

# La unidad constitucional de España y el problema catalán: de la «milonga» a la rebelión

**Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Salamanca

dgatta@usal.es

... Un poder que niega expresamente el derecho se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento.

(STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ n.º 5).

La historia del mayor despropósito catalán se inició hace años y continúa en la actualidad [comentamos esta anómala historia, con la Jurisprudencia que la ha desmontado, por ahora, en *AI*S, 2016, vol. 4 (1) /<http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/14105/15473>; *AI*S, 2017, vol. 5 (1) <http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/16907/17518>; *AI*S, 2017, vol. 5 (2) y *AI*S, 2018, vol. 6 (1)], agravándose ostensiblemente, pues de hecho se ha pasado de contarnos una auténtica «milonga» a una rebelión golpista y antidemocrática, que ha fracasado en toda regla, aunque el daño al sistema democrático y a la propia Comunidad catalana ha sido muy importante (sobre este problema, ver VARIOS AUTORES. 2017: «¿Cataluña independiente?». *El Cronista*, 2017: 71-72, monográfico, y RECUERO ASTRAY, J. R. 2017: *España y su futuro. Propuestas para fortalecer la Nación y reformar la Constitución*. Cizur Menor, Navarra: Ed. CEU-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi). Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha desmontando todos y cada uno de los pasos que han ido dando los rebeldes, declarando inconstitucionales todas las actuaciones que subvierten el Ordenamiento Constitucional.

España, como sabemos, en virtud del art. 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». *AI*S, 2015, vol. 3 (1): 43-76 <http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/13886/14325>, y la bibliografía citada), es un Estado unitario, pero fuertemente descentralizado territorialmente (ver los interesantes trabajos de PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. 2016: «El fracaso de la descentralización política. Reforma del Estado y reformas administrativas». *Revista de Occidente*, 2016, n.º 416 (Ejemplar dedicado a:

«El fracaso de la descentralización política»): 5-38, y «¿Remendar la Constitución para los secesionistas?». *Diario El Mundo*, 28 de diciembre de 2017, 25). Así pues, España no es ni ha sido nunca un Estado federal, ni menos aún una Confederación de Estados o un extravagante Estado plurinacional. 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. Es decir, España, además de Estado, y precisamente por serlo, es Nación, y los demás territorios no lo son. Y así lo recoge nítidamente el Tribunal Constitucional desde sus primeras Sentencias (entre otras muchas, ver SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 76/1988, de 26 de abril; 247/2007, de 12 de diciembre; 31/2010, de 28 de junio, y 42/2014, de 25 de marzo).

Sin perjuicio de que el proceso de gestación de la rebelión actual tiene una fecha clara de inicio (2013, como veremos), ciertamente algunas actuaciones de las autoridades catalanas y ciertas normas propias no auguraban una perspectiva muy halagüeña, desde los años ochenta. Así, el adoctrinamiento sesgado en los colegios y escuelas; la tergiversación de la historia (haciendo desaparecer la de España); la desmesura en las exigencias de la lengua propia; las sanciones por no usar esa lengua propia en los establecimientos privados; los cambios toponímicos para su uso exclusivo en esa lengua (ver INSUA, P. 2018: «Toponimia y hecho diferencial». *Diario El Mundo*, 13 de febrero de 2018, en el que pone de manifiesto que «la mera mención de La Coruña, Gerona o Lérida le hace a uno sospechoso de centralista o reaccionario»); la práctica eliminación de los símbolos nacionales (incluso un conocido equipo de fútbol presionó para eliminar los himnos nacionales de la más prestigiosa competición futbolística europea, contando con jugadores abiertamente secesionistas que no han tenido reparos en jugar, eso sí, cobrando la interesante retribución correspondiente, con la Selección española), o manteniendo actitudes al menos irrespetuosas, cuando no delictivas, en relación con el Rey, el himno nacional y la bandera española (ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2016: «Los incalificables problemas con los símbolos constitucionales de España y en la celebración de las fiestas nacionales y la utilización de banderas no constitucionales e ilegales y la apertura de instituciones públicas». *AIS*, 2016, vol. 4 (2): 203-207 <http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/15298/16256>), la constante e ilimitada petición de financiación al Estado, la corrupción que ha llegado a los niveles más altos de la Comunidad o el ejercicio de algunas competencias propias en contra del propio Estados, entre otras muchas.

Una vez aprobado el nuevo estatuto de Autonomías de 2006 y enjuiciado constitucionalmente por la STC 31/2010, de 28 de junio, 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, inició una deriva secesionista absolutamente contraria a la Constitución española, que se plasmó 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», que 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 fue declarada inconstitucional y nula de manera impecable por la STC 42/2014, de 25 de marzo.

Poco 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; pero, 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. El intento de celebrar el referéndum inconstitucional fue el 9 de noviembre de 2014; que supuso un rotundo fracaso.

