

El intento secesionista catalán ante la Constitución española y los tribunales: de la historia a los acuerdos de investidura y la amnistía

The Catalan Secessionist Attempt against the Spanish Constitution and the Courts: From History to the Investiture and Amnesty Agreements

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca

[Los artículos 1-1.º y 9-1.º de la Constitución española] implica[n] reconocer su carácter normativo y universal en todas sus partes y contenidos.

La igualdad ante la ley exige ya por sí sola que el texto mismo de dicha ley sea inequívoco, idéntico para todos, y no una descripción aproximada que pueda confiarse a cualquier narrador, o una simple directiva de tendencia que luego cualquier funcionario pudiese modular. (Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, 1988 y 1983)

El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden... intereses que cada uno de sus miembros debe sostener... sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y perjuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. (Edmund BURKE, «Discurso a los electores de Bristol», 1774)

Tristes tiempos estos en los que hay que luchar por lo que es evidente. (Friedrich DÜRRENMATT)

La verdad es la verdad, dígala, Agamenón, o su porquero. (Antonio MACHADO, *Juan de Mairena: sentencias, donaires, apuntes y recuerdos de un profesor apócrifo*, 1936)
Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución. (Artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789)

Resumen

El intento secesionista de 2017 supuso el mayor reto del sistema constitucional y democrático español en décadas, si bien dicho proceso se gestó antes. Ese proceso es claramente contrario a la Constitución española y a sus principios esenciales (especialmente, el principio de unidad constitucional y territorial), y por ello las instituciones democráticas, especialmente el Tribunal Constitucional, desde su constitución, han ido desmontando los engranajes jurídicos del mismo; si bien, y a pesar de la aplicación del art. 155-CE, los acuerdos de cesiones a los secesionistas han aumentado en la actualidad, hasta llegar a la nefasta amnistía, avalada por el Tribunal Constitucional. El trabajo analiza el proceso secesionista, con referencias históricas, desde sus inicios contemporáneos, junto con las decisiones del Tribunal Constitucional que han anulado todas esas pretensiones hasta la amnistía, avalada constitucionalmente.

Palabras clave: secesionismo; amnistía; Tribunal Constitucional; democracia; Constitución; España.

Abstract

The secessionist attempt of 2017 was the biggest challenge to the Spanish constitutional and democratic system in decades, although this process had begun earlier. This process is clearly contrary to the Spanish Constitution and its essential principles (especially, the principle of constitutional and territorial unity), which is why the democratic institutions, particularly the Constitutional Court, since its establishment, have been dismantling the legal mechanisms of this process; however, despite the application of Article 155 of the Constitution, agreements of concessions to the separatists have increased recently, culminating in the disastrous amnesty, endorsed by the Constitutional Court. The work analyzes the secessionist process, with historical references, from its contemporary beginnings, along with the decisions of the Constitutional Court that have annulled all those claims up to the constitutionally endorsed amnesty.

Keywords: secessionism; amnesty; Constitutional Court; democracy; Constitution; Spain.

Sumario: 1. La Constitución española de 1978 y el proceso secesionista catalán. 2. Los principios estructurales de la Constitución española de 1978. 3. El proceso secesionista y la historia (inventada). 4. El inicio del proceso secesionista: el Estatuto de 2006, el intento de 2014... y las primeras respuestas constitucionales. 5. El *alzamiento* secesionista de 2017: la decisiva intervención de los tribunales y la necesaria aplicación del art. 155 de la Constitución española. 5.1. Las acciones de preparación de la secesión y su respuesta constitucional. 5.2. El intento secesionista, el importante mensaje de S. M. el Rey, la aplicación del artículo 155-CE y la intervención de los tribunales. 5.3. Hacia la normalización institucional: la celebración de elecciones regionales y la finalización de la aplicación del art. 155-CE..., pero la presión secesionista continuó. 5.4. La importante Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2019: la plasmación en condenas penales del intento secesionista inconstitucional e ilegal. 5.5.

Cambios de la coyuntura política sobre el secesionismo catalán: los indultos a los condenados y la supresión del delito de sedición. 5.6. El grave desafío constitucional posterior a las elecciones generales del 23 julio de 2023: los pactos de investidura y la amnistía falaz, sorprendentemente (o no tanto) avalada por el Tribunal Constitucional, y con procesos de corrupción generalizados. 6. Epílogo... con alguna esperanza en el futuro.

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EL PROCESO SECESIONISTA CATALÁN

La Constitución española de 1978, que obviamente está en vigor completa y es plenamente democrática, tiene como uno de sus rasgos más característicos la importante descentralización territorial que reconoce y regula, en el marco de la unidad de España, que incluye como uno de sus ejes esenciales el principio de unidad territorial, junto a los de autonomía (que reconoce con generosidad) y solidaridad.

Cuando acabamos de celebrar el cuarenta y cinco aniversario de la Constitución española, sin duda debe resaltarse, en nuestra historia común, su propia vigencia y la consolidación de España como un moderno Estado democrático y de derecho, en todos sus sentidos. Sin embargo, y después de tantas décadas, puede concluirse que el nuevo modelo territorial implantado, el denominado Estado de las Autonomías, se ha visto desbordado, especialmente por los partidos nacionalistas que gobiernan en algunas comunidades autónomas, ya que han tenido (y tienen) comportamientos institucionales y reales de una generalizada deslealtad constitucional, entendiendo que la etapa autonómica es únicamente una fase para alcanzar sus objetivos independentistas (claramente anticonstitucionales), en la que las exigencias de más y más competencias, financiación, etc., y la reducción permanente del Estado en esos territorios son imprescindibles para sus fines secesionistas (y para presentarse, de forma políticamente correcta, la única posible, ante sus votantes y seguidores). Acciones y actitudes que han puesto (y ponen, actualmente) en riesgo la gobernabilidad de España y la propia vigencia de la Constitución española, con lo que esto significa para la igualdad de los españoles y para sus derechos fundamentales y libertades públicas... y las previsiones futuras no son nada halagüeñas¹.

1. En atinadas palabras de BLANCO VALDÉS, «... la vida política nacional, la gobernabilidad del Estado y la propia vigencia de la Constitución están en la actualidad, cuando se cumple su cuarenta y cinco aniversario, en grave crisis como consecuencia de un conflicto territorial que ha sobrevivido a la decisión de los constituyentes de impulsar un profundo proceso de reorganización del sistema de división vertical de los poderes del Estado». *Vid.* BLANCO VALDÉS, R. L. 2023-2024: «Valor y eficacia de la Constitución. A propósito del desafío separatista». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (Iustel)*, (monográfico sobre *La Constitución de 1978 cumple 45 años*), dic. 2023-enero 2024, 108-109: 26-31 (la frase en p. 28).

Sin embargo, frente a estas aptitudes, en mayor o menor medida, los grandes Partidos de ámbito nacional siempre han tratado con deferencia a los partidos nacionalistas y secesionistas, desde la propia elaboración del texto constitucional², con la (errónea) idea de que con más competencias, inversiones o financiación se lograría su integración en el Estado. Actualmente, es bien visible el gran error histórico de esta forma de proceder, a la vista de los acontecimientos de las últimas décadas, en particular en algunas comunidades autónomas.

En efecto, y aunque hay antecedentes históricos anteriores, ya desde los años ochenta del pasado siglo se iniciaron en la comunidad catalana ciertas acciones de carácter claramente antidemocrático y contrarias al sistema constitucional (incluyendo tergiversación de la historia, explicación en los colegios de una historia inventada, abusos en el uso de la lengua propia arrinconando el español, incumplimiento generalizado de la ley, procesos de corrupción de sus más altas autoridades, etc.), un verdadero despropósito inconstitucional, y todo ello sin dejar de exigir, continuamente, al Estado competencias, financiación privilegiada e inversiones³. No obstante, dichas actuaciones contando *milongas* se agravaron desde 2013, en que las mismas se dirigen directamente hacia un proceso de rebelión contra el sistema democrático y constitucional, que empeoró en 2017. Sin embargo, tal intento fracasó en toda regla ya que se encontró con un muro, los Poderes del Estado, que se ha plasmado en la anulación de todas y cada una de tales acciones golpistas por el Tribunal Constitucional, en la impecable aplicación del art. 155-CE por parte del Gobierno de la Nación y por las actuaciones de otros tribunales, principalmente del Tribunal Supremo, contra un proceso más propio de otros regímenes políticos que de una región de uno de los Estados miembros de la Unión Europea.

En efecto, España tiene, desde hace bastantes años, diversos problemas que han aflorado nítidamente en los últimos tiempos, como son los relativos a la estructura territorial⁴, con algunos extravagantes proyectos de secesión

2. LÓPEZ CABRERA, S. 2023: «La impregnación de los nacionalismos en la formulación de la Constitución de 1978: Una dicotomía entre seguridad jurídica y convivencia pacífica». *Diario La Ley (Grupo Karnov)*, 12 de septiembre de 2023, 10346, 12 pp.

3. Proceso que asimismo se dio en la comunidad vasca, cuyo hito fue sin duda la descabellada *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*, el denominado *Plan Ibarreche*, presentado en 2003 con la falsa apariencia de una mera reforma del Estatuto de Autonomía, aprobado por el Parlamento vasco en 2004 y, siguiendo la tramitación constitucional establecida, fue rechazado por el Congreso de los Diputados en 2005.

4. CÍRCULO DE EMPRESARIOS. 2011: *Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado*. Madrid, y *Cómo reformar las Administraciones Territoriales*, Madrid; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 2013: *La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete 'estaditos'*. Madrid: Fundación Transición Española, y *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2013, 158: 25-52, y el completo y atinado libro de MEILÁN GIL, J. L. 2014: *El itinerario desviado del Estado autonómico y su futuro*. La Coruña: Bubok Publishing.

claramente contrarios a la Constitución española de 1978 y al sistema democrático⁵.

Sin embargo, la Constitución española de 1978, texto plenamente democrático y que está en vigor completo, reafirma el principio de unidad como uno de sus ejes esenciales y de la propia estructura territorial de España, y asimismo reconoce los principios de autonomía y de solidaridad⁶. Marco en el que no es posible integrar el descabellado proceso de secesión antidemocrático iniciado por las autoridades catalanas (de momento, detenido por las autoridades del Estado), aunque sus antecedentes son anteriores, ni los últimos pactos políticos de investidura, posteriores a las elecciones generales de julio de 2023 o la proposición de ley orgánica sobre la amnistía, de noviembre de ese mismo año, y que se tramitará en 2024.

2. LOS PRINCIPIOS ESTRUCTURALES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Entre las importantes transformaciones llevadas a cabo por la Constitución española de 1978⁷, una de las más relevantes sin duda afecta a la estructura territorial de

5. BETANCOR RODRÍGUEZ, A. 2014: *¿España de los territorios o de los ciudadanos? La captura territorial de la libertad de comercio*, Madrid: lustel; MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. 2014: *Por la convivencia democrática*. Madrid; MUÑOZ MACHADO, S. 2006: *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*. Madrid: lustel; 2012: *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona: Crítica; 2014: *Cataluña y las demás Españas*. Barcelona: Crítica; VV. AA. 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: CEU-Thomson Reuters-Aranzadi. Un ejemplo, y no menor, lo hace bien visible INSUA, P. 2018: «Toponimia y hecho diferencial». *Diario El Mundo*, 13 de febrero de 2018, que refleja gráficamente la situación al poner de manifiesto que «la mera mención de La Coruña, Girona o Lérida le hace a uno sospechoso de centralista o reaccionario». Ver también 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». *Ars Iuris Salmanticensis*, 2016, 4(2): 203-207, <http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/15298/16256>

6. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2015: «Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional». *Ars Iuris Salmanticensis*, 2015, 3(1): 43-76, <http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/13886/14325>

7. PARADA VÁZQUEZ, J. R. 2016: «El fracaso de la descentralización política. Reforma del Estado y reformas administrativas». *Revista de Occidente* (Ejemplar dedicado a «El fracaso de la descentralización política»), 2016, 416: 5-38, y 2017: «¿Remendar la Constitución para los secesionistas?». *Diario El Mundo*, 28 de diciembre de 2017: 25; MEILÁN GIL, J. L. *El itinerario desviado del Estado autonómico y su futuro*, op. cit., y TUDELA ARANDA, J. 2016: *El fracasado*

España, al formular una clara opción a favor de un modelo muy descentralizado, basado en la distribución efectiva del poder público y político entre distintos entes territoriales, a los que dota de autonomía⁸, tal como señalan las SSTC 4/1981, de 2 de febrero (FJ n.º 3), y 247/2007, de 12 de diciembre (FJ n.º 4, a), y que naturalmente, como es sabido, son las comunidades autónomas, las provincias y los municipios.

Las líneas maestras de este nuevo modelo territorial están recogidas en los artículos 2 (al mencionar los principios de unidad, autonomía y solidaridad, tal como confirma la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ n.º 4, a) y 137-CE; siendo innegable que ni ese Estado ni esta estructura ni ninguna otra forma de organización territorial serían posibles sin la existencia de la Constitución española (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ n.º 3).

España, en virtud del art. 2-CE, que recoge expresamente *el principio de unidad*, es un Estado unitario, pero fuertemente descentralizado territorialmente; y no es ni ha sido nunca un Estado federal (pues, como es sabido, el proyecto de Constitución federal de la I República, redactado por D. Emilio Castelar, de 1873 no llegaría a aprobarse)⁹, ni menos aún una Confederación de Estados o, como dicen ahora algunos con pocos conocimientos históricos y constitucionales, un 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 (como señala la STC 76/1988, de 26 de abril, FJ n.º 3, y reiteran, como no podía ser de otra forma, las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ n.º 4-a, 31/2010, de 28 de junio, y 42/2014, de 25 de marzo, FJ n.º 3). Precisamente por ello, el concepto de Nación se predica de España en el Preámbulo de la Constitución y en su art. 1; y asimismo el art. 2-CE afirma el principio de unidad de España, como eje de su estructura territorial, al establecer que «[l]a Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles»¹⁰.

éxito del estado autonómico. Una historia española. Madrid: Ed. M. Pons: asimismo, PULIDO QUECEDO, M. 2012: *Constitución Española. Comentada, con jurisprudencia sistematizada y concordancias*. 1.ª ed. Madrid: El Derecho, que incluye jurisprudencia constitucional y bibliografía en relación a cada precepto; ver especialmente los arts. 2, 139 y 149.

8. En general, son imprescindibles las obras de GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 1985: *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas; MUÑOZ MACHADO, S. 2007: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. 2.ª ed., 2 tomos. Madrid: Lustel; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 1979: «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas». *Revista de Estudios de la Vida Local*, 1979, 201: 9-36. Asimismo, históricamente, ver AZAÑA, M. 2005: *Sobre la autonomía política de Cataluña* (Selección de textos y estudio preliminar de E. García de Enterría). Madrid: Tecnos.

