

Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2017, de 10 de mayo [BOE n.º 142, de 15-VI-2017]; 52/2017, de 10 de mayo [BOE n.º 142, de 15-VI-2017]; 71/2017, de 5 de junio [BOE n.º 168, de 15-VII-2017]; y 77/2017, de 21 de junio [BOE n.º 171, de 19-VII-2017], y varios Autos y Providencias relacionadas

LA UNIDAD CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA Y LA «MILONGA» CATALANA (3)

La STC 259/2015, de 2 de diciembre, de manera impecable, declaró inconstitucional y nula la declaración secesionista y rebelde del Parlamento catalán de 9 de noviembre de ese mismo año (ver nuestros comentarios sobre la preocupante situación en *AIS-Ars Juris Salmanticensis*, 2016, n.º 1: 391-397, y en *AIS-Ars Juris Salmanticensis*, 2017, n.º 1: 327-331, pero el envite golpista contra la Constitución española de 1978 y contra el sistema democrático ha continuado durante 2017, de manera ciertamente empecinada; pero el Estado de Derecho y las Instituciones democráticas siguen funcionando con normalidad, y continúan anulando tales intentos secesionistas antidemocráticos y golpistas.

Esta nueva etapa de la lucha contra la «milonga catalana» se inicia con el [Auto TC 24/2017, de 14 de febrero](#), relativo al incidente de ejecución de la STC 259/2015, del ATC 141/2016, de la Providencia de 1 de agosto de 2016 y del ATC 170/2016, en relación con determinados apartados de la Resolución del Parlamento regional 306/XI, de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del Gobierno (BOPC n.º 237, del 18), que reafirma inequívocamente la intención de realizar un referéndum vinculante de independencia y abrir un proceso constituyente a continuación. El Abogado del Estado solicitó en su escrito por el que promueve incidente de ejecución que se declaren nulos y sin efecto jurídico alguno los referidos apartados de la resolución citada, así como otras medidas.

El Tribunal Constitucional afirma, claramente, que

nos enfrentamos una vez más –la tercera– a un supuesto de contravención, por parte del mismo poder público, de los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015. Esta declaró inconstitucional y nula la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña; Cámara que aprobó su resolución 306/XI cuando, como señala el Abogado del Estado (y corrobora en su informe quien a la sazón desempeñaba el puesto de Secretario General del Parlamento), ya tenía conocimiento del ATC 170/2016, que declaró la nulidad de la resolución 263/XI, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente creada por la resolución 5/XI. Sobre esta había recaído previamente el ATC 141/2016, estimatorio del incidente de ejecución promovido contra la misma, en el que se advertía expresamente a los poderes públicos implicados sobre la inconstitucionalidad de las conclusiones aprobadas por la referida comisión, advertencia que fue desatendida por la Cámara autonómica.

Seguidamente, el Tribunal Constitucional añade que, en caso de constatarse que la resolución 306/XI del Parlamento contradice la Sentencia y Autos citados, habrá de estimarse el incidente de ejecución y declararse la nulidad de aquella resolución parlamentaria, en los apartados cuestionados, teniendo en cuenta lo resuelto en las SSTC 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero, así como en la STC 138/2015, de 11 de junio, en lo que toca a la carencia de competencia de la Comunidad Autónoma catalana para convocar consultas referendarias.

La resolución 306/XI, continúa señalando el Tribunal Constitucional, ha sido dictada por el Parlamento, constituyendo un acto parlamentario que, sin perjuicio de su veste política, tiene también una indudable naturaleza jurídica, y pone fin, asimismo, a un procedimiento parlamentario, cuyo objeto es «el proceso constituyente en Cataluña, dirigido a la creación de un Estado catalán independiente en forma de república; en absoluta contradicción con la Constitución de 1978 y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, como este Tribunal ya declaró en la citada STC 259/2015 y reiteró en su ATC 170/2016».

