

**Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 259/2015, de 2 de diciembre**  
**[BOE n.º 10, 12-I-2016]**

**LA UNIDAD CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA Y LA «MILONGA» CATALANA**

Uno de los retos históricos de España y de la propia Constitución española de 1978, como es sabido, era poner en marcha una nueva articulación territorial con la finalidad, se decía, de resolver el presunto problema catalán y vasco (en este último caso, sin olvidar el salvaje terrorismo que hemos padecido durante décadas y los cientos de víctimas). Y, efectivamente, con el espíritu de generosidad que caracterizó la Transición y la propia elaboración de la Constitución, se incluyó en esta el marco de una nueva distribución territorial del poder público, al introducir unos nuevos entes públicos dotados de potestad legislativa, las Comunidades Autónomas.

España, en virtud del artículo 2 CE, que recoge expresamente el principio de unidad (ver [FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2015: «Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional». AIS, junio 2015, n.º 2: 43-76](#) y la bibliografía citada), es un Estado unitario, pero fuertemente descentralizado territorialmente. Así pues, España no es ni ha sido nunca un Estado federal, ni menos aún una Confederación de Estados. España es una realidad indiscutible como Nación y como Estado en la historia, no siendo ni ahora ni en el pasado una construcción artificial, producto de la unión de otras *naciones* anteriores, y más auténticas. De forma nítida e indudable, la STC 76/1988, de 26 de abril (FJ n.º 3), relativa a la Ley vasca sobre los territorios históricos, señala exactamente que «[l]a Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones “históricas” anteriores»; doctrina que reiteran, como no podía ser de otra forma, las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre; 31/2010, de 28 de junio, y 42/2014, de 25 de marzo. Precisamente por ello, el concepto de Nación se predica de España en el Preámbulo de la Constitución y en su artículo 1, y asimismo debe mencionarse el artículo 2 CE, que reitera el principio de unidad de España.

La existencia de la Nación Española, vinculada a la soberanía nacional y al principio de unidad nacional, se ha afirmado con claridad en la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ n.º 3), al precisar que «la Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización –el Estado– para todo el territorio nacional». Y lo reiteran las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre; 103/2008, de 11 de septiembre, y 42/2014, de 25 de marzo.

Añade la STC 4/1981, de 2 de febrero, que «[a]nte todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía

–y aun este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución»; pues «nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba» (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ n.º 4, a); por lo que «[e]ste sujeto [se refiere a la Comunidad vasca] no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en Estado» (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, y 42/2014, de 25 de marzo).

De acuerdo con la propia Constitución y con esta consolidada doctrina constitucional, así como con nuestra propia historia, puede afirmarse que el concepto de «Nación Española» se refleja en las Constituciones españolas históricas, y precisamente, con mejor o peor redacción, para referirse al depositario de la soberanía nacional, y que la aplicación del concepto de «Nación» debe hacerse únicamente a España y al titular de la soberanía nacional, no siendo posible integrar otras «naciones» en la Constitución española de 1978, como pretendía el extraño proyecto vasco de 30 de diciembre de 2004 y pretendía el nuevo Estatuto catalán de 2006, aunque, en relación con este último, la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ n.º 12), afirma, sin lugar a dudas, que «la Constitución no conoce otra [nación] que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española»; que

las normas del Ordenamiento no pueden desconocer ni inducir al equívoco en punto a la «indisoluble unidad de la Nación española» proclamada en el artículo 2 CE, pues en ningún caso pueden reclamar para sí otra legitimidad que la que resulta de la Constitución proclamada por la voluntad de esa Nación, ni pueden tampoco, al amparo de una polisemia por completo irrelevante en el contexto jurídico-constitucional que para este Tribunal es el único que debe atender, referir el término «nación» a otro sujeto que no sea el «pueblo titular de la soberanía»

y añade que «el término “nacionales” del artículo 8.1 EAC.../...está exclusivamente referido, en su significado y utilización, a los símbolos de Cataluña, “definida como nacionalidad” (art. 1 eac) e integrada en la “indisoluble unidad de la nación española” como establece el artículo 2 CE». Es pues claro que el concepto de «nación» llama a «soberanía» y ésta a «Constitución», tal como reafirma la STC 42/2014, de 25 de marzo, fJ n.º 3).

Es decir, España, además de Estado, y precisamente por serlo, es Nación, y los demás territorios no lo son, por lo que aceptar que estos son naciones haría imposible rechazar su poder originario, no sujeto a voluntades ajenas (supuestamente, a las de España y de los españoles). Desde el punto de vista constitucional, y tal como se

entiende en los Estados democráticos, se es «Nación» o no, se es titular de la soberanía o no, no hay términos intermedios, ni es posible hablar de «Nación de naciones»; pues en efecto, como dice la jurisprudencia constitucional,

puede, en efecto, hablarse [de nación] como una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa. Pero la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española (SSTC 31/2010, de 28 de junio, y 42/2014, de 25 de marzo).