9. JOVER ZAMORA, J. M.ª. 1991: *Realidad y mito de la Primera República*. Madrid: Espasa-Calpe.

10. En relación con este precepto, y en concreto la mención a la indisoluble e indivisible unidad de España, se plantea la cuestión sobre su carácter de límite expreso a la reforma de la

La existencia de la Nación española, vinculada a la soberanía nacional y al principio de unidad nacional, ya se afirmó con claridad en la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ n.º 3); doctrina que reiteran, entre otras, las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ n.º 4, a); 103/2008, de 11 de septiembre (FJ n.º 4), y 42/2014, de 25 de marzo (FJ n.º 3). Además, añade la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ n.º 3), que «[a]nte todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no

Constitución española, inclinándose parte de la doctrina y la jurisprudencia constitucional por no aceptarlo. No obstante, siguiendo a I. GONZÁLEZ GARCÍA, en su excelente obra *La indivisibilidad de la Nación: Límite expreso a la reforma de la CE1978* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2023), puede mantenerse lo contrario, es decir, considerar la indivisibilidad de la Nación como un límite expreso a dicha reforma, por estas razones: en la Constitución italiana (con una estructura territorial similar a la nuestra) tampoco hay una cláusula expresa de inmodificabilidad del carácter indivisible de la República, pero la Corte Constitucional, en dos sentencias de 1988 y 2015, estima que la redacción del art. 5 («La República, única e indivisible...») manifiesta de manera suficiente la decisión del constituyente que queda sustraída a la facultad de revisión constitucional; las afirmaciones del art. 2-CE deben conectarse con lo previsto en el art. 1-2.º-CE, de lo cual surge la idea de que el constituyente, soberano (el pueblo español), y su condición unitaria preceden a la decisión constitucional, pero, además de ser fundamento de la propia CE, la indisoluble unidad de la Nación es asimismo un decisión positiva, un mandato normativo, de la CE, por lo que puede afirmarse que la indisolubilidad de la Nación española es fundamento de la CE y que la indivisibilidad de la misma es decisión positiva del constituyente, por lo que, si se prohíbe lo menos (la división del sujeto soberano), no puede permitirse lo más (la disolución de la Nación); ciertamente, parece fuera de toda duda que, incluso con una interpretación aislada del art. 168-1.º-CE, la previsión de un procedimiento para su revisión total no permite elaborar una nueva Constitución que sustituya a la anterior (es decir, la reforma constitucional no puede nunca servir para la destrucción de la misma, no puede afectar a la identidad constitucional del Estado), pues, en todo caso, deberían respetarse los preceptos que son la base del sistema constitucional, entre los que necesariamente deben incluirse los arts. 1-2.º y 2-CE, que se proyectan sobre el resto del texto constitucional (el principio de unidad de la Constitución en su interpretación se reafirma en las SSTC 44/2023, de 9 de mayo, y 19/2023, de 22 de marzo, entre otras), y que tienen por finalidad que el mismo permanezca; en la elaboración de la CE quedó plasmado que la intangibilidad de la unidad de España se incluía en el art. 2 de manera clara y específica (BOCG-CD-Diario de Sesiones, 20 de junio de 1978, n.º 93), y, finalmente, el hecho de que se haya asumido, incluso por el Tribunal Constitucional, que nuestro modelo sea una democracia no militante, no significa, como en Italia, que la existencia en su Constitución (art. 5) de un límite expreso relativo a la indivisibilidad de la República impida la licitud de partidos políticos con objetivos estatutarios contrarios a dicho límite, lo que asimismo se puede predicar en el caso español. Asimismo, sobre esta interpretación, ver TAJADURA QUESADA, J. 2018: *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título x de la Constitución de 1978*. Madrid: Marcial Pons, y ARAGÓN REYES, M. 2022: «Constitución y Corona». En M.ª I. Álvarez Vélez y F. de Montalvo Jääskeläinen (coords.) y otros: *España: una democracia parlamentaria. Libro Homenaje al profesor Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas 135-154.

es soberanía —y...— en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad», por lo que «[la Comunidad vasca, en este caso] no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en Estado». Es más, «... [la Constitución] contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad... en relación a las Comunidades Autónomas». Es más, la STC 259/2015, de 2 de diciembre (FJ n.º 4), precisa nítidamente que

[l]a soberanía de la nación, residenciada en el pueblo español, conlleva necesariamente su unidad y así lo proclama, como es notorio, el art. 2 CE, de acuerdo con el cual la propia Constitución «se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». 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... [de]... 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).

De acuerdo con la propia Constitución y con esta consolidada doctrina constitucional, así como con nuestra propia y verdadera historia, puede afirmarse que el concepto de «Nación Española»¹¹ se refleja en las Constituciones españolas históricas¹², y precisamente 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 pretendían el extravagante proyecto vasco de 30 de diciembre de 2004 y 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 art. 2 CE, pues en ningún caso pueden reclamar para sí

11. BETANCOR RODRÍGUEZ, A. 2013: «¿España de los territorios o de los ciudadanos?». *El Notario del Siglo XXI*, 2013, 47: 144-146; NÚÑEZ RIVERO, C. 2012: «El concepto de nación en la Constitución Española. Límites de su proclamación en los Estatutos Autonómicos». *Diario La Ley*, 2012, 7974: 1-3.

12. RICO LINAGE, R. 1994: *Constituciones Históricas. Ediciones oficiales*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

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 art. 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 art. 2 CE.

Es claro, pues, que el concepto de *nación* llama a *soberanía* y esta a *Constitución* tal como reafirma la STC 42/2014, de 25 de marzo (FJ n.º 3).

Es más, la STC 89/2019, de 2 de julio (FJ n.º 6), citando otras, al referirse a España, afirma, nítidamente, que

[s]e 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 [STC 247/2007, 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)».

Y antes, la STC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ n.º 4), ya afirmó que «el Estado constituido por la Nación española [...], de acuerdo con la Constitución, es hoy la expresión formalizada de un ordenamiento constituido por voluntad soberana de la Nación española, única e indivisible (art. 2 CE)», y que la comunidad autónoma (en este caso, la vasca) es «un sujeto creado, en el marco de la Constitución, por los poderes constituidos en virtud del ejercicio de un derecho a la autonomía reconocido por la Norma fundamental... sujeto [este, que]... no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en Estado».

Por otra parte, en nuestro sistema constitucional no caben derechos históricos que amparen situaciones anteriores a la propia Constitución y que sean contrarios a la misma, como se pretendía en el proyecto vasco, en el nuevo Estatuto catalán original y se argumentó, en los años ochenta del pasado siglo, desde la filosofía nacionalista para obstaculizar o impedir el aumento de competencias de las mal llamadas comunidades de segundo grado, al transcurrir los cinco años previstos para ello, y reformar sus Estatutos (de acuerdo con los arts. 143 y 148-2.º-CE).

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 del peregrino concepto de *Nación de naciones*, pues, en efecto,

el término «nación» es extraordinariamente proteico... 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. (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ n.º 12, y 42/2014, de 25 de marzo, FJ n.º 3)

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, FJ n.º 3).

Es más, la doctrina del Tribunal Constitucional ha confirmado, con absoluta claridad y rotundidad, que «[l]a estructuración del poder del Estado se basa en el principio de unidad, fundamento de la propia Constitución» (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ n.º 4), y que

«...‘el sometimiento de todos a la Constitución es otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como un poder constituyente del que es titular el pueblo español, no ninguna fracción del mismo’ no pudiendo desvincularse en el Estado constitucional ‘el principio democrático de la primacía incondicional de la Constitución’ [STC 259/2015, FJ 4 b)] [STC 124/2017, FJ 5 e), con cita de la STC 114/2017, FJ 5 D)]» (STC 184/2021, de 28 de octubre, FJ n.º 11)

Además, la STC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ n.º 4), confirma rotundamente que

[e]l respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquéllos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político.

Por otra parte, debe resaltarse que el contenido material del principio de unidad se integra por el concepto del interés general, el principio de igualdad y el principio de unidad de mercado.

El concepto del interés es básico en la propia definición y articulación de la nueva estructura territorial de España, pues la autonomía se atribuye constitucionalmente a los municipios, provincias y comunidades autónomas en función de y para, precisamente, la gestión de su círculo de intereses propios (art. 137-CE y SSTC 4/1981, de

2 de febrero, FJ n.º 3, y 37/1981, de 16 de noviembre, FJ n.º 1). Pero, por otra parte, asimismo la Constitución define, a través del *concepto del interés general*, las competencias del Estado (ex art. 149-CE, p. ej., en relación a los puertos, aeropuertos, obras públicas, etc.); al ser este un interés que trasciende de los respectivos intereses de las comunidades autónomas o de las entidades locales, tal como se refleja en la asunción de algunas competencias del Estado (p. ej., cuando en una materia, como ferrocarriles, transportes terrestres y agua, se supera el territorio de una comunidad autónoma), que se ha reflejado en los asuntos de las aguas territoriales españolas en las Islas Canarias o en la fallida transferencia del Guadalquivir a Andalucía. Además, el concepto del interés general es la justificación para que el Estado apruebe leyes de armonización de normas autonómicas (art. 150-3.º-CE) o para la suspensión de comunidades autónomas u otras medidas de intervención establecidas en el art. 155-CE. Y precisamente por ello, y por su importancia, la defensa del interés general corresponde a los órganos estatales, en especial al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ n.º 3).

Seguidamente, la consagración del *principio de igualdad* en general en los arts. 1 y 14-CE se ratifica en el ámbito territorial por el art. 139-CE, al prever que «[t]odos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado». Principio que, en una primera aproximación, supone que los entes territoriales que están dotados de autonomía no pueden establecer un marco de derechos y obligaciones de los ciudadanos que les sitúen en una posición de ventaja o de superioridad en relación con los restantes ciudadanos españoles, pues los derechos fundamentales atañen al conjunto estatal y no están afectados por la estructura territorial del Estado (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ n.º 5), pero ha de señalarse que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ n.º 2), que no impone que todas las comunidades autónomas ostenten las mismas competencias ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ n.º 10), y que la CE (art. 139-1.º y 2.º) reafirma asimismo la igualdad sustancial de la situación jurídica de los españoles en cuanto tales en todo el territorio nacional y la libre circulación de personas y bienes (STC 52/1988, de 24 de marzo, FJ n.º 3). Por ello, es comprensible la asignación al Estado de la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149-1.º-1.ª-CE); y, una vez garantizada esta igualdad fundamental mediante una ley de las Cortes Generales, las leyes regionales pueden incidir en las mismas posiciones jurídicas, si ostentan competencias en la materia correspondiente (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ n.º 4).

A continuación, el *principio de unidad de mercado* se recoge en los arts. 139-2.º («Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación en todo el territorio nacional») y 157-2.º-CE («Las Comunidades Autónomas no podrán

en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios»¹³. Principio que supone la plasmación en el ámbito económico del principio general de la unidad nacional (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ n.º 1, 64/1990; de 5 de abril, FJ n.º 3, y 96/2002, de 25 de abril); es decir, «... que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado...» (STC 108/2014, de 26 de junio, FJ n.º 5)¹⁴.

Asimismo, la STC 100/2020, de 22 de julio (FJ n.º 3-b), reiterando lo ya señalado en las SSTC 15/2018, de 22 de febrero (FJ n.º 5), y 79/2017, de 22 de junio (FJ n.º 2), afirma que «... las reglas 1 y 13 del art. 149.1 CE parten 'del necesario encaje de dos elementos esenciales de nuestra construcción constitucional como son el esencial principio de unidad del sistema, en su manifestación de unidad de mercado o de unicidad del orden económico general'...», y que

[l]a regla competencial del art. 149.1.13 CE sobre 'bases y coordinación de la planificación de la actividad económica' atribuye al Estado, conforme a la jurisprudencia constitucional, 'una competencia para 'la ordenación general de la economía' que 'responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos'. (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2)

Asimismo, a veces, el principio se menciona expresamente en alguna ley nacional, para justificar su aprobación, como, p. ej., la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (BOE del 18). En este mismo sentido, la 63/2018, de 7 de junio (FJ n.º 2), señala que «... la Ley de garantía de la unidad de mercado [de 2013] ... permite que se haga efectivo el principio de unidad de mercado del artículo 139 CE»; confirmando la trascendencia de esta ley, que, sin duda, debía de haberse aprobado mucho antes.

Por otra parte, en este mismo sentido, la STS 459/2019, de 14 de octubre, que condenó a los principales responsables del proceso de sedición catalán, frente al argumento de las defensas de los acusados respecto a una sobreprotección de la unidad de España, destaca que la protección de la unidad territorial de España no es una

13. ALBERT, R. y BIAZZI, R. 2009: «La torre de Babel de las Comunidades Autónomas. Recuperar la unidad del mercado: una prioridad para cualquier Gobierno». *Papeles FAES*, 2009, 90: 1-8; CABRILLO RODRÍGUEZ, F. 2013: «Unidad de mercado y competencia regulatoria». *Información Comercial Española* (monográfico sobre «Unidad de Mercado»), 2013, 871: 25-33; CALONGE VELÁZQUEZ, A. 1988: «El principio de unidad de mercado en la Constitución de 1978». *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, 1988, 3: 125-145; FERNANDO PABLO, M. 1992: «Las funciones del principio de unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1992, 73: 29-66; LEÓN SANZ, F. J. 2013: «La garantía de la unidad de mercado». *Información Comercial Española*, 2013, 871: 35-45.

14. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. «Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional», *Ars Iuris Salmanticensis*, 2015, 3(1): 43-76, <http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/13886/14325>

extravagancia que singularice nuestro sistema constitucional, pues la práctica totalidad de las Constituciones europeas incluye preceptos de especial rigor encaminados a reforzar la integridad del territorio sobre el que se asientan los respectivos Estados. Así, la Constitución alemana declara inconstitucionales «los partidos que, por sus objetivos o por el comportamiento de sus miembros, busquen mermar o eliminar el orden constitucional democrático y de libertad, o pongan en peligro la existencia de la República Federal Alemana» (art. 21.2); la Constitución francesa de 1958 se abre con un precepto en el que se proclama que «Francia es una República indivisible...» (art. 1), y que el presidente de la República «vigila por el respeto de la Constitución y asegura [...] la continuidad del Estado» (art. 5); la Constitución italiana de 1947 declara que «la República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales» (art. 5), y, en Portugal, la Constitución de 1976 señala que «el Estado es unitario» (art. 6) y que el presidente de la República ostenta su representación y es quien «... garantiza la independencia nacional y la unidad del Estado» (art. 120).

El segundo principio relativo a la estructura territorial de España es *el principio de autonomía*, se reconoce a los municipios, las provincias y las comunidades autónomas que se constituyan en los arts. 2 y 137-CE de forma explícita, amplia y ciertamente generosa.

En principio, el concepto de autonomía se refiere a la idea de autonormación, o capacidad de un sujeto determinado para darse normas a sí mismo, e incluye implícitamente la capacidad de los entes que gozan de la autonomía de orientar y dirigir política y administrativamente una sociedad determinada (STC 35/1982, de 14 de junio); y evoca la idea de la distribución de la titularidad del poder público entre las instancias centrales y las territoriales (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ n.º 3, y 27/1981, de 27 de febrero, FJ n.º 2).

La STC 96/2002, de 25 de abril (FJ n.º 3), citando otras, precisa su significado al afirmar que

es un «principio que preside la organización territorial del Estado» (SSTC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8, y 192/2000, de 13 de julio, FJ 7) y, por consiguiente, «uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional» (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y 104/2000, de 13 de abril, FJ 4) que «exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo» (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3, con cita de la STC 4/1981, de 2 de febrero). Su autonomía política [de las comunidades autónomas] y, en consecuencia, su capacidad de autogobierno se manifiesta, entonces, «en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia». (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7)

En este mismo sentido, la STC 136/2018, de 13 de diciembre (FJ n.º 6-f), reiterando lo señalado en la STC 259/2015, de 2 de diciembre (FJ n.º 4 y 5), confirma que

[l]a indisoluble unidad de la Nación española que afirma el artículo 2 CE se combina con el reconocimiento del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía. El derecho a la autonomía se encuentra así proclamado en el núcleo mismo de la Constitución

junto al principio de unidad. Mediante el ejercicio de aquel derecho, la Constitución garantiza la capacidad de las Comunidades Autónomas de adoptar sus propias políticas en el marco constitucional y estatutario. Es la propia norma fundamental la que obliga a conciliar los principios de unidad y de autonomía de las nacionalidades y regiones.

Más claramente, si cabe, la STC 89/2019, de 2 de julio (FJ n.º 4), afirma que

La indisoluble unidad de la Nación española que afirma el art. 2 CE se combina con el reconocimiento del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía. El derecho a la autonomía se encuentra así proclamado en el núcleo mismo de la Constitución junto al principio de unidad, en cuyo seno alcanza su pleno sentido. Mediante el ejercicio de aquel derecho, la Constitución garantiza la capacidad de las comunidades autónomas de adoptar sus propias políticas en el marco constitucional y estatutario [STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 5.b)].

Este Tribunal ha insistido, por tanto, en que nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Por eso «[l]a autonomía [...] no se garantiza por la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación», ya que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad. Principio éste que es el que se refleja precisamente en el art. 155 CE (SSTC 4/1981, FJ 10; 64/1990, de 5 de abril, FJ 7, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4). Este precepto constitucional determina que el Estado, como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación, quede colocado en una posición de superioridad en relación a las comunidades autónomas.

Efectivamente, «... la autonomía existe porque existe la unidad, sin la cual la autonomía resulta simple y sencillamente inconcebible: la unidad es el presupuesto, lógico y político, de una autonomía que ha sido en España el punto de llegada del proceso descentralizador», y no como en los Estados federales, en los que se ha construido una unidad política nacional formada por territorios previamente soberanos¹⁵.