En un paso más rupturista y contra el orden constitucional, 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 que refleja claramente la «milonga» a la que nos referimos, pues con el mismo se hace referencia a una secesión, con declaración unilateral de independencia, no solo 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, primero fue suspendida e inmediatamente la STC 259/2015, de 2 de diciembre, nuevamente de manera perfecta, la declaró inconstitucional y nula, reafirmando el principio de unidad territorial de España, el Estado Democrático y de Derecho y la supremacía de la Constitución española. Sentencia importantísima, pues el TC sienta una robusta doctrina en pro de sistema democrático y del orden constitucional, y además es la base para la presentación por el Gobierno de la Nación de posteriores incidentes de ejecución de la misma.

De hecho, efectivamente, mediante Autos del TC 141/2016, de 19 de julio; 170/2016, de 6 de octubre, y 24/2017, de 14 de febrero, se declararon inconstitucionales la creación de la mal llamada «Comisión de Estudio del proceso constituyente», la aprobación de sus conclusiones y una resolución del Parlamento sobre la orientación política general y sobre el referéndum.

Posteriormente, ante esta permanente situación de inconstitucionalidad planteada por esa Comunidad, se aprobó 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 (*BOE* del 17). Recurrida la anterior, las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre, avalaron completamente la reforma al considerar, entre otras cuestiones, que la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional, con las previsiones de la reforma, constituye una garantía del Estado de Derecho.

Posteriormente, y ante el planteamiento de nuevas acciones contra la Constitución española, mediante el intento de aprobar la convocatoria de otro referéndum (también

inconstitucional y nulo), primero las SSTC 107 a 109/2016, de 7 de junio, resuelven varios recursos de amparo sobre la admisión a trámite por el Parlamento catalán de una propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político como consecuencia de los resultados electorales, y mediante Providencia del Pleno del TC de 13 de diciembre de 2016 se suspende cautelarmente la Resolución 306/XI del Parlamento catalán que preveía un referéndum en 2017 (ya citada, y que finalmente será anulada mediante el Auto TC 24/2017, de 14 de febrero). De esta forma, nuevamente el funcionamiento del Estado Democrático y de Derecho, con sus Instituciones, impidió un nuevo golpe contra la Constitución española y el Estado Democrático.

Además, y ante el intento normativo y organizativo del Gobierno catalán de asignar competencias en materia de asuntos exteriores y relaciones internacionales a una de sus Consejerías, tanto el Auto TC 130/2016, de 21 de junio, como especialmente las SSTC 228/2016, de 22 de diciembre, y 77/2017, de 21 de junio, establecieron (de forma bastante obvia, por otra parte) que las actividades con proyección exterior de las CC. AA. deben limitarse a las materias de su competencia y recuerdan que las relaciones internacionales están reservadas al Estado.

En este punto, debe resaltarse que algunos altos cargos de esa Comunidad Autónoma han sido condenados penalmente por la comisión de diversos delitos derivados de la convocatoria inconstitucional y nula del referéndum ficticio señalado (*vid.* STS 177/2017, de 22 de marzo, y otras del TSJ Cat).

Por si lo anterior no fuera de extrema gravedad, se plasmaría otro intento de celebrar un nuevo referéndum inconstitucional en la previsión de ciertas partidas presupuestarias en la correspondiente ley de presupuestos para 2017; el cual sería atajado, primero, mediante la Providencia del TC de 4 de abril de 2017 y, después, declaradas nulas mediante la STC 90/2017, de 5 de julio.

Además, la STC 51/2017, de 10 de mayo, declaró inconstitucional y nula la ley de consultas en la se pretendía basar la convocatoria del nuevo referéndum, igualmente ilegal; la STC 52/2017, de 10 de mayo, anularía la creación del eufemísticamente denominado «Comisionado para la Transición Nacional»; la STC 71/2017, de 5 de junio, estimó el recurso de amparo interpuesto por varios diputados del Grupo Parlamentario Popular, mediante los cuales se calificó y admitió a trámite la puesta en marcha de tres ponencias 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, y mediante la Providencia del TC de 31 de julio de 2017 se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad contra la modificación de algunos preceptos del Reglamento del Parlamento catalán que facilitaban la adopción de las leyes en que se iba basar la rebelión (las también eufemísticamente denominadas «leyes de desconexión», naturalmente del Ordenamiento nacional); suspendiendo tales preceptos y apercibiendo a algunas autoridades de los efectos del incumplimiento de la misma, y, además, mediante Auto TC 117/2017, de 16 de agosto, se inadmite el recurso de súplica contra la anterior Providencia. Posteriormente, tal modificación del reglamento será objeto de la STC 139/2017, de 29 de noviembre.

El proceso golpista de rebelión se inició, aunque hay algunas actuaciones anteriores (así, en los atentados yihadistas de Barcelona, en agosto; cuyas manifestaciones de duelo y respeto fueron utilizadas zafiamente por los sediciosos contra España y el Rey), en las vergonzosas sesiones del Parlamento catalán de 6 y 7 de septiembre de 2017, al hacerse visibles los peores augurios de lo que pretendían algunas autoridades catalanas, como era la aprobación, de cualquier manera y a cualquier precio, de las ya mencionadas «leyes de desconexión» (por cierto, mantenidas en secreto y con un cierto «aire» autoritario en su contenido, poco adecuado a un sistema democrático), con muchos nervios y con amenazas veladas a funcionarios (por algún cantante-diputado venido a menos) y otras tropelías, propias de regímenes de otras latitudes; debiendo destacarse la impecable actuación en pro del régimen democrático del secretario general y del letrado mayor del Parlamento regional, oponiéndose a tales fraudes.