Pero, además del significado anterior, desde otro punto de vista, también importante, el principio de unidad supone, en su contenido material, el marco general y los límites al principio de autonomía, ya que «ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado», pues, como sabemos, no es soberanía (STC 4/1981, de 2 de febrero).

Finalmente, la jurisprudencia constitucional integra en el principio de unidad los principios del interés general, de igualdad y de unidad de mercado.

Sin embargo, y a pesar de ciertos problemas en el montaje y despliegue de este nuevo escenario territorial (unos derivados de la pésima regulación constitucional y otros provocados en la práctica), la nueva estructura territorial de los Poderes Públicos (entendiendo el principio de unidad territorial tal como hemos señalado) inició su andadura, que se ha mantenido con pocos problemas importantes hasta hace pocos años sobre la base de los principios constitucionales, interpretados adecuadamente por el Tribunal Constitucional, y la asunción de los mismos por todos los responsables públicos implicados y afectados por el nuevo modelo territorial de España.

A continuación, el nuevo Estatuto catalán de 2006 fue enjuiciado constitucionalmente por STC 31/2010, de 28 de junio, declarando algunos preceptos inconstitucionales y otros los interpreta conforme a la Constitución.

Posteriormente, comenzó el proceso de la «milonga» catalana (según el *Diccionario de la Real Academia Española* el séptimo significado de esa palabra es «Engaño, cuento»), cuando el Gobierno de la Comunidad catalana, con su presidente a la cabeza (quien, por cierto, según la CE, es el representante ordinario del Estado en esa Comunidad Autónoma), inició una deriva secesionista absolutamente contraria a la Constitución española, tergiversando la historia, que se ha plasmado en el reiterado incumplimiento de esta y de la legalidad vigente (en materias como educación, lenguas, rotulación comercial, etc.), y, en un paso rupturista del orden constitucional, en la estrambótica Declaración 5/X del Parlamento catalán, de 23 de enero de 2013, por la que «se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña», la cual fue objeto del Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado n.º 147/2013,

de 28 de febrero, que avaló su impugnación por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional, al entender que la misma es contraria a la Constitución española y a la legalidad vigente, y que, impugnada efectivamente, fue suspendida mediante Providencia del Tribunal Constitucional de 7 de mayo de 2013 (BOE del 10), mantenida por el Auto TC 156/2013, de 11 de julio, y finalmente la declaración fue declarada inconstitucional de manera impecable por la STC 42/2014, de 25 de marzo.

Por si lo anterior no era suficiente, poco tiempo después, y nuevamente de forma absolutamente inconstitucional e ilegal, se aprobaría una Ley regional de consultas de 2014, para intentar burlar el Ordenamiento Constitucional, y se llegaría a convocar un falso e ilegal referéndum más propio de otras latitudes que de un Estado democrático. De nuevo, tanto la Ley como el Decreto de convocatoria fueron declarados rotundamente inconstitucionales y nulos por sendas SSTC 31 y 32/2015, de 25 de febrero, relativas a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley catalana de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana de 2014, y del Decreto catalán, así como de sus anexos, de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.

En un paso más rupturista y contra el Ordenamiento Constitucional, después de haberse convocado y celebrado unas elecciones al Parlamento regional, a las cuales, de manera antidemocrática y constitucionalmente imposible, se quiso dar un carácter plebiscitario (de nuevo, más propio del pasado y de otros países de latitudes lejanas), se aprobó la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el denominado inicio del proceso político en Cataluña (eufemismo con el que se hace referencia a una secesión, con declaración unilateral de independencia, no sólo claramente inconstitucional, sino también contraria a los Ordenamientos Internacional y de la Unión Europea), y que «declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de república» y «proclama la apertura de un proceso constituyente ... para preparar las bases de la futura constitución catalana», en un anunciado marco de «desconexión» de España. Recurrida dicha resolución por el presidente del Gobierno de la Nación, y teniendo en cuenta los ATC 186/2015, de 3 de noviembre; 189/2015, de 5 de noviembre; y 190/2015, de 5 de noviembre, primero fue suspendida e inmediatamente la STC 259/2015, de 2 de diciembre, nuevamente de manera perfecta, como veremos, declaró la misma inconstitucional y nula, reafirmando el principio de unidad territorial de España, el Estado Democrático y de Derecho y la supremacía de la Constitución española, sin la cual no sería posible la Comunidad catalana.