El contenido general de la autonomía se integra por diversas ideas, entre las que podemos resaltar: el reconocimiento de la titularidad de importantes potestades públicas a los entes territoriales que gozan de autonomía; cualitativamente, la autonomía reconocida a municipios y provincias, por un lado, y a las comunidades autónomas, por otro, es distinta, siendo superior la de estas últimas, al ser de naturaleza política (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ n.º 3); la forma de atribución de tales potestades y competencias en uno y otro caso es diversa; las potestades y competencias reconocidas a los entes autónomos no son de carácter exclusivo ni excluyente (arts. 2, 137 y 149-CE); la autonomía reconocida a tales entes está constitucionalmente protegida (art. 2 y Título VIII-CE), y no se prevén controles de oportunidad de los entes territoriales superiores

15. BLANCO VALDÉS, R. 2003: *La Constitución de 1978*. Madrid: Alianza Editorial, 111.

sobre los inferiores (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ n.º 3, y 76/1983, de 5 de agosto), aunque, naturalmente, sí existen controles de constitucionalidad y de legalidad. Desde otro punto de vista, y para precisar aún más el concepto de autonomía reconocido en la Constitución, debe señalarse que siempre hace referencia a un poder limitado (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ n.º 3, y 25/1981, de 14 de julio, FJ n.º 3); la autonomía se reconoce precisamente para la gestión de los respectivos intereses de los propios de los entes que gozan de autonomía (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ n.º 3; 25/1981, de 14 de julio, FJ n.º 3, y 37/1981, de 16 de noviembre, FJ n.º 1), y finalmente la misma, obviamente, no se garantiza para incidir negativamente en los intereses generales de la Nación, tal como afirma claramente la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ n.º 10).

En relación, precisamente, con la comunidad catalana, son destacables las SSTC 47/2022, de 24 de marzo (FJ n.º 8), y 45/2022, de 23 de marzo (FJ n.º 14), al afirmar que

... «[l]os poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el... Estatuto y la Constitución». A su vez, el art. 3 EAC dispone, en su apartado uno, que «[l]as relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y por el de multilateralidad», mientras que, en su apartado segundo, se estatuye que «Cataluña tiene en el Estado español y en la Unión Europea su espacio político y geográfico de referencia e incorpora los valores, los principios y las obligaciones que derivan del hecho de formar parte de los mismos». Conforme a la normativa expuesta, se colige sin dificultad que el demandante venía obligado a ejercer el cargo de conseller conforme al marco normativo enunciado. Ello implica que debía cumplir las obligaciones inherentes, de manera principal, el acatamiento de la Constitución y de las decisiones de su supremo intérprete.

Principio de autonomía que ha de mantenerse y respetarse incluso en la aplicación por el Gobierno de la Nación del art. 155-CE, tal como confirma la STC 90/2019, de 2 de julio (FJ n.º 6), al precisar que «... la alteración institucional de la organización autonómica que produzca la actuación del Gobierno [en ese supuesto] ha de ser, en todo caso, compatible con el mantenimiento del principio de autonomía que la Constitución garantiza, con las modulaciones que en el caso resulten necesarias, pues la finalidad última del art. 155 CE es la reconducción de la comunidad autónoma al orden constitucional y estatutario».

Finalmente, el último principio de la estructura territorial de España es *el principio de solidaridad*, que supone gráficamente la convergencia de los dos anteriores, unidad y autonomía; complementándolos e integrándolos. No tiene carácter programático, ni meramente interpretativo, sino que tiene un significado e importancia propios. Conforme a las SSTC 50/2023, de 10 de mayo (FJ n.º 4), y 147/2007, de 12 de diciembre (FJ n.º 4),

el principio de solidaridad, «no puede ser reducid[o] al carácter de un precepto programático, o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es, por el contrario, un precepto con peso y significados propios, que debe ser interpretado, eso sí, en coherencia con las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los Estatutos» (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 1), toda vez que dicho principio ha de constituirse en la práctica en «un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2)». (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7)

Su contenido material se plasma en el objetivo del equilibrio económico interterritorial (art. 138-CE y SSTC 50/2023, de 10 de mayo; 150/1990, de 4 de octubre, y 237/1992, de 15 de diciembre, entre otras), el principio de lealtad institucional o constitucional (entre otras, SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 46/1990, de 15 de marzo; 64/1990, de 5 de abril; 13/2007, de 18 de enero; 58/2007, de 14 de marzo; 247/2007, de 12 de diciembre; 170/2021, de 7 de octubre, y 50/2023, de 10 de mayo), y el principio de colaboración o cooperación (SSTC 76/1983, de 5 de agosto; 80/1985, de 4 de julio; 40/1998, de 19 de febrero, y 50/2023, de 10 de mayo, entre otras); los cuales deben presidir la actuación tanto del Estado como de las comunidades autónomas.

3. EL PROCESO SECESIONISTA Y LA HISTORIA (INVENTADA)

A pesar de ciertos problemas en el montaje y despliegue de nuestro nuevo modelo territorial previsto en la Constitución española de 1978 (unos derivados de la poca adecuada regulación y otros provocados en la práctica), la nueva estructura territorial de España, entendiendo el principio de unidad territorial tal como se ha señalado, inició su andadura, que se ha mantenido con relativamente pocos problemas importantes hasta hace dos décadas 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.

Sin embargo, en la comunidad catalana, desde hacía más años se estaban poniendo los cimientos en el pasado lejano para intentar asentar los intentos secesionistas según una «historia que no fue»¹⁶. Proceso que se ha cimentado en una *milonga* histórica (según el *Diccionario de la Real Academia Española* el séptimo significado de esa palabra es «engaño, cuento»), incluyendo todo tipo de mentiras y ficciones, y de manipulaciones históricas¹⁷.

16. Se toma la frase de la clara obra de UCEDA, Ó. 2023: *Cataluña, la historia que no fue. Mentiras, ficciones, manipulaciones y ocultaciones*. Barcelona: Espasa-Planeta.

17. Tomamos la referencia del subtítulo de la obra de Óscar UCEDA citada. De hecho, afirma que «[l]a administración catalana es la única de Europa occidental que financia y respalda la historia conspirativa, apoyando sin complejos con subvenciones y programas en la televisión

A pesar de que, ciertamente, las versiones sobre el inicio de este proceso son diversas, hay algunos elementos comunes, de dudosa certeza histórica.

Tales hechos históricos dudosos, o directamente inexistentes¹⁸, comienzan con el propio origen de la actual comunidad catalana y de su propia bandera oficial¹⁹. Estos hechos, junto a otros complementarios (como la reescritura de la guerra de los segadores o del compromiso de Caspe), fueron la base para apuntalar el origen de una historia no real en la llamada época del *renacimiento* catalán, en el siglo XIX; corriente cuyos objetivos, sin embargo, eran regionalistas, especialmente relacionados con la

pública teorías pseudohistóricas victimistas y supremacistas», y destaca «[l]a importancia que se le da al control y difusión del relato histórico... [y]...el intrusismo del poder político en los asuntos relacionados con el pasado...», *op. cit.*, 12 y 13.

18. En general, sobre la historia real de España, en relación con los hechos citados, ver ARTOLA, M. (dir.) y otros. 1976-1978: *Historia de España Alfaguara*, 7 vols. Madrid: Alianza Ed. Universidad, en especial el vol. III-*El Antiguo Régimen: los Reyes Católicos y los Austrias* (A. DOMÍNGUEZ ORTIZ); vol. IV-*El Antiguo Régimen: los Borbones* (G. ANES); vol. V-*La burguesía revolucionaria (1808-1874)* (M. ARTOLA); vol. VI-*La burguesía conservadora (1874-1931)* (M. MARTÍNEZ CUADRADO), y vol. VII-*La República. La era de Franco* (R. TAMAMES), y GARCÍA DE CORTÁZAR, F. 2003: *Atlas de Historia de España*. Barcelona: Planeta. Asimismo, ver GARRATY, J. A. y GAY, P. (dirs.) y otros: *Historia Universal de la Universidad de Columbia*. Trad. de Jorge Beltrán y otros), 5 tomos. Barcelona: Bruguera, 1981, y KINDER, H. e HILGEMANN, W. 1978: *Atlas Histórico Universal*. Ttrad. de C. Martín Álvarez y A. Dietrich Arenas), 2 tomos. Madrid: Itsmo. José ORTEGA Y GASSET, en su excelente obra *España invertebrada*, publicada en 1921, ya señalaba que «[p]ocas cosas hay tan significativas en el Estado actual como oír a vascos y catalanes sostener que son ellos pueblos ‘oprimidos’ por el resto de España. La situación privilegiada que gozan es tan evidente que, a primera vista, esa queja habrá de parecer grotesca...» (Madrid: Calpe, 50, nota 1) (frase que es perfectamente aplicable a la realidad actual, incluso con más énfasis). Concretamente, y con detalle, sobre los hechos que se mencionan, *vid.* UCEDA, Ó. *Cataluña, la historia que no fue. Mentiras, ficciones, manipulaciones y ocultaciones*, *op. cit.*, a quien seguimos, y también URBANO, P. 2023: *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*. Barcelona: Planeta, 68-71. Por su mucha ironía, es recomendable leer la obra de ficción (¿?) de ABREU, J. 2023: *Rebelión en Catanya*. Debajo de la Mesa Ed.

19. La mal denominada «la nación de los mil años», según la versión oficial, se remontaría a la época de Carlomagno, en el siglo VIII, en que este rey denominó «Catalonia» a las tierras al sur de los Pirineos en honor al supuesto caballero Otger Cataló, que combatió contra los árabes hasta que murió en el asedio de Ampurias en el año 735; aunque, la supuesta existencia de ese caballero no se menciona hasta el siglo XV, y sin explicar las fuentes ni de dónde había salido el mismo y sus historias. Algo similar ocurre con el supuesto hecho de la creación de la bandera oficial de la comunidad, el momento en el que el rey Luis el Piadoso de Francia plasma en el escudo dorado del moribundo Wilfredo el Velloso cuatro líneas o barras con su sangre; hecho que se describirá alguna obra del siglo XVI, sobre la base de manuscritos y textos de los que no se dan noticias, ni nunca más se supo de ellos, y además debe resaltarse el hecho de que no pudo contar con esos personajes pues Wilfredo nació el mismo año en que murió el emperador (el año 840).

lengua y la cultura, si bien serán utilizados por los primeros movimientos independentistas a finales del siglo, una vez que España pierde Cuba y Filipinas, con el impulso de algunos historiadores que contribuyeron con entusiasmo a dicho proceso, tales como, entre otros, V. BALAGUER y A. BOFARULL²⁰, y, lo que es más destacable, tales hechos, así reescritos, serán elementos esenciales (siendo publicitados como tales) de la campaña del *milenario* (del nacimiento de la supuesta nación) de 1988 y de la creación del Museo de Historia de Cataluña en los años noventa.

Asimismo, en este mismo proceso de tergiversación de la historia, y aunque él no era independentista, debe incluirse el discurso de P. CASALS pronunciado en la ONU el 24 de octubre de 1971, en el que reivindicó que Cataluña tuvo el primer parlamento del mundo y también las primeras Naciones Unidas²¹.

Más trascendencia tiene, en particular desde el punto de vista jurídico-administrativo, la historia no real de la larguísima lista de presidentes de la Generalidad catalana, nada menos que 132; información que se incluye oficialmente desde 2002, datando el primero nada menos que en 1359, hasta la actualidad, aunque en la misma se incluyen antiguos diputados eclesiásticos de la Diputación General del Principado (siendo bastante dudoso que pueda considerarse un antecedente de la actual Generalidad, al no ser democrática ni tener el carácter regional actual), se incluyen unos²² o se desestiman

20. Este autor fue el inventor de la mal denominada «Corona catalano-aragonesa», en un trabajo que ganó el premio convocado por el Ateneo catalán en 1871; si bien el título histórico, como es bien sabido, es el de Corona de Aragón, siendo el territorio catalán únicamente un Principado perteneciente a la misma. Asimismo, puede traerse a colación la asunción por el catalanismo separatista de la quimera de los mal llamados *países catalanes*, para referirse a los territorios con lengua catalana, como un proyecto *nacional* unido por la lengua, la cultura y la historia propias, algo así como la *gran Cataluña* o el *estado pancatalán*; aunque debe resaltarse que la denominación fue inventada por el valenciano J. Fuster en 1962 en una obra sobre los valencianos.

21. En su discurso hizo referencia como precedentes, en el primer caso, a una asamblea de notables reunida en Lérida en 1214, aunque no fue una reunión de Cortes y olvidando el verdadero precedente del parlamentarismo como fueron las Cortes reunidas en León en 1188, y, en relación con el segundo hecho, mencionó unas asambleas eclesiásticas celebradas en las primeras décadas del siglo XI, que propiciarían los denominados acuerdos de paz y tregua de 1027, con la finalidad de limitar los abusos de la nobleza, implantando ciertas medidas de protección vinculadas a las iglesias; lo cual no tiene mucha relación con Naciones Unidas.

22. Así, debe citarse la figura de Rafael Casanova, que fue consejero jefe (alcalde) del Consejo de Ciento de Barcelona, y su participación en la *heroica* jornada del 11 de septiembre de 1714, en que cayó Barcelona ante los ejércitos del rey FELIPE V, en la guerra de Sucesión (y no de secesión, ya que fue guerra internacional que enfrentó a los Borbones y a los Habsburgo por la sucesión en la Corona de España), haciéndose creer que murió como un mártir defendiendo la ciudad, cuando en verdad únicamente fue herido leve, y huyó después de la capitulación, siendo sus bienes embargados, aunque con el tiempo obtuvo el perdón real, pudo seguir trabajando como abogado y murió tranquilamente, en su cama, en 1743. En relación con este acontecimiento, y otros episodios utilizados por los secesionistas catalanes para justificar su propia

otros por criterios políticos (esto último se produce con los titulares entre 1934 y 1936, así como en la época posterior a la Guerra Civil)²³. En este mismo sentido, pero mucho más grave, es la falsificación histórica demostrada del texto de los denominados «Fueros de Cataluña» de 1701 (que supuestamente ya reconocen la «nación catalana»; su ámbito territorial, incluyendo Valencia, Mallorca y parte de Francia, y afirman que Cataluña es «Estado político» y que «es libre e independiente y por ningún concepto puede romperse ni alienarse»), pues los verdaderos textos se publicaron en 1702 y no hacen referencia alguna a estos conceptos (que, por cierto, son mucho más modernos). Asimismo, oficialmente, no se cuenta toda la historia sobre la derogación de los fueros y demás normas propias después de la derrota de 1714 y su sustitución por los Decretos de Nueva Planta de 1716, dictados por el rey FELIPE V (tal como se hizo en Aragón y Valencia después de la batalla de Almansa en 1707), si bien la verdad histórica es que los fueros propios de 1702 (que se habían acordado con el rey FELIPE V)²⁴ ya habían sido sustituidos en 1706 por otros elaborados por unas nuevas Cortes,

historia (inventada, en muchas ocasiones), ver, con detalle, BARRAYCOA, J. «Diada de Cataluña». *Web Grandes Batallas*, <http://www.grandesbatallas.es/batalla%20de%20la%20diada.html>

23. Asimismo, la figura de L. Companys, elegido presidente de la Generalidad en 1933, en la historia nacionalista oficial se considera un mártir, ya que huyó a Francia después de la Guerra Civil, fue capturado por la Gestapo nazi y enviado a España, siendo condenado a muerte y fusilado el 15 de octubre de 1940, aunque poco se recuerda que se alzó en armas, en un intento de golpe de Estado, contra la República en octubre de 1934, proclamando el *Estado catalán*, aunque los alzados serían derrotados y sometidos por el ejército de la República al mando del General D. Batet. Ver FOSSAS ESPADALER, E. 2020: «La respuesta de la República ante la rebelión del 6 de octubre de 1934 en Cataluña». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2020, 120: 169-197, <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2023-04/39255redc-12007fossas-espadaler.pdf>. Es muy interesante y novedosa la investigación (que, pensamos, debería hacer reflexionar a muchos secesionistas sobre la historia) de CASALS MESEGUER, J. y UCÉLAY-DA CAL, E. 2023: *El fascio de las Ramblas: Los orígenes catalanes del fascismo español*. Barcelona: Pasado y Presente (ver el enlace: <https://conversacionsobrehistoria.info/2023/10/31/el-fascio-de-las-ramblas-los-origenes-catalanes-del-fascismo-espanol/>).