La respuesta del régimen democrático y del Estado de Derecho fue inmediata e impecable, pues mediante Providencias y Autos de 7, 12, 19, 20 y 21 de septiembre de 2017, se suspenden el referéndum que se pretendía celebrar, el resto de actuaciones y los correspondientes textos legislativos, y el TC interpone multas coercitivas a algunas autoridades catalanas, ya en franco proceso de sedición y rebelión; e incluso el TC tuvo que denegar la recusación contra los magistrados del Tribunal.

Sin embargo, la tensión aumentaría mucho, pues el 21 de septiembre se produjeron los asaltos contra la Guardia Civil y sus vehículos, que protegían los registros en la sede de la Consejería de Economía regional, a instancias del órgano judicial correspondiente, en el proceso penal contra el referéndum ilegal; y que constituyeron (durante 20 horas) claros actos de sedición, en los que llegaron a desaparecer las armas reglamentarias que estaban en los vehículos (aunque luego se recuperaron). Además, hubo otros episodios similares de acoso.

Aunque ya había sido suspendido, el 1 de octubre se intentó hacer una pantomima de referéndum, en el que quedó patente que la policía regional (los denominados mozos de escuadra), salvo honrosas excepciones, se unieron a los rebeldes, colocando en una posición muy delicada a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (Guardia Civil y Policía Nacional). Durante dicho día, verdaderamente negro para la democracia, se culminó el proceso de rebelión, y se cometieron un buen número de delitos y faltas penales e infracciones administrativas. Y el engaño y el postureo continuarían al firmarse el 10 de octubre la inconstitucional e imposible «pseudodeclaración unilateral de independencia» (cuyo contenido tiene poco que ver con el sistema democrático y conculca los derechos fundamentales de una buena parte de los ciudadanos de esa región).

No obstante, la impecable respuesta del régimen democrático no tardaría en llegar, y además de forma contundente, pues la STC 114/2017, de 17 de octubre, declaró, con rotundidad, la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación». Sentencia importantísima como pocas, dado el fondo del asunto y la claridad categórica de su doctrina.

El 27 de octubre se intentó representar la aprobación de la «pseudodeclaración de independencia» en el Parlamento regional, y, ante la extrema gravedad de los acontecimientos, de acuerdo con el procedimiento constitucional previsto, unas horas después el Gobierno de la Nación aplicó el artículo 155 de la Constitución (BOE n.º 260, de 27 de octubre de 2017), anunciando la destitución de todos los altos cargos de la Generalidad catalana y el control de la Administración y de la gestión de la Comunidad (Acuerdo y medidas que se comentan en este mismo número de la revista). Por cierto, como era de esperar, la «pseudodeclaración de independencia unilateral» obtuvo un contundente rechazo internacional, y, ante la situación planteada, las empresas radicadas en esa Comunidad comenzaron a salir de allí en tropel.

Posteriormente, por si la impecable actuación anterior del Tribunal Constitucional no fuera suficiente, mediante las Sentencias 120, 121 y 122/2017, de 31 de octubre, anularon las normas complementarias de supuesto referéndum.

Asimismo, la STC 124/2017, de 8 de noviembre, declaró, obviamente, la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», plasmando nitidamente las contradicciones entre ese estrambótico texto con el Ordenamiento Constitucional y con el sistema democrático. Además, el Auto del TC 144/2017, de 8 de noviembre, estimó el incidente de ejecución formulado por el presidente del Gobierno de la Nación contra las resoluciones del Pleno del Parlamento de Cataluña de 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente» y, en su virtud, declaró la nulidad de las referidas resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento el 27 de octubre de 2017. Por otra parte, el Auto del TC 142/2017, de 31 de octubre, inadmitió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalidad frente al acuerdo del pleno del Senado por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno de la Nación al amparo del artículo 155 de la Constitución (por cierto, «sacando los colores» a los recurrentes).

Además, finalmente por ahora, comenzarían los procesos penales ante el Tribunal Supremo y ante otros Tribunales de los responsables del proceso de rebelión, así como la esperpéntica huida de algunos de los procesados.

No obstante, de momento, y aunque se celebraron elecciones regionales el 21 de diciembre, la situación es aún muy complicada, distando mucho de estar solucionada, con claros procesos de desobediencia a las leyes vigentes.

[Este trabajo es un pequeño resumen de la conferencia pronunciada en los Seminarios Interdisciplinarios de Derecho Español, celebrados en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca el 29 de noviembre de 2017. Agradezco a la profesora M.<sup>a</sup> Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS la invitación para participar en ellos].