La STC 259/2015 parte de considerar que el

... «imperio de la Constitución como norma suprema» (STC 54/1983, de 21 de junio, FJ 2, y, antes aún, STC 16/1982, de 28 de abril, FJ 1), declarado expresamente por su artículo 9.1, trae causa de que la Constitución misma es fruto de la determinación de la nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside

aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes de un Estado (art. 1.2 CE). Este ha de ser concebido como el conjunto de instituciones y órganos que ejercen, en todo el territorio, poder público y en el que se integran también, por tanto, las Comunidades Autónomas (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2, y múltiples resoluciones ulteriores en igual sentido),

para añadir que

la soberanía de la nación, residenciada en el pueblo español, conlleva necesariamente su unidad y así lo proclama, como es notorio, el artículo 2 CE... La unidad del sujeto soberano es fundamento de una Constitución mediante la que la nación misma se constituye, al propio tiempo, en Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE y, entre otras, STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). Se trata de un Estado también único o común para todos y en todo el territorio, sin perjuicio de su articulación compuesta o compleja por obra del reconocimiento constitucional de autonomías territoriales [por todas, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a)], a las distintas nacionalidades y regiones que, constituidas en Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos, integran España (principio de unidad del Estado, deducible también del artículo 2 CE: SSTC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 4, y 177/1990, de 15 de noviembre, FJ 3) (FJ n.º 4-STC 259/2015).

Seguidamente, la STC afirma que «no se presenta la Constitución, por lo tanto, como “resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores” a ella [SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3, y 247/2007, FJ 4.a)], sino como norma incondicionada y condicionante de cualesquiera otras en nuestro ordenamiento. Se trata de una norma superior, a la que todos –ciudadanos y poderes públicos– quedan sujetos (art. 9.1 CE)». Añadiendo, en este sentido, que

como consecuencia recae sobre los titulares de cargos públicos un cualificado deber de acatamiento a dicha norma fundamental, que no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí en el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico (en tal sentido, entre otras, SSTC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3, y 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5). Que esto sea así para todo poder público deriva, inexcusablemente, de la condición de nuestro Estado como constitucional y de Derecho

ya que, remarca el TC, «el sometimiento de todos a la Constitución es “otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente”» [SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 18, y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 6 b)]. En el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que, como afirmó este Tribunal en la STC 42/2014, FJ 4 c), «requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella» (FJ n.º 4).

Teniendo en cuenta la doctrina anterior, con rotundidad, el TC afirma que

la resolución 1/XI pretende, en suma, fundamentarse en un principio de legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña, cuya formulación y consecuencias están en absoluta contradicción con la Constitución de 1978 y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ello trastoca no solo los postulados del Estado de Derecho, basado en el pleno sometimiento a la Ley y al Derecho, sino la propia legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña, que la Constitución reconoce y ampara (FJ n.º 5).

Por si lo anterior fuera poco claro, se afirma que

aceptar a Cataluña como sujeto de derecho en los términos señalados en el artículo 1 de su propio Estatuto de Autonomía implica naturalmente la asunción del entero universo jurídico creado por la Constitución, único en el que la Comunidad Autónoma de Cataluña encuentra, en Derecho, su sentido. En particular, supone la obviedad de que su Estatuto de Autonomía, fundamentado en la Constitución Española, hace suyo, por lógica derivación, el fundamento propio que la Constitución proclama para sí, esto es, la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2 ce), al tiempo que reconoce al pueblo español como titular de la soberanía nacional (art. 1.2 ce), cuya voluntad se formaliza en los preceptos positivos emanados del poder constituyente (fj n.º 6).

Para concluir que

la resolución impugnada desconoce y vulnera las normas constitucionales que residen en el pueblo español la soberanía nacional y que, en correspondencia con ello, afirman la unidad de la nación española, titular de esa soberanía (arts. 1.2 y 2 CE). Se trata de una infracción constitucional que no es fruto, como suele ocurrir en las contravenciones de la norma fundamental, de un entendimiento equivocado de lo que la misma impone o permite en cada caso. Es resultado, más bien, de un expreso rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución misma, frente a la que se contraponen, de modo expreso, un poder que se reclama depositario de una soberanía y expresión de una dimensión constituyente desde los que se ha llevado a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional. Se trata de la afirmación de un poder que se pretende fundante de un nuevo orden político y liberado, por ello mismo, de toda atadura jurídica (FJ n.º 6)

y que

la Cámara autonómica no puede erigirse en fuente de legitimidad jurídica y política, hasta arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad. Obrando de ese modo, el Parlamento de Cataluña socavaría su propio fundamento constitucional y estatutario (arts. 1 y 2.4 EAC, antes citados), al sustraerse de toda vinculación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, e infringiría las bases del Estado de Derecho y la norma que declara la sujeción de todos a la Constitución (arts. 1.1 y 9.1 CE) (FJ n.º 7).

En base a la doctrina anterior, el Tribunal Constitucional, en una declaración obvia en un Estado Democrático, y que entiende cualquier alumno de primer curso del Grado en Derecho, estima la impugnación promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, adoptada el 9 de noviembre de 2015, «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015» y su anexo, declarando en consecuencia su inconstitucionalidad y nulidad.

(Dedicado a los Profs., y buenos amigos, Fernando Pablo, González Bustos, González Iglesias y Terrón Santos, en recuerdo de las conversaciones en el Congreso de Zaragoza, que originaron este comentario).

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ  
*Profesor Titular de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Salamanca*  
[dgatta@usal.es](mailto:dgatta@usal.es)