24. Sobre los juramentos del rey FELIPE V en el Principado de Cataluña, de 1701-1702, ver CORONAS GONZÁLEZ, S. M. 2017: *Los juramentos forales y constitucionales de Felipe v en los Reinos de España (1700-1702)*. Madrid; Boletín Oficial del Estado, 51-62, https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-DH-2017-15. Asimismo, puede mencionarse la irreal prohibición del catalán por los Decretos de Nueva Planta de 1716, que efectivamente impusieron el uso de la lengua castellana, el español, en la Real Audiencia, pero para sustituir al latín y no al catalán, pues este no se utilizaba en la misma; reiterándose la sustitución por órdenes de 7 de junio de 1768 y de 11 de enero de 1770; que, por cierto, continuaban con lo establecido en una instrucción de 12 de febrero de 1712, en la que se señala que la introducción de la lengua castellana traerá efectos muy beneficiosos porque se facilita el comercio, se unen los espíritus divididos o contrarios y se obedecen mejor las leyes y órdenes. Cuestión, por cierto, de bastante sentido común no entendida ni implantada por las autoridades de la comunidad catalana en la actualidad, desde hace bastantes décadas. Ver PUERTAS, Á. 2018: «Y el Decreto de Nueva

y fueron acordados con Carlos III, el pretendiente de la casa de Habsburgo a la Corona de España (derrotado en la guerra de Sucesión).

Sin perjuicio de que los hechos citados anteriormente han sido refutados, y en su caso rectificados, por muchos historiadores²⁵, el problema mayor es que los mismos han sido asumidos, totalmente, por los poderes públicos catalanes, incluso con una generosa financiación, no desdeñable.

En efecto, ese proceso de engaño o cuento histórico comenzó con el nacion-alcatalanismo de J. Pujol, presidente del Gobierno autónomo catalán desde 1980 a 2003, «con él empezó todo»²⁶, pues puso en marcha algunos de los más importantes instrumentos institucionales destinados a la progresiva catalanización de la sociedad y del pasado histórico.

Entre ellos, puede citarse la campaña institucional sobre el supuesto milenario del nacimiento político de Cataluña, en relación con la negativa del conde de Barcelona, Borrell II, a rendir vasallaje al rey de los francos Hugo Capeto, en el año 988 (aunque lo que ocurrió es que pasó a prestar vasallaje al Califato de Córdoba); campaña que inició el Parlamento catalán en octubre de 1987 y posteriormente con la creación de la Comisión del milenario del nacimiento político de Cataluña y el primer acto conmemorativo celebrado en noviembre en el Hotel Ritz de Barcelona. Sin embargo, posteriormente esta celebración cayó en el olvido.

Más importante en este proceso es el llamado «Programa 2000. La estrategia de la recatalanización», publicado en *El Periódico de Cataluña* el 28 de octubre de 1990, elaborado en el ámbito del partido Convergencia y Unión (hoy, desaparecido), como

Planta no prohibió el catalán». *Historiadores de Cataluña*, 18 de septiembre de 2018, <https://www.historiadors.cat/historia/fakes/2018/09/y-el-decreto-de-nueva-planta-no-prohibio-el-catalan/>

25. Ver, entre otros, los citados en las notas anteriores. Asimismo, vid. PEÑA DÍAZ, M. 2019: *Una historia no oficial de Cataluña. Cincuenta momentos*. Barcelona: Crónica Global Media, y RUIZ-DOMENEC, J. E. 2018: *Informe sobre Cataluña. Una historia de rebeldía (777-2017)*. Barcelona: Taurus.

26. URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 71. En este mismo sentido, J. E. RUIZ-DOMENEC afirma que «[l]o que ha ocurrido en Cataluña no es un movimiento de masas que se levanta contra una supuesta injusticia, sino a la inversa. Desde el poder político, Pujol, con la aquiescencia de la izquierda, que tiene una gran responsabilidad histórica en lo sucedido, creó una red muy sólida y un mecanismo de adoctrinamiento muy eficaces. En retrospectiva es fácil ver que en los últimos 40 años en Cataluña ha habido un proceso de demolición del espíritu crítico, de la historia como disciplina del gran relato y se ha ido creando una exaltación del marco romántico. A las nuevas generaciones educadas en los programas educativos de la Generalitat era más fácil introducirles consignas como ‘España nos roba’ o el mantra del derecho a decidir, porque estaban preparadas para recibirlos, no tenían musculatura crítica». *La Voz de Galicia*, 27 de octubre de 2018, https://www.lavozdegacia.es/noticia/espana/2018/10/27/cataluna-habido-proceso-demolicion-espiritu-critico/0003_201810G27P20991.htm

documento de intenciones destinado a *catalanizar* la sociedad, incluyendo ya la idea de *los países catalanes*, englobando las comunidades catalana, valenciana y aragonesa, y el Rosellón francés, con medidas variadas, con esa única finalidad (enseñanza; universidades e investigación; medios de comunicación; entidades culturales; mundo empresarial; proyección exterior; infraestructuras y Administración). Texto que ha sido definido como un manual para crear una nación²⁷.

A continuación, se encuentra el Museo de Historia de Cataluña, cuya andadura se inicia con la creación, el 28 de junio de 1993, del comisario del proyecto y el comienzo de su construcción. Posteriormente, mediante el Decreto 47/1996, de 6 de febrero (DOGC del 21), se procedió a crear el Museo de Historia de Cataluña, cuyo objetivo es conservar, exponer y difundir la historia de Cataluña como patrimonio colectivo y fortalecer la identificación de los ciudadanos con la historia nacional, y entre sus funciones se incluyen las relativas a acoger y conservar objetos relativos a la historia de Cataluña como soporte de la narración histórica y realizar actividades de difusión y promoción de esa historia y cooperar en su divulgación y estudio. No obstante, el museo ha tenido y tiene un perfil muy nacionalista, más interesado a divulgar una visión particular y sesgada de la historia catalana.

Sin embargo, como es bien sabido, Pujol y su familia acabarían procesados por corrupción y evasión de capitales a Andorra (aunque del asunto de Banca Catalana quedó libre).

4. EL INICIO DEL PROCESO SECESIONISTA: EL ESTATUTO DE 2006, EL INTENTO DE 2014... Y LAS PRIMERAS RESPUESTAS CONSTITUCIONALES

De todas las fechas que pueden señalarse para determinar el inicio del actual proceso secesionista la más oportuna es la del nuevo Estatuto de Autonomía catalán de 2006²⁸. El texto original fue aprobado por el Parlamento catalán el 30 de septiembre de 2005 y remitido a las Cortes Generales para su tramitación constitucional²⁹, que

27. UCEDA, Ó. *Cataluña, la historia que no fue. Mentiras, ficciones, manipulaciones y ocultaciones*, op. cit., 32-37 y 255-269.

28. Un análisis detallado del proceso, desde este año, puede verse en PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. 2020: «Desafío del independentismo catalán al Estado autonómico». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2020, 55: 278-361. En general, vid. UCELAY-DA CAL, E. 2018: *Breve historia del separatismo catalán. Del apego a lo catalán al anhelo de la secesión*. Barcelona: Ed. B, y FORTI, S.; GONZÁLEZ Y VILALTA, A. y UCELAY-DA CAL, E. (eds.). 2017: *El proceso separatista en Cataluña. Análisis de un pasado reciente (2006-2017)*. Granada: Comares.

29. Debe recordarse, al ser muy importante, que el presidente del Gobierno de la Nación, Sr. ZAPATERO, se había comprometido, el 13 de noviembre de 2003, en un acto electoral en Barcelona, a apoyar la reforma del Estatuto que aprobara el Parlamento catalán. Sobre las

comenzó el 2 de noviembre y que no fue sencilla al detectarse ya problemas de inconstitucionalidad importantes³⁰, como algunas cuestiones que claramente se referían a competencias constitucionales del Estado o que colisionaban con el principio de unidad, aunque la tendencia hacia el autogobierno (fuera de la Constitución española)³¹ se mantiene. El 21 de marzo de 2006, la Comisión Constitucional lo aprueba y se remite al Pleno del Congreso, que asimismo lo aprueba. Seguidamente, en el Senado también se aprobó el texto, aunque en una votación muy ajustada (con solo tres votos de diferencia). Posteriormente, se sometería a referéndum, que se celebró el 18 de junio de 2006 (en el cual, por cierto, y a pesar de la propaganda utilizada, únicamente participó el 49 % del censo). Finalmente, el nuevo Estatuto de Autonomía catalán se aprobaría mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (BOE del 20).

Ciertamente, se puede mantener que el *tono* del nuevo Estatuto «era arrogante, impositivo, no peticionario sino exigente, abusivo en la acaparación y blindaje de competencias y derechos para Cataluña, con una actitud invasiva de entrar a saco en las atribuciones del Estado»; en suma, se apreciaba «un vicio colosal de inconstitucionalidad»³².

El 31 de julio de 2006 se interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el nuevo Estatuto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular del

vicisitudes de la aprobación del nuevo Estatuto catalán, incluyendo la referencia anterior, vid. URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 94-105, y CUESTA, C. 2023: *El gran impostor*. Madrid: La Esfera de los Libros, 95-103. Por otra parte, debe resaltarse, a diferencia del caso catalán, que el denominado «plan Ibarreche», la propuesta de nuevo estatuto político de la comunidad vasca, presentado en 2003, y también claramente inconstitucional, no fue admitido a trámite por el Congreso de los Diputados el 1 de febrero de 2005, nada menos que por 313 votos. Sobre este proyecto son sintomáticas las palabras de A. GUERRA: «Era un texto infumable y nos lo hemos cepillado». Ver URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 96.

30. Bien claras en este sentido son las palabras de Alfonso GUERRA, presidente entonces de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, sobre el texto del nuevo Estatuto: «Demasiado largo y demasiado... todo. Habrá que pulirlo bastante y antes cepillarlo a fondo, como cuando el carpintero pasa la garlopa por el madero»; añadiendo que «... si hubiese sido por mí, actuando en justicia, le hubiese dado al texto catalán el mismo trato que al vasco; pero, por las razones que fuesen, no se estimó conveniente». Las frases se toman de URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 96.

31. El entonces presidente del Instituto de Estudios Autonómico catalán, Carlos VIVER, que había sido magistrado del Tribunal Constitucional, llegó a declarar que «[y]o sé que lo que estamos haciendo es inconstitucional. Lo sé y lo sabemos todos los que estamos en el asunto, pero vamos a ver si cuela». Por cierto, VIVER fue investigado y juzgado, aunque sería levemente sancionado; si bien, siempre se le consideró el estratega jurídico del proceso de secesión. La referencia se toma de URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 86 y 362.

32. Palabras de Pilar URBANO, op. cit., 115, que suscribimos totalmente.

Congreso³³, que fue el más directo y amplio (se impugnaron 128 artículos de los 223 del Estatuto), en relación con los problemas de constitucionalidad de los que adolecía el nuevo texto (aunque se llegaron a registrar seis recursos más, interpuestos por el Defensor del Pueblo y por varias comunidades autónomas).

El recurso contra el nuevo texto, después de no pocos problemas en el Tribunal Constitucional y algunos hechos de cierta intencionalidad³⁴, fue resuelto³⁵ por la STC

33. En relación con la interposición de este recurso, Pilar URBANO, *op. cit.*, 109, señala que, si bien la decisión de interponerlo «era jurídicamente legítima», fue «políticamente imprudente... y, dadas las funestas consecuencias que provocó, un error miope sin paliativos». Sin embargo, conforme con nuestro sistema constitucional, y dada la gravedad del envite secesionista que suponía el nuevo texto, la interposición del recurso ha de considerarse un ejercicio de responsabilidad democrática.

34. Entre los problemas producidos en los cuatro años que tardó el Tribunal en dictar la sentencia, pueden citarse que falleció un magistrado y otro fue recusado (con lo que el TC se quedó con diez magistrados), y entre los hechos de intencionalidad debe citarse la modificación por la vía de urgencia de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 16-3.º) mediante la llamada «enmienda Casas», que permitió continuar siendo presidenta a la magistrada M.ª E. CASAS que, no debe olvidarse, gozaba del voto de calidad en caso de empate. Ver URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, *op. cit.*, 109-116 y 363.

35. A pesar de que, en este recurso, el Tribunal Constitucional se enfrentó a un ataque directo contra uno de los principios esenciales de la Constitución española (el principio de unidad territorial y constitucional), no era la primera ocasión en que se enfrentaba a otros envites contra el texto constitucional relacionados, en mayor o menor medida, con esta materia. En efecto, la STC 76/1994, de 14 de marzo, resolvió negativamente un recurso de amparo interpuesto por varios ciudadanos en relación con una iniciativa legislativa popular que plateaba un reforma de la Constitución española para incluir (diríamos que, engañosamente, «por la puerta de atrás») el derecho de autodeterminación y, en segundo lugar, la STC 103/2008, de 11 de septiembre, que declaró inconstitucional la Ley regional vasca 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», principalmente por vulnerar el art. 2-CE referido a la unidad de la Nación española, al señalar (FJ n.º 4) nítidamente que «[e]l respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquéllos que *afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía*, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político» (la cursiva es nuestra). Ver, con detalle, DE MIGUEL BÁRCENA, J. 2019: *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*. Madrid: Reus Editorial, 71-78; curiosamente, este autor reconoce que estuvo a punto de titular el libro *El Tribunal Constitucional contra el procés*, aunque finalmente no lo hizo al considerarlo muy efectista pero poco afortunado desde el punto de vista analítico (la referencia en p. 173); aunque ciertamente eso es lo que ocurrió: el Tribunal Constitucional se posicionó en contra del intento secesionista desde su inicio, cercenando todos

31/2010, de 28 de junio³⁶, declarando algunos preceptos inconstitucionales (menos del 10 % de los recurridos, concretamente 14 y varias disposiciones adicionales), aunque se declaró inconstitucional y nulo el núcleo esencial del Estatuto (los preceptos que se integraban en lo que se denominó la «Constitución paralela», con una inconstitucionalidad clara e indudable, negando validez jurídica a la pretendida consideración de Cataluña como nación en el preámbulo del nuevo texto: «La Constitución no conoce otra que la Nación española», dice con mucha claridad la STC) y otros (en concreto, 23) los interpretó conforme a la Constitución.

Una vez publicada la STC, ciertamente, el panorama político catalán se complicó, y enrareció, mucho³⁷, teniendo en cuenta, además, la negativa incidencia de la crisis financiera mundial de 2007, que afectó de manera importante a España (a pesar de que el presidente J. L. RODRÍGUEZ ZAPATERO hablara de «brotes verdes» en 2009). En este mismo año, A. MAS, entonces jefe de la oposición al Gobierno regional tripartito, pronunció en noviembre una conferencia en la que defendió el derecho a decidir de Cataluña³⁸. Teniendo en cuenta que MAS sería el presidente de la Generalidad entre 2010 y 2016, la idea desarrollada en la conferencia anterior (aunque jugó a dos bandas, engañando, pues siguió negociando un pacto fiscal con el Gobierno de la Nación), que ya iba pergeñando, como vemos, es el antecedente más directo del intento de secesión que se produciría años más tarde, aunque con otros protagonistas.

Más concretamente, puede mantenerse que materialmente el proceso secesionista se inicia el 19 de diciembre de 2012, cuando A. MAS y O. JUNQUERAS firman en un acto público el denominado «Acuerdo para hacer la transición nacional y garantizar la estabilidad del Gobierno de Cataluña», que incluyó como uno de los compromisos políticos la celebración de un plebiscito para ejercer el derecho a decidir en 2014; a lo que el Gobierno del presidente RAJOY contestó que respondería con medidas judiciales, políticas y económicas (como efectivamente así fue, conforme con sus funciones constitucionales).

En efecto, es entonces cuando el Gobierno de la comunidad catalana, con su presidente a la cabeza (quien, por cierto, conforme con 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 plasmó en el

los intentos con solvencia y sin fisuras en su impecable doctrina en defensa de la Constitución española y del sistema democrático.

36. La doctrina más destacada de esta importantísima sentencia constitucional la hemos incluido más atrás, al referirnos al principio de unidad de España. Sobre la sentencia constitucional, su trascendencia y efectos, vid. URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 109-116, y CUESTA, C. *El gran impostor*, op. cit., 96-103.

