajo y, por ello, no son aquí analizados.

Por otra parte, existe también otra serie de decisiones jurisdiccionales que se encuentran materialmente relacionadas con las aquí analizadas, sin embargo, el hecho de que no se refieran de manera directa y específica al momento del proceso independentista aquí estudiado nos obliga a dejarlas a un lado en este momento, de lo contrario este estudio se haría interminable.

Entre estas decisiones se encuentra, en un lugar muy destacado, la sentencia del TC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por noventa y nueve diputados del PP contra el Estatuto de Cataluña de 2006. Sentencia que —como se ha dicho en páginas anteriores— no sólo es la más extensa de la historia del TC (491 pp. del BOE), sino que abarca una amplia lista de cuestiones de relevancia constitucional, tales como el propio concepto de «Estatuto de Autonomía»; el fundamento jurídico-político del Estatuto y de los poderes del gobierno autonómico; el valor jurídico del Preámbulo; el concepto de nación; los denominados «derechos históricos»; los derechos y deberes de los ciudadanos; el derecho y el deber de utilizar el castellano y el idioma propio de la Comunidad Autónoma, así como la enseñanza de ambas lenguas; las instituciones de la Comunidad Autónoma; la convocatoria de consultas populares; el Derecho Civil propio; las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, con otras Comunidades y con la Unión Europea; la acción exterior de la Comunidad; la financiación de la Comunidad; y, en fin, la reforma del Estatuto. Temas, todos ellos, que —junto con la cuestión de procedibilidad—, como se verá a continuación, seguirán siendo los asuntos controvertidos de los que se ocupan, de manera central, las decisiones jurisdiccionales adoptadas durante el período histórico que aquí se analiza [15].

La sentencia del TC 31/2010, además, vino precedida por una serie de pronunciamientos del Tribunal sobre

las recusaciones de varios Magistrados que fueron presentadas por las partes en el proceso. El alto número de recusaciones presentadas, en una y otra dirección, más determinadas por cuestiones políticas que por verdaderos motivos sustanciales de recusación, da una idea muy clara de la alta conflictividad política que condicionó la decisión final del Tribunal, en el asunto sustantivo de fondo y en esta cuestión de carácter adjetivo. Así, el Auto del TC 383/2006, de 2 de noviembre, por el que el Pleno del Tribunal acordó inadmitir la recusación de la Magistrada y Presidenta del TC, María Emilia Casas Baamonde, presentada por los parlamentarios del PP, por considerar la concurrencia de la causa prevista en el artículo 219.14 LOPJ, en relación con la segunda del mismo precepto legal (Auto que dio lugar al voto particular concurrente del Magistrado Jorge Rodríguez-Zapata); el ATC 394/2006, de 7 de noviembre, que inadmite la recusación del Magistrado don Roberto García-Calvo, presentada por el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña, por hallarse incurso en las causas 10, 11 y, subsidiariamente, 16 del artículo 219 LOPJ (Auto que dio lugar al voto particular concurrente la Magistrada Elisa Pérez Vera); el ATC 26/2007, de 5 de febrero, que estima la recusación formulada por los diputados del PP, del Magistrado Pablo Pérez Tremps, por apreciar la concurrencia de las causas de recusación 6, 10, 13 y 16 del artículo 219 LOPJ, en relación con el artículo 80 LOTC

(Auto que dio lugar a los votos particulares concurrentes de los Magistrados Conde Martín de Hijas y Rodríguez-Zapata, y los votos particulares discrepantes de la Presidenta del TC, María Emilia Casas, y los Magistrados Pérez Vera, Gay Montalvo, Sala Sánchez y Aragón Reyes); el ATC 192/2007, de 21 de marzo, que declara inadmisibile el recurso de súplica presentado por la Generalitat contra el referido ATC 26/2007, de 5 de febrero (Auto que dio lugar a los votos particulares concurrente de la Presidenta del TC, María Emilia Casas, y los Magistrados Elisa Pérez Vera, Eugeni Gay Montalvo, Pascual Sala Sánchez, Manuel Aragón Reyes y Roberto García-Calvo y Montiel); el ATC 177/2007, de 7 de marzo, por el que el Pleno inadmitió la recusación del Magistrado Jorge Rodríguez-Zapata, presentada por la Generalitat de Cataluña, por incurrir en la causa prevista en el artículo 219.13 LOPJ; y el ATC 224/2007, de 19 de abril, que desestima el recurso de súplica interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el mencionado ATC 177/2007, de 7 de marzo.

La sentencia del TC 31/2010, de 28 de junio, en fin, vino seguida por otra serie de sentencias que resolvieron los consiguientes recursos de inconstitucionalidad contra el el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Así, la STC 46/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Aragón; la STC 47/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares; la STC 48/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat Valenciana; la STC 49/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Murcia; la STC 137/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo; y la STC 138/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

Como conclusión, merece la pena mencionar en este apartado dos actuaciones del TC que se refieren de manera específica a la controvertida cuestión de la convocatoria de consultas populares por las Comunidades Autónomas: una previa a los hechos aquí descritos y referida al País Vasco, que es mencionada en la jurisprudencia aquí analizada; y otra coetánea a las decisiones referidas a Cataluña aquí analizadas y que, por tanto, no es mencionada por el TC en sus decisiones referidas a la cuestión catalana.

La primera de ellas es la STC 103/2008, de 11 de septiembre, sobre el recurso de inconstitucionalidad n.º

5707-2008, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política; sentencia que declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la mencionada Ley del Parlamento Vasco.