Después de analizar con detalle la Resolución impugnada, el Tribunal de forma nítida afirma que

[s]e trata, en consecuencia, de directrices claras y concretas dirigidas al propio Parlamento y al Gobierno de la Generalidad para avanzar en el secesionista «proceso constituyente» que, si no se anulan, producirán efectos inmediatos. Son resoluciones que se dictan en desarrollo de la anulada resolución L/XI y precisamente para cumplir sus objetivos, como hizo la también anulada resolución 263/XI. Respecto a ellas, la resolución 306/XI, en los apartados impugnados, va todavía más lejos, pues prevé la convocatoria de un referéndum vinculante secesionista (a celebrar no más tarde de septiembre de 2017), dispone la elaboración de una ley de desconexión jurídica con el Estado antes del 31 de diciembre de 2016 y ordena la preparación del «proceso constituyente» en el primer semestre de 2017, todo ello financiado con créditos presupuestarios a incluir en la próxima Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cataluña,

y recuerda la doctrina de las SSTC 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero, citadas, y la posterior STC 138/2015, de 11 de junio, que anularon las normas referendarias regionales recurridas. En suma, añade el TC, el Parlamento catalán no puede desconocer que la Comunidad Autónoma carece de competencias para convocar y celebrar un referéndum.

Recordando que «[e]l deber de fidelidad a la Constitución por parte de los poderes públicos “constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico”, cuya observancia resulta obligada (STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4)», y la doctrina bien asentada sobre la primacía de la Constitución española y su significado democrático, que se reproduce con detalle, el Tribunal Constitucional estima el incidente de ejecución promovido por la Abogacía del Estado contra la resolución del Parlamento de Cataluña 306/XI de 6 de octubre de 2016, «cuya apariencia de juridicidad –por

provenir de un poder público sin duda legítimo en origen— debe ser cancelada mediante la declaración de inconstitucionalidad y nulidad que aquí se decide», y acuerda notificar a ciertas autoridades de la Comunidad el Auto, a efectos de posibles responsabilidades derivadas de su incumplimiento.

A continuación, mediante Providencia de 4 de abril de 2017, el Tribunal Constitucional admite el recurso del presidente del Gobierno de la Nación contra las partidas presupuestarias relacionadas con el inconstitucional e ilegal referéndum previsto, y suspende los correspondientes preceptos de la Ley regional de Presupuestos para 2017. Por otra parte, mediante Providencia de 9 de mayo de 2017, el Tribunal admite un recurso de inconstitucionalidad contra esos preceptos de esa misma Ley.

Posteriormente, la STC 51/2017, de 10 de mayo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno de la Nación contra algunos preceptos de la Ley regional catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, y concluye que la Ley recurrida infringió la Constitución española al introducir en el ordenamiento la modalidad de referéndum de ámbito autonómico, consulta popular esta que ni fue prevista por la norma fundamental ni aparece contemplada, tampoco, en la Legislación Orgánica de desarrollo, a estos efectos, del derecho a participar directamente en los asuntos públicos (arts. 23-1.º, 81-1.º y 92-3.º-CE), con la consiguiente lesión de la exclusiva competencia estatal para la regulación de la institución del referéndum (art. 149-1.º-32.ª-CE), por lo cual declara inconstitucionales y nulos los preceptos legales relativos a las consultas populares por vía de referéndum de ámbito de la Comunidad catalana, así como otros preceptos complementarios.

Ulteriormente, la STC 52/2017, de 10 de mayo, resuelve el conflicto positivo de competencia, interpuesto por el Gobierno de la Nación, contra el Decreto de la Generalidad de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional (*DOG*C del 26) y contra los denominados, respectivamente, plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y plan de infraestructuras estratégicas, así como contra las previsiones y actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes o coincidentes con su finalidad.

El Tribunal Constitucional estima, rotundamente, que el Decreto en su conjunto es contrario a la Constitución española por haber incurrido, al dictarlo, en manifiesta incompetencia; que no puede el órgano de una Comunidad Autónoma —el Gobierno de la Generalidad, en este caso— ostentar y ejercer una potestad, de la que carece, para disponer cosa alguna sobre la formación o creación de unas propias «estructuras de Estado» —ajenas, por definición, a la configuración institucional de las Comunidades Autónomas— o para regular, en otras palabras, un llamado «proceso de Transición Nacional» que, se entienda como se entienda esta expresión, supondría, de emprenderse y concluirse, la modificación de la posición jurídico-constitucional de la Comunidad Autónoma, modificación perfectamente posible en Derecho, pero solo a través de la revisión de la propia Constitución (revisión que puede ser solicitada o propuesta por

la asamblea autonómica: arts. 87-2.º y 166-CE), nunca por obra de la exclusiva voluntad de los órganos de la Comunidad Autónoma; y que, al adoptar el Decreto el Gobierno de la Generalidad ha actuado fuera de toda competencia estatutaria y, haciéndolo, ha afectado no a unas u otras singulares competencias del Estado, sino, mediante este abierto desbordamiento competencial, a la posición misma, en su conjunto, de las Instituciones Generales del Estado.