37. Sobre esta época, ver con detalle URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 115-149.

38. La referencia en URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 147 y 365.

reiterado incumplimiento de esta y de la legalidad vigente (en materias como educación, lenguas, rotulación comercial, etc.), y, en un intento 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».

A partir de este momento, la respuesta del Estado de derecho y de la Constitución española, principalmente del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, será un robusto límite con los envites secesionistas que vendrán³⁹.

En efecto, la declaración anterior 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 fue declarada inconstitucional y nula por la STC 42/2014, de 25 de marzo (aunque, debe resaltarse que la Sentencia, FJ n.º 4, acepta que la CE no asuma el modelo de «democracia militante», por lo que se acepta que en el ordenamiento constitucional tienen cabida cuantas ideas quieran defenderse, incluida la posible secesión de una comunidad autónoma)⁴⁰.

Poco tiempo después, el envite inconstitucional e ilegal dará un paso más, al aprobarse una ley regional de consultas de 2014 (Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, DOGC del 27), con la finalidad de intentar burlar el ordenamiento constitucional y convocar la consulta; y se llegaría a convocar un falso e ilegal referéndum más propio de otras latitudes que de un Estado democrático⁴¹. De nuevo, tanto la ley como el decreto de

39. Sobre esta respuesta al proceso secesionista, con cierto detalle, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2018: «La unidad constitucional de España y el problema catalán ante el Tribunal Constitucional». *Revista General de Derecho Administrativo (Iustel)*, 2018, 48, 25 pp. Sustantivamente, como contestación al argumentario secesionista, es importante el texto del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *Por la convivencia democrática*, publicado en estas fechas.

40. Si bien, como hemos señalado anteriormente, nosotros mantenemos que sí existen límites a la reforma constitucional, tales como la indivisibilidad de España. Sobre el contenido de la declaración y la STC citadas, vid. DE MIGUEL BÁRCENA, J. *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, op. cit., 78-85, y URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 149-157.

41. En relación con este pseudoreferéndum, ver CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES. *Dossier «Consulta popular no referendaria en Cataluña»*, <https://www.cepc.gob.es/biblioteca-y-documentacion/documentacion/dosieres-tematicos/dossier-consulta-popular-no-referendaria-en-cataluna>. La respuesta constitucional desde esta consulta hasta 2017 puede verse en DE MIGUEL BÁRCENA, J. 2018: «El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2018, 113: 133-166, <https://doi.org/10.1017/S0034716518000000>.

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. De hecho, la STC 31/2015 afirma, con claridad, que

queda fuera de la competencia autonómica formular consultas, aun no referendarias, que incidan sobre «sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos. El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquéllos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político»...

con lo que modifica la doctrina de la sentencia de 2014, citada.

Complementariamente, la STC 138/2015, de 11 de junio, declaró que son inconstitucionales las actuaciones de la Generalidad de Cataluña (no el proceso participativo en sí) relativas al denominado «proceso de participación ciudadana», a celebrar el 9 de noviembre de 2014, y los actos y las actuaciones de preparación para la celebración

org/10.18042/cepc/redc.113.05. La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesiones celebradas los días 28 y 30 de octubre de 2014, mediante los dictámenes n.º 964 y 965/2014, de 28 de octubre, y n.º 1092/2014, de 30 de octubre, avaló la impugnación de la Ley de consultas y del Decreto de convocatoria y otras actuaciones vinculadas a esta consulta por el Consejo de Ministros, mediante el acuerdo de 31 de octubre de 2014. La Abogacía del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, impugnó ante el Tribunal Constitucional tanto la Ley de consultas como el Decreto de convocatoria de la consulta secesionista, citados, el 29 de septiembre de 2014. El Tribunal Constitucional suspendió ambos textos (BOE de 30 de septiembre de 2014), antes de declararlos inconstitucionales. Por su parte, el Gobierno regional catalán llegó a impugnar ante el Tribunal Supremo, mediante el recurso especial de protección de los derechos fundamentales, el acuerdo del Consejo de Ministros citado, por el que se decidió impugnar la consulta secesionista del 9 de noviembre, y solicitando como medida cautelar la suspensión del mismo. Suspensión cautelar que no fue admitida mediante el Auto del Tribunal Supremo (Sala 7.ª de lo Contencioso) de 6 de noviembre de 2014. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la STS (Sala de lo Penal) 177/2017, de 22 de marzo, condenó por un delito de desobediencia grave cometido en la organización de la consulta inconstitucional por el entonces consejero de la Presidencia y Portavoz del Gobierno regional catalán, F. HOMS MOLIST.

de dicha consulta, así como cualquier otra actuación no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta⁴².

En otro 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 les quiso dar un carácter plebiscitario (de nuevo, más propio del pasado y de otros países no democráticos 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 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 España⁴³. Recurrida dicha resolución por el presidente del Gobierno de la Nación (con el aval del dictamen n.º 1166/2015, de 10 de noviembre, de la Comisión Permanente del Consejo de Estado), 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 (por res. del TC de 11 de noviembre) e inmediatamente la STC 259/2015, de 2 de diciembre, nuevamente de manera perfecta, como veremos, 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 (sin la cual no existiría la comunidad catalana)⁴⁴.

La STC 259/2015, de 2 de diciembre, parte de considerar que el

42. Sobre estos años y las SSTC citadas, vid. DE MIGUEL BÁRCENA, J. *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, op. cit., 88-97, y URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 157-160; que hace referencia a las reuniones secretas de los conspiradores secesionistas llevadas a cabo después de la consulta del 9 de noviembre de 2014 y en 2015 y 2016, que fueron transcritas por J. M.ª JOVÉ en una famosa libreta *Moleskine*, de 187 páginas, con información muy valiosa sobre el golpe... y que acabaría incautada por la Guardia Civil más tarde, en el proceso de lucha contra el mismo por parte de las Instituciones del Estado (pp. 158-161). En relación con la consulta, inconstitucional y suspendida por el Tribunal Constitucional, téngase en cuenta que hubo varias denuncias presentadas en varios juzgados. Ver, p. ej., los autos del Juzgado de Instrucción n.º 4 de Badalona y del Juzgado de Instrucción n.º 3 de Barcelona de 9 de noviembre de 2014.

43. Un completo recorrido de la evolución del proceso secesionista y de las medidas adoptadas por los correspondientes órganos e instituciones del Estado democrático, con los textos correspondientes, puede verse en el *blog* del prof. Javier MATIA PORTILLA, con el título de «Cataluña (materiales)»: <https://albergueweb1.uva.es/javiermatia/author/javiermatia/>

44. Ver nuestro comentario a esta STC en la revista *Ars Iuris Salmanticensis*, 2016, 4(1): 391-397, http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/ais/article/view/14105. Sobre esta época política, y la intervención del Tribunal Constitucional, vid. DE MIGUEL BÁRCENA, J. *Justicia*

... «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 art. 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)

Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán, op. cit., 99-116, y URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo, op. cit.*, pp. 157 y ss.

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 art. 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 contrapone, 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)

Según la doctrina anterior, el Tribunal Constitucional, en una declaración obvia en un Estado de derecho y democrático, estima la impugnación promovida por el 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.

De acuerdo con la impecable doctrina constitucional de esa Sentencia, el Auto TC 141/2016, de 19 de julio (*BOE* de 15 de agosto), relativo al incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias (concretamente, la «Comisión de Estudio del Proceso Constituyente», cuyo ámbito es ese ficticio, inconstitucional y antidemocrático denominado «proceso constituyente» de esa comunidad autónoma), estima el incidente ya que

[l]o que no resulta constitucionalmente admisible es que la actividad parlamentaria de «análisis» o «estudio» [de esa Comisión parlamentaria] se dirija a dar continuidad y soporte al objetivo proclamado en la resolución L/XI —la apertura de un proceso constituyente en Cataluña encaminado a la creación de la futura constitución catalana y del estado catalán independiente en forma de república—, que fue declarado inconstitucional por la STC 259/2015.

Unos meses más tarde, el Auto TC 170/2016, de 6 de octubre de 2016 (*BOE* de 15 de noviembre), estima el incidente de ejecución de la sentencia citada, y el Auto 141/2016, de 19 de julio, promovido por el Gobierno de la Nación, en relación con la resolución del Parlamento catalán 263/XI, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifican el informe y las conclusiones de la denominada «Comisión de Estudio del Proceso Constituyente», adoptada «[p]ese a [las] advertencias [realizadas], y en frontal incumplimiento de la STC 259/2015 y del ATC 141/2016», declarando nula la resolución referida del Parlamento catalán y advirtiendo de las consecuencias de desobedecer el mismo a las autoridades de la comunidad.

Sin embargo, con una obcecación destacable, se aprobó la Resolución del Parlamento de Cataluña 306/XI de 6 de octubre de 2016 (*BOPC*, n.º 237, del 18), sobre la orientación política general del Gobierno, en la que se incluyó de nuevo la celebración del referéndum (ya sabemos que inconstitucional e ilegal), y que, al suponer un peldaño más en el envite contra el sistema constitucional y democrático, el presidente del Gobierno de la Nación formuló otro incidente de ejecución el 19 de octubre (y que indudablemente tuvo el mismo resultado que los anteriores, como veremos).

Ante esta permanente situación de inconstitucionalidad planteada por esa comunidad autónoma, se aprobaría 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 y las medidas

previstas al considerar que la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional, con las previsiones de la reforma, constituye una garantía del Estado de derecho⁴⁵.

Finalmente, debe señalarse que esta época algunos altos cargos de la comunidad catalana fueron imputados penalmente por la comisión de diversos delitos derivados de la convocatoria inconstitucional y nula del referéndum ficticio señalado (así, el anterior presidente del Gobierno regional, A. MAS, y algunas de sus consejeras; además, el Tribunal de Cuentas inició un procedimiento por el coste del proceso participativo ya mencionado, por la cuantía de 5 millones de euros).

5. EL ALZAMIENTO⁴⁶ SECESIONISTA DE 2017: LA DECISIVA INTERVENCIÓN DE LOS TRIBUNALES Y LA NECESARIA APLICACIÓN DEL ART. 155 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

5.1. Las acciones de preparación de la secesión y su respuesta constitucional

Ante el planteamiento de nuevas acciones contra la Constitución española, mediante el intento de aprobar la convocatoria de otro referéndum (también inconstitucional y nulo)⁴⁷, 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 después, mediante Providencia del Pleno del TC de 13 de diciembre de 2016, se suspende cautelarmente la Resolución 306/XI del Parlamento catalán, citada, que preveía otro referéndum en 2017; impidiendo así el inicio de un nuevo golpe contra la Constitución española y el sistema democrático, aunque la situación se complicaría más tarde.

Por otra parte, 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, relativo al conflicto positivo de competencias sobre la creación, denominación y determinación del ámbito

45. DE MIGUEL BÁRCENA, J. *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, op. cit., 103-111.

46. Se utiliza este término del libro de Pilar URBANO, *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., por su claridad en relación con lo que supusieron los penosos acontecimientos de 2017. No obstante, y jurídicamente más importante, el mismo término es empleado por la importante STC 114/2017, de 17 de octubre y en el Auto del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2018, que confirmó los procesamientos a los secesionistas catalanes.

47. VV. AA. 2017: «¿Cataluña independiente? (monográfico)». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2017, octubre-noviembre, 71-72.

de competencia de los departamentos de la Administración catalana, como especialmente la STC 228/2016, de 22 de diciembre, 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 recuerda que las relaciones internacionales están reservadas al Estado.

En esta nueva etapa de la lucha contra la *milonga catalana* debe mencionarse 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; lo que supone un paso más en el pulso secesionista contra el ordenamiento constitucional. 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 auto del Tribunal Constitucional citado 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 I/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 (concretamente, a la presidenta del Parlamento, a los miembros de la mesa y al secretario general del Parlamento)⁴⁸.

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

48. DE MIGUEL BÁRCENA, J. *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, op. cit., 116-122.

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 (DOGC del 26)⁴⁹ 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 las 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

49. Este órgano tenía competencias relacionadas con las funciones inherentes al impulso, la coordinación y la implementación de las medidas necesarias para la culminación del proceso de Transición Nacional y el seguimiento de las estructuras de Estado (art. 1). Posteriormente, en 2016, se sustituirá por el Consejo Asesor para la Transición Nacional cuyo presidente fue el catedrático y antiguo magistrado constitucional Carlos VIVER (sin duda, el estratega jurídico del golpe secesionista), y en el que asimismo se integraron los catedráticos de Derecho Constitucional E. ALBERTI y J. VINTRÓ, debiendo resaltarse que ese consejo elaboró el denominado eufemísticamente *Libro blanco de la transición nacional*, en se incluyó el plan concreto para alcanzar y estructurar el pretendido (y no conseguido) nuevo Estado. Ver DE MIGUEL BÁRCENA, J. *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, op. cit., 100-101, y URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 180-183, 197-200 y 367.

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 que el «plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de estado» y el «plan de infraestructuras estratégicas», contrarios al ordenamiento, 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 recurrentes⁵⁰.

50. Sobre este asunto, vid. DE MIGUEL BÁRCENA, J. *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, op. cit., 123-125.

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».

Desde el punto de vista político, teniendo en cuenta que P. SÁNCHEZ había declarado en un mitin en Barcelona, en abril, que «Cataluña es una nación», es importante para el devenir futuro resaltar que el 14 de julio de 2017 el PSOE y el PSC firmaron (sin aparecer ningún nombre, aunque ya era P. SÁNCHEZ secretario general del primero) la denominada «Declaración de Barcelona por el catalanismo y la España federal» que reconocía la plurinacionalidad de España y las aspiraciones de la comunidad catalana, y que recogía, a unos meses del estallido secesionista, la mayoría de las aspiraciones de ese proceso (en materia de lengua, representación en la Unesco, Poder Judicial propio, inmigración, etc.), que, por cierto, eran claramente inconstitucionales⁵¹.

En relación con el intento de preparación del segundo referéndum ilegal, como hemos señalado, se habían recurrido las partidas presupuestarias, de la correspondiente ley presupuestaria regional, y el Tribunal Constitucional, mediante Providencia de 4 de abril de 2017, las suspendió, justamente porque las mismas estaban destinadas a poder celebrar dicha consulta ilegal. La STC 90/2017, de 5 de julio, como era obvio, declara inconstitucionales y nulas tales partidas, ya que, entre otras cuestiones analizadas,

[e]l referéndum [mencionado] se inserta... en el llamado proceso constituyente dirigido a la creación de un estado independiente catalán en forma de república, puesto en marcha por la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales de 27 de septiembre de 2015, que fue declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015, de 2 de diciembre.

A continuación, la Providencia del TC de 31 de julio de 2017 admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad contra la modificación de algunos preceptos del

51. Este documento, que pretendía acercarse a la izquierda republicana catalana, explica algunas de las decisiones que el PSOE adoptará a finales de 2023 y en 2024. Sobre la declaración, vid. CUESTA, C. *El gran impostor*, op. cit., 103-105 y 133-140.

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)⁵²; suspendiendo tales preceptos y aperebiendo a algunas autoridades de los efectos del incumplimiento de la misma. Además, mediante el 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.

Durante ese verano, la «deriva insurrecta que estaba adoptando»⁵³ el proceso secesionista ni siquiera fue frenada por los atentados islamistas de Barcelona, perpetrados el 17 de agosto⁵⁴.

5.2. El intento secesionista, el importante mensaje de S. M. el rey, la aplicación del artículo 155-CE y la intervención de los tribunales

Sin perjuicio de algunas actuaciones ilegales anteriores (así, en los atentados yihadistas de Barcelona, en agosto, cuyas manifestaciones de duelo y respeto fueron

52. El recurso fue avalado por el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado 722/2017, de 27 de julio. Además de estos textos mencionados, como es sabido, se llegaron a redactar, al menos, tres borradores de una especie de pseudoconstitución (claramente inconstitucionales y fuera de los ordenamientos nacional y europeo), en cuya redacción intervino de forma importante, además del antiguo magistrado constitucional C. VIVER, el peculiar juez S. VIDAL, quien entre septiembre de 2016 y enero de 2017 dio bastantes curiosas conferencias por todo el territorio catalán, e incluso llegó a mencionar que se estaba diseñando la creación de un pequeño «ejército catalán», adquiriendo helicópteros *Chinook*, cazas F16 (¿a Israel?) y patrulleras, con el correspondiente inconstitucional *desenganche* del Mando Aéreo de Combate-Ministerio de Defensa y del dominio público marítimo terrestre. Ver URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 197-209.