Y la segunda es la realizada en las impugnaciones promovidas por el Gobierno de España contra diversos preceptos del Decreto del Parlamento de Canarias 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, y contra el Decreto del Gobierno de Canarias 107/2014, de 2 de octubre, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa en el ámbito territorial de Canarias. Estas impugnaciones dieron lugar al Auto del Pleno del TC 53/2015, de 3 de marzo, por el que se mantiene la suspensión acordada en la impugnación de las disposiciones autonómicas n.º 6415-2014, promovida por el Gobierno de la Nación en relación con diversos preceptos del Decreto del Parlamento de Canarias 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias; y al Auto TC 54/2015, de 3 de marzo, también del Pleno, por el que se acuerda la extinción de la impugnación de disposiciones autonómicas n.º 6416-2014, promovida por el Gobierno de la Nación en relación con diversos preceptos del Decreto del Gobierno de Canarias 107/2014, de 2 de octubre, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa en el ámbito territorial de Canarias. El asunto fue finalmente resuelto por la sentencia del TC 137/2015, de 11 de junio, sobre la impugnación por el Gobierno (n.º 6415-2014) contra los artículos 3 y 4, y 9 a 26, y la disposición adicional y las disposiciones finales del Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias; y por la STC 147/2015, de 25 de junio, sobre la impugnación por el Gobierno (n.º 6416-2014), contra los apartados 1, 2, 4 y 5 del Decreto 107/2014, de 2.10.2014, del Gobierno de Canarias, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa en el ámbito territorial de Canarias. Sentencias que, en los dos casos, declaran la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del mencionado Decreto del Gobierno de Canarias por el que se aprueba el Reglamento de consultas, y del Decreto por el que el Gobierno de Canarias convocaba la mencionada consulta ciudadana.

**Antonio Bar Cendón, en [revistas.uned.es/](http://revistas.uned.es/)**

Notas:

- 1 Algunos autores colocan el inicio del actual proceso independentista catalán en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, que anuló parte de los preceptos del Estatuto de Cataluña de 2006 (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) y en la frustración consiguiente provocada en medios políticos. Otros lo localizan en la frustración que causó el fracaso de las negociaciones del Presidente de la Generalitat catalana con el Presidente del Gobierno del Estado por la concesión del «pacto fiscal» a Cataluña, en septiembre de 2012. Aquí, a efectos de centrar el análisis no sólo en la actualidad, sino también en las decisiones jurisdiccionales que afectan directamente a este proceso, entendemos que el mismo se inicia con la Resolución 5/X de 23.1.2013, del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.
- 2 Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015 (Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, XI legislatura, n.º 7, 9.11.2015, p. 1).

- 3 Véanse las siguientes sentencias del TC: STC 46/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Aragón; STC 47/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el mismo motivo por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares; STC 48/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat Valenciana; STC 49/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Murcia; la STC 137/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo; y STC 138/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja.
- 4 «Som una nació» fue el lema de la enorme manifestación que se organizó en Barcelona en contra de la sentencia del TC, el 10 de julio de 2010, y también el de la fiesta de Cataluña que se celebró el 11 de septiembre siguiente.
- 5 Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, n.º 390, 2.10.2012.
- 6 Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, n.º 13, 24.1.2013.
- 7 Decret 113/2013, de 12 de febrer, de creació del Consell Assessor per a la Transició Nacional (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, n.º 6315, 14.2.2013, p. 8187).
- 8 Resolució 323/X del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern (Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, n.º 160, 2.10.2013).
- 9 Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, Serie B, n.º 158-1, 24.1.2014.
- 10 El resultado fue: 299 votos en contra, 47 a favor y una abstención (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. X Legislatura. Núm. 192. Sesión plenaria núm. 180, 8 de abril de 2014).
- 11 BOE, 16.3.2015, Sec. I, p. 23665.
- 12 Vid. <http://www.participa2014.cat/resultats/dades/es/escrtot.html>
- 13 Cuando este artículo había sido ya entregado a la imprenta, se produjo la formación del nuevo Gobierno de la Generalitat, de Carles Puigdemont. La estructura del nuevo Gobierno catalán incluía la creación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia, por los Decretos de la Generalitat 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, y 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia. El 16 de febrero, el Gobierno del Estado presentó un conflicto positivo de competencia contra estos decretos de la Generalitat catalana, por entender que invadían la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 149.1.3ª de la Constitución), y el recurso fue admitido a trámite por el TC, que ordenó también la suspensión de los preceptos impugnados (Auto de 16 de febrero de 2016). Además, en la misma fecha, el TC acordó también admitir a trámite el incidente de ejecución de sentencia presentado por el Gobierno contra la decisión del Parlamento de Cataluña de crear una comisión de estudio del proceso constituyente, dando un plazo de diez días al Ministerio Público y al Parlamento catalán para presentar sus escritos. (Providencia de 16 de febrero de 2016).
- 14 A estas actuaciones deberían ser añadidas las mencionadas en la nota anterior, de fecha de 16 de febrero de 2016, que no son aquí analizadas.
- 15 La sentencia 31/2010, por otra parte, ha sido abundantemente analizada por la doctrina científica desde el mismo momento de su publicación, lo que nos libera del deber de hacerlo aquí. Véase, por todos, los tempranos trabajos contenidos en el número de la Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 (Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2010), coordinado por Mercè Barceló, Xavier Bernadí y Joan Vintró.

# El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial I

Publicado: Sábado, 11 Septiembre 2021 09:00

Escrito por Antonio Bar Cendón

---