Asimismo, el Tribunal Constitucional considera el «plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de estado» y el «plan de infraestructuras estratégicas» contrarios al Ordenamiento porque entrañan una manifiesta afirmación competencial, carente de todo fundamento estatutario y que incurre, por lo mismo, en una ilegítima perturbación de la posición institucional y de las competencias del Estado, y resultan contrarios a los apartados 14, 17 y 29 del artículo 149-1.º-CE, así como a los preceptos del Estatuto de Autonomía catalán; procediendo a acordar su inconstitucionalidad y nulidad consiguientes.

Por otra parte, la STC 71/2017, de 5 de junio, resuelve el recurso de amparo interpuesto por varios diputados del Grupo Parlamentario Popular contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento catalán de 1 y 8 de marzo de 2016 –este último, ratificando el anterior–, mediante los cuales esta calificó y admitió a trámite las solicitudes de puesta en marcha de tres ponencias redactoras conjuntas para elaborar el texto de una proposición de ley integral de protección social catalana, una proposición de ley del régimen jurídico catalán y una proposición de ley de la Administración tributaria catalana, al amparo del Reglamento de la Cámara, al entender que tales acuerdos vulneran el derecho de los diputados recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23-CE). Teniendo en cuenta que sobre este mismo asunto ya se pronunció en [SSTC 224 y 225/2016, de 19 de diciembre](#), el Tribunal Constitucional reafirma que no cabe apreciar la necesaria correspondencia directa entre las materias de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía (según el art. 62-2.º-EAC) y las materias respecto de las que se pretende elaborar las tres proposiciones de ley citadas utilizando el procedimiento especial del art. 126 Rgto. del Parlamento catalán, y que es evidente que cualquier institución u organización administrativa no recogida en el Estatuto de Autonomía, cuya creación pretendiera fraguarse bajo las proposiciones de ley que se anuncian, no podría responder a un desarrollo básico del propio Estatuto. Por ello, la STC 71/2017 estima el recurso de amparo y declara que se han vulnerado los derechos de los recurrentes.

Seguidamente, la STC 77/2017, de 21 de junio, resuelve el conflicto positivo de competencia, promovido por el Gobierno de la Nación, contra preceptos de los Decretos de la Generalidad de Cataluña 2/2016, de 13 de enero, en lo relativo a la creación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia, y 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos

Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia. En coherencia con la anterior [STC 228/2016, de 22 de diciembre](#), que anuló varios preceptos de la Ley regional catalana de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional y anula los preceptos de esos Decretos que se refieren a la denominación de «Asuntos Exteriores» del nuevo Departamento, al perturbar las competencias del Estado, ya que «solo el Estado puede relacionarse en el exterior como sujeto de Derecho internacional, conforme a la competencia exclusiva que ostenta ex artículo 149.1.3 CE. Los entes territoriales dotados de autonomía política no son sujetos de Derecho internacional y no pueden, en consecuencia, participar en las relaciones internacionales... En el Derecho internacional, la Comunidad Autónoma no puede ser sujeto internacional».

Finalmente, por la trascendencia de la materia, es resaltable la STC 58/2017, de 11 de mayo, relativa al recurso interpuesto por el Gobierno regional catalán contra la [Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil](#), que lo desestima e interpreta un precepto sin anularlo.

Como vemos, las autoridades de la Comunidad catalana han continuado su pulso al sistema democrático y a la Constitución española, si bien las actuaciones del Tribunal Constitucional van declarando inconstitucionales y anulando tales intentos. Sin embargo..., dichas acciones rebeldes de esas autoridades se agravarán en este mismo año.

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
dgatta@usal.es