53. Así lo califica, claramente, DE MIGUEL BÁRCENA, J. *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, op. cit., 127-130 (la frase en p. 128).

54. De hecho, debe resaltarse que, durante el triste funeral por los asesinados celebrado en Barcelona, se produjeron situaciones penosas y muy criticables, ya que casi no hubo gritos contra los terroristas, sino que sorprendentemente (¿o no?) se produjeron graves insultos y abucheos a los reyes y al presidente y vicepresidenta del Gobierno de la Nación, M. RAJOY y S. SÁENZ DE SANTAMARÍA. Ver URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 190-197, que llama la atención sobre algunos otros criticables hechos producidos en esos días (desde la asignación de la investigación de los atentados a la policía regional catalana, y la curiosa fotografía del dirigente del partido Podemos, actualmente prácticamente desaparecido, P. IGLESIAS, nada menos que con el embajador de Catar, en el mismo funeral a la extraña cena celebrada, unos días después de los atentados en casa del conocido empresario J. Roures (quien, por cierto, catalanizó su verdadero apellido Robles) con, entre otros, el entonces vicepresidente del Gobierno regional, O. JUNQUERAS, y el ya citado P. IGLESIAS).

utilizadas zafamente por los sediciosos contra España y contra el rey FELIPE VI), el proceso golpista de rebelión se inició en las vergonzosas sesiones del Parlamento catalán de 6 y 7 de septiembre de 2017⁵⁵, al hacerse visibles los peores augurios de lo que pretendían algunas autoridades catalanas (principalmente, por su papel esencial esos días, la presidenta del Parlamento, C. FORCADELL, que llegó a decir en el Parlamento casi vacío que «[n]osotros somos la ley», y que sería procesada más adelante)⁵⁶, como era la aprobación, de cualquier manera y a cualquier precio, de las denominadas «leyes de desconexión» (las leyes del «referéndum de autodeterminación» y «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república»⁵⁷, que, por cierto, fueron mantenidas en secreto y que tienen un cierto *aire* autoritario en su contenido, poco adecuado para un sistema democrático), con muchos nervios y con amenazas veladas a funcionarios (p. ej., por algún cantante-diputado algo conocido en el pasado y actualmente venido a menos), 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 *triquiñuelas*.

De hecho, se incluyeron varias actividades de preparación del referéndum del 1 de octubre, mediante la Resolución del Parlamento 807/XI, aprobada ya el día 7 de septiembre (DOGC del mismo día), sobre designación de miembros del órgano electoral propio, que formalmente se realizó al día siguiente. Y asimismo formalmente se aprobarían la celebración del referéndum y sus normas complementarias (Decretos 139 y 140/2017, de 6 de septiembre, DOGC del 7).

La respuesta del régimen democrático y del Estado de derecho fue inmediata e impecable, una vez interpuestos los correspondientes recursos: mediante providencias y autos del 7, 12, 19, 20 y 21 de septiembre de 2017 se admiten los mismos, se suspenden el referéndum que se pretendía celebrar, el resto de actuaciones y los correspondientes textos legislativos, y el TC impuso multas coercitivas a algunas autoridades catalanas, ya en franco proceso de sedición y rebelión, e incluso tuvo que denegar la recusación contra magistrados del Tribunal. Incidentes de ejecución a los

55. Sobre los hechos ocurridos en estos días, ver FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. 2019: «El relato del golpe de Estado en Cataluña contado por los testigos constitucionalistas». *Diario ABC*, 3 de febrero de 2019, https://www.abc.es/espana/abci-relato-golpe-estado-cataluna-contado-testigos-constitucionalistas-201902030232_noticia.html. Asimismo, ver TOMÁS ORTIZ DE LA TORRE, J. A. 2018: «Algunas reflexiones, evidencias y obviedades jurídicas sobre la pretendida secesión de Cataluña». *Revista Jurídica de Asturias*, 2018, 41: 29-57, <https://reunido.uniovi.es/index.php/RJA/article/view/12896/11773>, y, con detalle sobre la respuesta constitucional, vid. AZPITARTE SÁNCHEZ, M. 2018: «La defensa de la Constitución frente al secesionismo. Crónica política y legislativa del año 2017». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2018, 112: 147-175, <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.112.05>

56. URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 253-261.

57. DE MIGUEL BÁRCENA, J. *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, op. cit., 137-146, analiza estas leyes y las SSTC que las declararon inconstitucionales y nulas.

que, por cierto, se opuso la presidenta del Parlamento, pero no los servicios jurídicos de la Cámara. Además, posteriormente, tanto la resolución como los decretos citados serían declarados inconstitucionales. Por otra parte, el Estado adoptó otras medidas para evitar el referéndum y prever, en su caso, sus consecuencias (p. ej., se comenzaron a enviar unidades de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, en el marco de la operación *Copérnico*; se clausuró la web del futuro referéndum; se dictaron instrucciones y autos por la Fiscalía y el Tribunal Superior de Cataluña dirigidas a la Policía Nacional, a la Guardia Civil y a la policía autonómica sobre su actuación, e incluso se ordenó la requisita de urnas, papeletas, etc.; la Delegación del Gobierno advirtió a los alcaldes de la imposibilidad jurídica de que participasen en la organización de dicho referéndum y se impuso una tutela financiera sobre la Generalidad en relación con los posibles gastos del referéndum, mediante Órdenes PRA/686/2017 y HFP/878/2017, avaladas posteriormente por el Tribunal Supremo)⁵⁸.

No obstante, el 21 de septiembre⁵⁹ 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 mandamiento judicial correspondiente, en el proceso penal contra el referéndum ilegal; y que constituyeron (durante 20 horas) claros actos

58. DE MIGUEL BÁRCENA, J. *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, op. cit., 146-151. URBANO, P., *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 262-263, incluso menciona el estado de alerta de unidades de artillería del Ejército de Tierra, que estaban en agosto de maniobras en el Campo de San Gregorio (Zaragoza) y de la presencia, en octubre, de una fragata clase Santa María, con helicópteros y dotada de lanzamisiles, y dos cazaminas en el puerto de Barcelona para participar en el salón náutico.

59. La actuaciones judiciales y policiales de los días 20 y 21 de septiembre se enmarcaron en la denominada operación *Anubis*, ordenada y dirigida por el excelente juez Juan Antonio RAMÍREZ SUNYER, titular del Juzgado n.º 13 de Barcelona, ante el que se interpusieron, primero, una querrela por el abogado Miguel DURÁN, el 27 de enero de 2017, ante las acciones hechas públicas por Santiago VIDAL, ya mencionadas, de preparación de una rebelión o sedición para segregarse de España y declarar la independencia, y, después, se interpone otra del partido Vox, por los mismos hechos y acciones, incluyendo, además, como querrellados a Carlos VIVER y a SALVADÓ Y TENESA (secretario general de la Consejería de O. JUNQUERAS). Debe resaltarse que el 20 de septiembre, en el registro del domicilio de José M.ª JOVÉ, mano derecha de JUNQUERAS, se confiscó la famosa libreta *Moleskine* en la que contó, «con pelos y señales», en 187 páginas, las reuniones secretas de la conspiración secesionista (que comenzaron en enero de 2016), con las intervenciones de los posteriormente procesados y condenados por sedición y otros delitos por el Tribunal Supremo (excluyendo sorprendentemente al expresidente de la Generalidad, A. MAS, que asistió como tal a las mismas). Posteriormente, la investigación pasaría al Juzgado Central de Instrucción n.º 3 (Audiencia Nacional), como procedimiento abreviado-diligencias previas n.º 82/2017. La valentía e impecable actuación del juez RAMÍREZ al frente de ese juzgado, así como las actuaciones de la Guardia Civil, como policía judicial, admitiendo la segunda querrela (ya que el abogado Miguel DURÁN la retiró después, una vez interpuesta aquella), se describen con detalle por URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 157-161 y 215-240.

de rebelión y 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 por ser inconstitucional, y pese a otras medidas de control adoptadas por el Gobierno de la Nación, el 1 de octubre se realizó una pantomima de referéndum, sin censo, sin Administración electoral y con una campaña institucional completamente sesgada⁶⁰, y en contra de las advertencias de la denominada Comisión de Venecia (Consejo de Europa), realizadas el 2 de junio, insistiendo en que el mismo se realizara en todo momento en el marco de la Constitución española y de la legalidad vigente. Al engaño del referéndum contribuyeron, naturalmente, el Gobierno regional y sus órganos, así como muchas instituciones de la sociedad catalana (aunque, como es sabido, se produciría una importantísima salida de empresas, que cambiaron su sede a otras capitales y ciudades españolas)⁶¹, y asimismo algún conocido equipo de fútbol, que se considera «más que un club», al adherirse a la imposible declaración de secesión, y alguno de sus jugadores, al no tener mucho que hacer ya.

La celebración del referéndum fue un engaño en toda regla, al estar prohibida la propia votación por el Tribunal Constitucional y carecer de cualquiera de las garantías legales mínimas exigibles en cualquier Estado democrático: el censo para el mismo, cuyo origen no se explicó nunca, era de 5.313.564 electores, aunque pocos días antes de la fecha se le añadieron 30.000 ciudadanos más, sin explicación alguna, y el Gobierno regional se constituyó en una especie de «pseudo-Administración electoral», al estar suspendida, y nunca explicó el recuento de votos ni se realizó validación alguna de los resultados. En esta penosa situación, poco democrática, no pueden extrañar los resultados que se hicieron públicos: se contabilizaron, de forma no transparente ni segura, 2.286.217 votos (aunque más tarde se añadieron nada menos que 770.000 votos más, por lo visto, de «los colegios clausurados por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado»; si bien en estos supuestos era imposible saber con garantías el número de votantes de cada opción, pues tal asignación era falsa). A pesar de las irregularidades señaladas (debiendo añadirse que no hubo ningún control sobre la seguridad de las curiosas urnas que se utilizaron, ni sobre los votantes, su domicilio, su edad, etc., por lo que se puede mantener que los datos no son creíbles en absoluto),

60. A. TORRES DEL MORAL lo califica clarísimamente como «... ilegal, inconstitucional, fraudulento y sin garantías, no obstante lo cual los diputados independentistas validaron un resultado de imposible verificación y lo consideraron como suficiente y habilitante para proclamar la secesión de Cataluña», en «Cuarenta años de Monarquía parlamentaria (balance)». *Revista de Derecho Político (UNED)*, 2018, 101: 33-64; la referencia en p. 174.

61. Sorprendentemente, en enero de 2024, los partidos secesionistas, en el debate sobre la convalidación de varios reales decretos-leyes, proponen, en contra de la Constitución española y de la legalidad vigente, la imposición de sanciones a las empresas de cambiaron su sede oficial [véase el enlace <https://www.abc.es/espana/junts-condiciona-apoyo-decretos-imponer-sanciones-empresas-20240109091155-nt.html>].

los votos afirmativos a la secesión se dice que fueron 2.044.038 (90,1 %) frente a los 177.547 votos negativos (7,8 %) y 44.913 votos en blanco; aunque posteriormente se añadirían más votos positivos. En relación con el mismo, la Junta Electoral Central adoptó por unanimidad un acuerdo, hecho público el 4 de octubre, en el que deja claro que el 1 de octubre «no ha tenido lugar en Cataluña ningún proceso que pueda ser considerado como referéndum en ninguna de las modalidades previstas por el ordenamiento jurídico», lo se debe a que el «sujeto que lo convocó» es «incompetente», a que su «forma» vulneró resoluciones firmes del Constitucional y el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y a que su objeto fue «inconstitucional», añadiendo además «la notoria ausencia de toda garantía de objetividad y transparencia en su desarrollo, escrutinio y control». Por lo que concluye que «carecen de valor» alguno los resultados presentados sobre la consulta⁶².

Además, y es importante, en relación con lo ocurrido en la jornada del falso referéndum quedaron patentes las acciones contra la seguridad pública y la legalidad (investigadas por los tribunales ordinarios) producidas, y que la policía regional (los Mozos de Escuadra), salvo honrosas excepciones, se unió a los rebeldes, colocando en una posición muy complicada a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (Guardia Civil y Policía Nacional), que fueron sistemáticamente acechados y agredidos durante dicho día⁶³, verdaderamente negro para la democracia, en el que se culminó el proceso de rebelión, y se cometieron un buen número de delitos y faltas penales e infracciones administrativas (hechos que se agravarían en 2019, como veremos).

Ante la gravedad de esta situación, debe resaltarse el importante mensaje que S. M. el rey FELIPE VI dirigió a toda España el día 3 de octubre⁶⁴ (y que, por cierto, los secesionistas nunca han «perdonado» al rey).

El rey puso de manifiesto, en primer lugar, la gravedad de los hechos producidos, y su carácter inconstitucional e ilegal, al señalar de forma clara, y rotunda, que

62. Ver el enlace https://www.lasexta.com/noticias/nacional/junta-electoral-central-ratifica-que-referendum-catalan-carece-todo-valor_2017100459d4eb540cf210d9a8baacbb.html. Sobre los resultados del falso referéndum y sus irregularidades, ver URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 273-275, y DE MIGUEL BÁRCENA, J. *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, op. cit., 151-152.

63. URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 266-268, habla de «batalla campal».

64. Mensaje de Su Majestad el Rey, Palacio de La Zarzuela, 3 de octubre de 2017: <https://static.ecestaticos.com/file/7a1d39/08d/7a1d3908d037827cf91ad0b145a37ac7.pdf>. Sobre el importante papel del rey en contra del proceso secesionista, ver FIDALGO, S.; ROBLES, A. y otros. 2022: *Los catalanes sí tenemos Rey*. Barcelona: Hildy Ediciones, y, en relación con la trascendencia del propio mensaje, ver URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 281-285, en un apartado que significativamente titula «El mensaje de un rey sin miedo», y TORRES DEL MORAL, A. 2018: «Cuarenta años de Monarquía parlamentaria (balance)». *Revista de Derecho Político-UNED*, 2018, 101: 33-64; las referencias en pp. 56-58.

Estamos viviendo momentos muy graves para nuestra vida democrática [...] Todos hemos sido testigos de los hechos que se han ido produciendo en Cataluña, con la pretensión final de la Generalitat de que sea proclamada –ilegalmente– la independencia de Cataluña.

Desde hace ya tiempo, determinadas autoridades de Cataluña, de una manera reiterada, consciente y deliberada, han venido incumpliendo la Constitución y su Estatuto de Autonomía, que es la Ley que reconoce, protege y ampara sus instituciones históricas y su autogobierno.

Con sus decisiones han vulnerado de manera sistemática las normas aprobadas legal y legítimamente, demostrando una deslealtad inadmisibile hacia los poderes del Estado. Un Estado al que, precisamente, esas autoridades representan en Cataluña.

Han quebrantado los principios democráticos de todo Estado de Derecho y han socavado la armonía y la convivencia en la propia sociedad catalana, llegando —desgraciadamente— a dividirla...

En definitiva, todo ello ha supuesto la culminación de un inaceptable intento de apropiación de las instituciones históricas de Cataluña. Esas autoridades, de una manera clara y rotunda, se han situado totalmente al margen del derecho y de la democracia. Han pretendido quebrar la unidad de España y la soberanía nacional, que es el derecho de todos los españoles a decidir democráticamente su vida en común.

... es responsabilidad de los legítimos poderes del Estado asegurar el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones, la vigencia del Estado de Derecho y el autogobierno de Cataluña, basado en la Constitución y en su Estatuto de Autonomía.

Pero, seguidamente, el discurso real dejó un mensaje de esperanza a todos los españoles, y particularmente a los catalanes, sobre la base del sistema constitucional y democrático, e insistió en que

Sé muy bien que en Cataluña también hay mucha preocupación y gran inquietud con la conducta de las autoridades autonómicas. A quienes así lo sienten, les digo que no están solos, ni lo estarán; que tienen todo el apoyo y la solidaridad del resto de los españoles, y la garantía absoluta de nuestro Estado de Derecho en la defensa de su libertad y de sus derechos.

Y al conjunto de los españoles, que viven con desasosiego y tristeza estos acontecimientos, les transmito un mensaje de tranquilidad, de confianza y, también, de esperanza.

Y finalizó con unas palabras, dirigidas a todo el pueblo español, «para subrayar una vez más el firme compromiso de la Corona con la Constitución y con la democracia, mi entrega al entendimiento y la concordia entre españoles, y mi compromiso como Rey con la unidad y la permanencia de España».

Y el engaño y el postureo continuarían al firmarse el 10 de octubre la inconstitucional e imposible *pseudodeclaración unilateral de independencia*, con intervención del presidente de la Comunidad en el Parlamento regional, cuyo contenido, por cierto, tenía (y tiene) poco que ver con el sistema democrático, y además conculca los derechos

fundamentales de una buena parte de los ciudadanos españoles, residan o no en esa región.

Inmediatamente, se inició un *reguero*, que pronto sería un *caudaloso río*, de cambios de domicilio fiscal y traslado de empresas radicadas en esa comunidad autónoma; facilitándose tales cambios mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 15/2017, de 6 de octubre, de medidas urgentes en materia de movilidad de operadores económicos dentro del territorio nacional (BOE del 7)⁶⁵.

No obstante, la impecable respuesta del régimen democrático no tardaría en llegar, y además de forma contundente. En efecto, el Consejo de Ministros aprobó el 11 de octubre el acuerdo amparado en el art. 155-CE, en el que se requiere que el presidente de la Generalidad confirmase, antes del día 16, si alguna autoridad de la Generalidad de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si en su declaración del 10 de octubre de 2017 ante el pleno del Parlamento implica la declaración de independencia al margen de que esta se encuentre o no en vigor; incluyendo además otras precisiones y requerimientos a efectos del cumplimiento de lo anterior y de proteger el sistema constitucional y democrático (ver Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, BOE del mismo día). Requerimiento que no sería atendido por el presidente de la comunidad, en su respuesta de 16 de octubre, y que implicaría la plena aplicación del art. 155-CE⁶⁶.

Por otra parte, 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»⁶⁷. Sentencia importantísima como pocas, dado el fondo del asunto y la claridad categórica de su doctrina. El Tribunal afirma, en primer lugar, que

[p]ara ninguno de los «pueblos de España», por servirnos de las palabras del preámbulo de la Constitución, existe un «derecho de autodeterminación», entendido, al modo de la Ley 19/2017, como «derecho» a promover y consumir su secesión unilateral del Estado en el que se constituye España (art. 1.1 CE). Tal «derecho», con toda evidencia, «no está reconocido en la Constitución» [STC 42/2014, FJ 3 b), y ATC 122/2015, de 7 de julio, FJ 5]. Tampoco cabe aducir, como se hace en el preámbulo de la Ley impugnada,

65. Ver GONZÁLEZ SANZ, G. 2017: «El caso catalán: agenda política y consecuencias económicas». *El Notario del siglo XXI*, 2017, 76: 12-16, y ÁLVAREZ ROYO-VILLANOVA, S. 2017: «El traslado del domicilio social: por qué se han producido y cómo hacerlos tras el Decreto-Ley 15/2017». *El Notario del siglo XXI*, 2017, 76: 18-21.

66. El Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155-CE, se tuvo por no atendido el requerimiento planteado fue recurrido por el Gobierno regional y por algunos particulares, y se solicitó su suspensión cautelar, la cual no fue admitida mediante autos del Tribunal Supremo (Sala de lo Contenciosos n.º 4) de 26 de octubre de 2017.

67. Véase el dictamen del Consejo de Estado 793/2017, de 7 de septiembre de 2017, relativo al recurso de inconstitucionalidad contra la ley del referéndum de autodeterminación.

que forme parte de nuestro ordenamiento por vía de tratados internacionales de los que España sea parte (art. 96 CE). (FJ n.º 2)

A continuación, afirma el TC que

... ni el pueblo de Cataluña es «titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación española constituida en Estado» ni puede, por lo mismo, ser identificado como «un sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional»; tampoco los ciudadanos de Cataluña pueden «confundirse con el pueblo soberano concebido como ‘la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fuente de la Constitución y del Ordenamiento’...» [STC 90/2017, FJ 6 a)...]. (FJ n.º 5-b)

Seguidamente, la STC añade que

[l]a Nación en cuya unidad la Constitución se sustenta es la de todos los españoles, como ciudadanos libres e iguales en derechos. Son los únicos que, en hipótesis, podrían ser llamados a decidir sobre la permanencia y el destino del Estado común (art. 168 CE), sin que el poder constituyente del que son titulares únicos siguiera mereciendo ese nombre en el supuesto de que tal decisión se atribuyera a solo una fracción del pueblo español, como pretende la Ley 19/2017. Lo que a todos afecta, es decir, la permanencia o no de ese Estado común en que España quedó constituida, no podría, llegado el caso, sino ser reconsiderado y decidido también por todos [STC 90/2017, FJ 6.a)]; lo contrario entrañaría, con la ruptura de la unidad de la ciudadanía, la quiebra, en términos jurídico-constitucionales, de la Nación de todos. (FJ n.º 5-c)

Y finalmente, el TC afirma categóricamente que «*[n]ingún poder constituido puede pretender situarse por encima de la norma fundamental*, como por su sola voluntad afirma el Parlamento autonómico en un ‘abierto y expreso desafío a la fuerza de obligar de la Constitución o del ordenamiento que sobre ella se levanta’ (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5)» (FJ n.º 5-a), y, lo que es más importante, reafirma la STC que

[a]l aprobar la Ley 19/2017, *el Parlamento de Cataluña se ha alzado frente a la soberanía nacional residenciada en el pueblo español*, convocando a una fracción de ese pueblo, *en desafío a la unidad de la Nación*, a decidir la suerte del Estado común (arts. 1.2 y 2 CE), al tiempo que pretendía «arrumbar la actual posición institucional, conforme al ordenamiento en vigor, de la Comunidad Autónoma» [STC 52/2017, FJ 8.A)], con la consiguiente vulneración, por tanto, del principio constitucional de autonomía (art. 2 CE) y de las determinaciones basilares del propio Estatuto de Cataluña (arts. 1 y 2 EAC), minando así su inmediata fuente de autoridad. (FJ n.º 5) (la cursiva es nuestra).

El 27 de octubre, incluyendo una incendiaria intervención de la presidenta del Parlamento regional, C. FORCADELL⁶⁸ (que será procesada y condenada más adelante), se intentó representar la aprobación de la *pseudodeclaración de independencia* en el Parlamento regional, mediante la aprobación de dos resoluciones en las que se *declara* la independencia de Cataluña con la finalidad de constituir un Estado independiente (resoluciones que acabarían ante el Tribunal Constitucional), y, ante la extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las instituciones de la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con el procedimiento constitucional previsto, unas horas después el Senado y el Gobierno de la Nación aplicaron el artículo 155 de la Constitución española⁶⁹, 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, entre otras medidas⁷⁰.

68. Ver su texto y la situación de ese día en URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 294-300.

69. Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, y Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalidad de Cataluña, para que la Generalidad de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general (BOE n.º 260, de 27 de octubre de 2017). Curiosamente, el acuerdo original aprobado por el Consejo de Ministros, con la firma del presidente RAJOY y el sello de la ministra secretaria, se publicó en algunos diarios (p. ej. en el diario *El Confidencial* del mismo 21 de octubre: https://www.elconfidencial.com/espana/2017-10-21/este-es-el-acuerdo-del-consejo-de-ministros-para-aplicar-el-articulo-155-en-cataluna_1464728/). Los argumentos oficiales para la aplicación del art. 155-CE pueden verse en el enlace: https://static.abc.es/gestordocumental/uploads/nacional/171021_NOTA_155.pdf. Debe recordarse que el art. 155-CE casi estuvo a punto de aplicarse a la comunidad autónoma de Canarias en febrero de 1989, por el Gobierno del presidente GONZÁLEZ, siendo secretario de Estado de Hacienda el Sr. BORRELL, debido a la negativa del Gobierno regional a reducir ciertos aranceles. Por otra parte, un instrumento similar existe en Alemania (cuyo art. 37 de su Constitución constituye el antecedente del art. 155-CE), Italia, Suiza, Portugal, Austria y Estados Unidos, y ha sido utilizado por el Reino Unido (suspendiendo varias veces la autonomía y las instituciones de Irlanda del Norte) y por Holanda (suspendiendo la autonomía de la isla caribeña de Curazao).

70. Estos acuerdos, como se verá, serían recurridos ante el Tribunal Constitucional, aunque debe señalarse que la STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ n.º 8), relativa a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012, había afirmado que «... el art. 155 CE supone una... reacción última a un incumplimiento flagrante de las obligaciones

Ambos textos, pero especialmente el acuerdo del Consejo de Ministros, detallan con minuciosidad, como es suficientemente conocido, tanto la justificación de la aplicación del art. 155-CE, dada la extraordinaria gravedad de los hechos relativos a la «deriva independentista y su expresión en planteamientos ilegales», y el procedimiento llevado a cabo para articular la aplicación de dicho artículo, así como la base constitucional y fáctica del mismo, para precisar después las medidas que se adoptan en cumplimiento del mismo.

Entre las medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación, ratificadas, con algún cambio, por el Senado⁷¹, pueden resaltarse (aunque son suficientemente conocidas):

- Las relativas al cese del presidente de la Generalidad catalana y de los restantes miembros del Consejo de Gobierno, y su sustitución por los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación (órganos y autoridades que podrán dictar y adoptar las disposiciones, actos, resoluciones, instrucciones u órdenes de servicio que sean necesarias para el ejercicio de las competencias y funciones asumidas; someter a un régimen de comunicación o autorización previa de las actuaciones de la Administración regional; acordar el nombramiento, el cese, o la sustitución temporal con asunción de las funciones correspondientes, de cualesquiera autoridades, cargos públicos y personal de la Administración regional, y, en el caso de que el incumplimiento de las disposiciones, actos, resoluciones, instrucciones u órdenes de servicio dictadas por los órganos o autoridades designadas por el Gobierno de la Nación pudiera ser constitutivo de responsabilidad

constitucionalmente impuestas», y según hemos señalado tal incumplimiento ha sido claro en el proceso secesionista.

71. Ver el expediente relativo a la aplicación del art. 155-CE y las correspondientes resoluciones en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado* (XII Legislatura), n.ºs 165 y 166, de 27 y 28 de octubre de 2017, https://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_T_12_165.PDF y https://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_T_12_166.PDF. Sobre estos episodios y la aplicación del art. 155-CE, ver el excelente libro, sin desperdicio, de FREIXES, T. 2018: *155. Los días que estremecieron a Cataluña*. Madrid: Doña Tecla Ed., y más concretamente GÓMEZ ORFANEL, G. 2017: «Alcance del artículo 155 de la Constitución». *Diario La Ley (Wolters Kluwer)*, 26 de septiembre de 2017, n.º 9049 (ed. digital): 8 pp.; LAFUENTE BALLE, J. M.ª. 2018: «El art. 155 de la Constitución Española: Examen doctrinal y comparado». *Revista de Derecho Político-UNED*, n.º 102, mayo-agosto 2018, pp.79-121, y GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª. Á., «Las medidas administrativas en aplicación del art. 155 de la Constitución Española», *AIS-Ars Iuris Salmanticensis*, n.º 1/2018, pp. 383–390 [<https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/ais/article/view/19519>]. Asimismo, en este mismo número, ver los trabajos publicados del Seminario Interdisciplinar de Derecho Español, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca el 29 de noviembre de 2017, con el título «*Perspectiva jurídica del conflicto catalán*», pp. 355-396.

En relación con el precepto similar de la Constitución Federal de Alemania, ver ENNUSCHAT, J., «La vía coactiva federal a tenor del artículo 37 de la Ley Fundamental», *El Notario del siglo XXI*, n.º 76/2017, pp. 22-26.

disciplinaria, se podrá proceder a su exigencia conforme con la legislación aplicable)⁷².

- Medidas singulares sobre determinados ámbitos de actividad administrativa relativas a seguridad y orden públicos (cuyas funciones corresponderán a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación, incluyendo la dirección y mando de la policía autonómica, los mozos de escuadra); a la gestión económica, financiera, tributaria y presupuestaria (previéndose que la misma no se destine a actividades o fines vinculados o relacionados con el proceso secesionista, y que se llevará a cabo por los órganos designados por el Gobierno de la Nación), y al área de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales (correspondiendo, como sabemos, a los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación, el ejercicio, entre otras, de las funciones de la Generalidad relativas a las telecomunicaciones y a los servicios digitales, a las tecnologías de la información).
- Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña, entre las que son destacables que no se permite que el presidente del Parlamento pueda proponer candidato a la presidencia de la Generalidad ni que el Parlamento pueda celebrar debate y votación de investidura, y que no serán de aplicación ni las funciones de control y otras figuras previstas en el Reglamento del mismo, ni para impulsar la acción política y de gobierno y declaraciones institucionales respecto de las autoridades designadas para el desarrollo y ejecución de las medidas aprobadas por el Senado, y, aunque el Parlamento puede seguir ejerciendo la potestad legislativa, no se permite tramitar iniciativas que resulten contrarias a las medidas adoptadas ni a su presupuesto, objeto y finalidad, debiendo contar con la conformidad de los órganos o autoridades ya señalados.
- Medidas de carácter transversal, y complementario de las anteriores, relativas a: la normativa estatal y autonómica de aplicación, que será la vigente en cada caso; la declaración de invalidez e ineficacia de disposiciones, actos y resoluciones autonómicas dictadas en contravención con las medidas aprobadas en el acuerdo aprobado; publicaciones en boletines oficiales (previendo que la publicación en el *Diario Oficial de la Generalidad* o *Boletín del Parlamento*, sin la autorización o en contra de lo acordado por los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación, citados, determinará la falta de vigencia de la disposición normativa correspondiente, así como de la falta de validez y efectos de la resolución, acto o acuerdo objeto de publicación); creación, modificación y extinción de los departamentos, de las estructuras orgánicas y de los organismos, entes y entidades vinculadas o dependientes de la Generalidad, que corresponde igualmente a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de

72. Los ceses y sustituciones del presidente y miembros del Gobierno regional y de otros altos cargos de la Administración catalana se adoptaron mediante varios reales decretos publicados en el *BOE* de 28 de octubre de 2017.

la Nación en sustitución de aquellos; creación de órganos y designación de autoridades por el Gobierno de la Nación para el cumplimiento de las medidas derivadas del acuerdo; adopción de disposiciones y protocolos de actuación para el cumplimiento de estas medidas por las autoridades y órganos señalados; seguridad jurídica de los funcionarios públicos o empleados sujetos al régimen laboral de la Generalidad (declarando nulas incoación, tramitación y resolución de expedientes sancionadores por autoridades y órganos de la Administración regional al personal funcionario o laboral que en ella prestan servicios, por considerar infracción el acatamiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial que anulan actividades o fines vinculados o relacionados con el proceso secesionista o de las medidas contenidas en el acuerdo del Consejo de Ministros), y sobre el ejercicio de la potestad disciplinaria y traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal en relación con el incumplimiento de las medidas del acuerdo señalado.

- Las medidas anteriores, que entraron en vigor el mismo día 27 de octubre, se mantendrán vigentes y serán de aplicación hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno regional, resultante de la celebración de las correspondientes elecciones autonómicas; si bien se establecen previsiones respecto de la posibilidad de plantear modificaciones o actualizaciones de las medidas, así como de anticipar su cese si cesasen las causas que lo motivan.

Por cierto, como era de esperar, la *pseudodeclaración de independencia unilateral* obtuvo un contundente rechazo europeo e internacional.

Inmediatamente, a partir del sábado 28 de octubre, comenzaría la huida de los responsables del golpe secesionista, comenzando por la rocambolesca fuga del presidente de la Generalidad⁷³, de los consejeros del Gobierno regional y de otras de las autoridades cesadas el día anterior (aunque algunos de los responsables se quedarían en España, y fueron los que acabarían ingresando en prisión)⁷⁴. El día 30 de octubre, el fiscal general del Estado, D. José Manuel MAZA, presentaría las querellas por rebelión, sedición y malversación contra los fugados y contra otros responsables, ante el Juzgado Central de Instrucción de Guardia, así como ante la Sala de lo Penal del Tribunal

73. Tras su fuga a Bruselas, el equipo de confianza de PUIGDEMONT preparó su vuelta a España con un plan secreto, tratando de que España y el mundo se vieran obligados a reconocer la «independencia» de la comunidad catalana; plan que fue incautando el 24 de mayo de 2018 al ser detenido Víctor TERRADELLAS, relacionado con la injerencia rusa en el proceso secesionista. Ver el artículo de D. ALANDETE en *Diario ABC*, 23 de junio de 2024: 12-14, <https://www.abc.es/espana/plan-secreto-puigdemont-anular-esquerra-volver-victorioso-20240623170749-nt.html>

74. Sorprendentemente (¿o no?), la nueva portavoz del PSOE, Esther PEÑA, se estrenó en el cargo, el 22 de enero de 2024, atribuyendo a C. PUIGDEMONT la condición de exiliado, pues, aunque no llegó a pronunciar la palabra, sí afirmó que «[l]a democracia es más completa si incorporamos a aquellos actores que tuvieron, por una u otra circunstancia, que salir en 2017». Ver el enlace https://www.eldebate.com/espana/20240123/nueva-portavoz-psoe-estrena-dando-puigdemont-condicion-exiliado_168941.html

Supremo en relación con los aforados, que serían admitidas por el Juzgado Central de Instrucción n.º 3 (Audiencia Nacional), mediante Auto de 31 de octubre, y ordenándose por la jueza de la Audiencia Nacional Dña. Carmen LAMELA su detención el día 3 de noviembre, y, seguidamente, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, presidida por el magistrado D. Manuel MARCHENA, mediante Auto de 31 de octubre de 2017, admite la competencia de la Sala para la instrucción y el enjuiciamiento de los encausados por los delitos de rebelión, sedición y malversación, y encomienda al magistrado D. Pablo LLARENA CONDE la instrucción de la causa especial por la rebelión independentista, y que finalizaría con la condena a penas de prisión en 2019, como veremos⁷⁵.

Posteriormente, por si las impecables actuaciones anteriores del Tribunal Constitucional no fueran suficientes, mediante las Sentencias 120, 121 y 122/2017, de 31 de octubre, se anularon las mencionadas normas complementarias del supuesto referéndum de independencia.

Asimismo, la STC 124/2017, de 8 de noviembre, declaró, obviamente, la inconstitucionalidad y la nulidad de la Ley regional 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», ya que, siguiendo la doctrina de la previa STC 114/2017,

[l]a ley recurrida... es, con toda evidencia, inconstitucional y lo es en su conjunto al contrariar, de modo explícito, principios esenciales e indisociables de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (arts. 1.2, 2 y 9.1 CE). (FJ n.º 5);

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 respecto de 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.

75. Ver, con detalle, URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 294-314. No deja de ser muy curioso (y hasta algo sospechoso, como se llama la atención en pp. 310-314) que tres de los juristas que plantaron cara a los secesionistas e iniciaron las actuaciones procesales correspondientes que permitirían la celebración del juicio en el Tribunal Supremo, y las condenas que se impusieron, fallecieron en un corto espacio de tiempo: el juez RAMÍREZ SUNYER (del Juzgado n.º 13 de Barcelona); el fiscal general del Estado, José Manuel MAZA, y el fiscal del Tribunal Superior de Justicia catalán, José M.ª ROMERO DE TEJADA, fallecieron, respectivamente, los días 4, 18 y 27 de noviembre de 2017.

Por otra parte, el Auto del TC 142/2017, de 31 de octubre, inadmite 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, al precisar (*sacando los colores a los recurrentes*) que

[e]n realidad el recurso se ha interpuesto no ya antes de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del acuerdo del Pleno del Senado que se pretende impugnar, como exigen los artículos 31 y 33.1 LOTC, sino incluso antes de que este acuerdo fuese aprobado por la Cámara. Cuando se interpone el recurso de inconstitucionalidad por los representantes del Gobierno de la Generalitat, a las 14:23 horas del 27 de octubre de 2017, no existía siquiera el acto con fuerza de ley que se pretende recurrir. Que dicho acuerdo haya sido aprobado finalmente por el Pleno del Senado y publicado después de la interposición del recurso no cambia la conclusión: en el momento de la interposición ese acuerdo no existía.

5.3. Hacia la normalización institucional: la celebración de elecciones regionales y la finalización de la aplicación del art. 155-CE... pero la presión secesionista continuó

Las medidas de aplicación del art. 155.CE adoptadas por el Consejo de Ministros y aprobadas por el Senado, como hemos señalado, establecían que se mantendrían vigentes y serían de aplicación hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalidad, resultante de la celebración de las correspondientes elecciones al Parlamento de Cataluña. En el marco de los acuerdos anteriores, aunque quizás algo precipitadamente, mediante el Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre (BOE del 28), se procedió a convocar las nuevas elecciones al Parlamento de Cataluña, a celebrar el 21 de diciembre, y se acordó la disolución del elegido en 2015⁷⁶.

De acuerdo con la previsión anterior, la campaña electoral se llevaría a cabo en pleno inicio de los procesos judiciales ordinarios derivados del intento de rebelión, y sin que hubieran cesado los incumplimientos constitucionales y legales de carácter secesionista, y se lograron celebrar las elecciones regionales el 21 de diciembre, aunque con una situación aún complicada, distando mucho de estar solucionada⁷⁷; constituyéndose el nuevo Parlamento, resultante de los comicios, el 17 de enero de 2018.

76. DE MIGUEL BÁRCENA, J. *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, op. cit., 155, critica, con buen criterio, esta decisión, señalando que «[s]iendo el art. 155 CE un mecanismo para restablecer el orden constitucional, no parece que exista una relación causa-efecto entre convocar comicios y restablecer dicho orden...».

77. Sobre lo acontecido, ver el atinado artículo de PARADA VÁZQUEZ, J. R. 2017, «¿Remendar la Constitución para los secesionistas?». *Diario El Mundo*, 28 de diciembre de 2017: 25.

El año 2018 se inicia con la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional de los recursos de inconstitucionalidad contra la aplicación del art. 155-CE, interpuestos por diputados del partido Podemos (actualmente, casi desaparecido) y sus grupos afines, y por la Diputación Permanente del Parlamento regional (Providencias del TC de 10 de enero y de 7 de febrero), y del recurso del Gobierno de la Nación contra el Acuerdo GOV/138/2017, de 2 de octubre, del Gobierno regional catalán, por el que se crea la Comisión especial sobre la violación de derechos fundamentales en la comunidad (Providencia del TC de 10 de enero).

Una vez celebradas las elecciones regionales, como hemos señalado, el proceso de incumplimiento reiterado de leyes y otras normas continuó, bajo la dirección del nuevo presidente del Parlamento regional (R. TORRENT), intentando que C. PUIGDEMONT, fugado de la Justicia, y en busca y captura, pudiera presentarse a la investidura como presidente de la comunidad. Intento que, previo el recurso correspondiente, fue abortado por los ATC 5/2018, de 27 de enero, y 6/2018, de 30 de enero de 2018, que admiten la impugnación y proceden a la suspensión de cualquier debate de investidura del mismo, y de cualquier otra persona que esté pendiente de ingreso en prisión, e impiden el voto delegado de los parlamentarios en situación de busca y captura. Posteriormente, mediante el Auto 60/2018, de 5 de junio, el TC rechaza el recurso de súplica de C. PUIGDEMONT contra la impugnación del Gobierno, anterior, para que fuera designado candidato a la presidencia de la Generalidad; posteriormente, se dictaron algunos más, y mediante el Auto 68/2018, de 20 de junio, se declaró la desaparición sobrevenida del objeto del incidente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de las resoluciones del presidente del Parlamento regional, de 22 y 25 de enero, por la que se proponía la investidura de C. PUIGDEMONT como candidato a presidente del Gobierno catalán y por la que convocó sesión plenaria del 30 de enero. Finalmente, la STC 19/2019, de 12 de febrero, declaró inconstitucionales y nulas las resoluciones del Parlamento regional señaladas⁷⁸.

Por otra parte, comenzaron a sustanciarse ante los tribunales competentes los procesos penales contra los líderes secesionistas y otros responsables: el Tribunal Supremo abriría la causa principal contra los 18 líderes por delitos de rebelión, sedición y malversación de caudales públicos (algunos de los cuales están fugados, en situación de busca y captura); el Juzgado de Instrucción n.º 13 de Barcelona investigó la colaboración de 40 personas en los preparativos del referéndum ilegal, y asimismo la Audiencia Nacional abrió investigación contra los mandos de la policía regional por su inacción en los sucesos de septiembre y octubre de 2017. Por otra parte, muchas de las actuaciones del Tribunal Constitucional tienen que ver, en este periodo, con situaciones o peticiones de los encarcelados preventivos o de los encausados en esos procesos, como veremos.

78. Sobre esta situación y la intervención del Tribunal Constitucional, vid. DE MIGUEL BÁRCENA, J. *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, op. cit., 158-165.

Así, mediante providencias de 5 de febrero, el Tribunal Constitucional admite los recursos de amparo de J. CUIXART y J. SÁNCHEZ; siendo denegada la excarcelación del último por el Auto 22/2018, de 7 de marzo, y de nuevo al resolverse el recurso de súplica contra el anterior por el Auto 38/2018, de 22 de marzo.

En relación con los problemas planteados en 2017, la STC 10/2018, de 5 de febrero, resolvió el recurso de amparo promovido por el Grupo Parlamentario Socialista en relación con los acuerdos de la Mesa del Parlamento regional que inadmitieron su solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias en relación con la proposición de ley denominada «del referéndum de autodeterminación»; estimando el mismo, declara que se ha vulnerado el derecho de los diputados a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE); que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), y anula los acuerdos referidos. Por su parte, la STC 27/2018, de 5 de marzo, estimó en términos similares el recurso de amparo interpuesto por el Partido Socialista contra la misma situación anterior en relación con la proposición de ley denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república». Si bien, debe tenerse en cuenta que ambos textos ya habían sido declarados inconstitucionales y nulos por el Tribunal Constitucional en 2017. Además, mediante Providencia de 5 de junio se admite a trámite el recurso de amparo de Ciudadanos contra los acuerdos del Pleno del Parlamento regional que tramitaron la proposición de ley del denominado «referéndum de autodeterminación».

Al ser pospuesto el debate de investidura señalado, la Providencia del TC de 6 de marzo admite el recurso de amparo interpuesto por el Partido Socialista contra la decisión del presidente de la Mesa del Parlamento, de 30 de enero de 2018, por la que se pospuso *sine die* el pleno previsto para el mismo día, al efecto de sustanciar el debate de investidura del candidato por él mismo propuesto a la Cámara, y, unos días después, mediante la Providencia de 20 de marzo, el Tribunal Constitucional, por unanimidad, rechaza suspender cautelarmente el aplazamiento del pleno de investidura acordado por el presidente del Parlamento regional el 9 de marzo, al no haber sido recurrido.

Unos días después, mediante Providencia de 10 de abril de 2018, el Tribunal Constitucional, por unanimidad, admite a trámite el recurso de amparo presentado por C. FORCADELL y A. SIMÓ contra la decisión del Tribunal Supremo de asumir la competencia en la causa penal por el referéndum ilegal del 1 de octubre de 2017.

Seguidamente, la STC 46/2018, de 26 de abril, estimó el recurso de amparo promovido varios diputados del Grupo Parlamentario Socialista respecto de los acuerdos de la Mesa del Parlamento regional admitiendo a trámite la solicitud de comparecencia del presidente de la Generalidad de Cataluña «para valorar los resultados del referéndum del día 1 de octubre y sus efectos, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley de referéndum de autodeterminación», ya que tales acuerdos suponen la vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas en relación con el derecho de los ciudadanos a participar, a través de sus representantes, en los asuntos públicos, pues

la admisión a trámite de esa iniciativa parlamentaria supone la aplicación de una norma legal suspendida en su vigencia por el Tribunal Constitucional y conlleva la pretensión de alterar la condición y posición institucional de la asamblea legislativa autonómica, por lo que anula tales acuerdos. Por su parte, la STC 47/2018, de 26 de abril, estima el recurso de amparo promovido también por diputados del Grupo Parlamentario Socialista relativo a la admisión a trámite de las propuestas de resolución denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», por las mismas razones que en el supuesto anterior.

Asimismo, mediante el Auto 49/2018, de 26 de abril, se admite a trámite la impugnación por el Gobierno de la Nación de las resoluciones del presidente del Parlamento regional por la que se propone la investidura del fugado C. PUIGDEMONT como candidato a presidente del Gobierno de la Generalidad y por la que se convoca sesión plenaria el 30 de enero de 2018, en la parte que se refiere a la inclusión en el orden del día del debate del programa y votación de investidura, y procede a la suspensión de las resoluciones impugnadas.

Además, mediante Providencia de 8 de mayo, el TC admite el recurso de amparo promovido por diputados del Grupo Parlamentario Ciudadanos sobre los acuerdos de la Mesa del Parlamento regional, de 3 y 24 de abril de 2018, por los que se admite la delegación de voto de los diputados fugados C. PUIGDEMONT y A. COMÍN; sin adoptar medida cautelar alguna. Y mediante Providencia de 9 de mayo se admite el recurso de amparo promovido por el Partido Popular, en relación a la misma cuestión.

El TC, por Providencias de 8 de mayo, admite a trámite el recurso de amparo de O. JUNQUERAS contra el auto del Tribunal Supremo que confirma su ingreso en prisión provisional, y asimismo admite a trámite el recurso de amparo de J. SÁNCHEZ contra la denegación del Tribunal Supremo de la libertad provisional y de un permiso penitenciario, pero sin adoptar cautelares; mediante la Providencia de 9 de mayo admite a trámite el recurso de amparo de O. JUNQUERAS contra la denegación del Tribunal Supremo del traslado de centro penitenciario, y mediante Autos 53 a 55/2018, de 22 de mayo, se rechazan el recurso de amparo interpuesto por O. JUNQUERAS sobre resoluciones de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo relativas a su prisión provisional, y asimismo se rechaza suspender la prisión provisional y la concesión de un permiso penitenciario a J. SÁNCHEZ; y por Providencia de 5 de junio se admite a trámite el recurso de amparo de J. TURULL y J. RULL contra la decisión del Tribunal Supremo de mantener su prisión preventiva.

Además, la Providencia del TC de 9 de mayo de 2018 admite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno sobre la Ley 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, y la suspende al permitir, entre otras cosas, una investidura no presencial del presidente de la Generalidad.

Por otra parte, la Providencia del TC de 5 de junio de 2018 emplaza al Gobierno de la comunidad catalana a presentar alegaciones sobre numerosos recursos de inconstitucionalidad pendientes de tramitación por la aplicación del artículo 155-CE.

Finalmente, después de las investiduras fallidas de J. TURULL y de J. SÁNCHEZ, una vez conseguidos los votos necesarios, de formaciones políticas secesionistas, se lograría la investidura (por un voto, hay que decir) de J. TORRA Y PLA, que mediante el Real Decreto 291/2018, de 15 de mayo (BOE del 16), fue nombrado presidente de la Generalidad, y que tomaría posesión el 17 de mayo, en un desangelado acto, sin representantes del Gobierno de la Nación ni invitados, y utilizándose una fórmula de asunción del cargo de dudosa legalidad, al no mencionarse ni la Constitución española, ni el Estatuto de Autonomía ni al rey. A continuación, el nuevo presidente aprobó un decreto de nombramiento de los miembros del Gobierno regional que, al incluir a encarcelados y huidos de la justicia, no fue ordenada su publicación en el *Diario de la Generalidad* por el Gobierno de la Nación, en uso de los poderes derivados del acuerdo de aplicación del art. 155-CE. Después de los correspondientes «tiras y aflojas» políticos, se aprobaría un nuevo Decreto 3/2018, de 29 de mayo (DOGC de 1 de junio), nombrando a los miembros del Gobierno regional, ya sin encarcelados ni huidos. En este momento, y de este modo, finalizaría la aplicación del art. 155-CE en la comunidad autónoma catalana, conforme con el acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017 (es decir, 218 días después)⁷⁹; aunque la situación estaba lejos de solucionarse, pues los envites secesionistas continuarían, agravándose, hasta la actualidad.

El segundo semestre de este año se inicia, asimismo, con varias actuaciones del Tribunal Constitucional relacionadas con recursos de amparo de los encarcelados por la rebelión-sedición y con un parece que claro intento obstruccionista del proceso penal iniciado.

Así, el Auto del Tribunal Constitucional 82/2018, de 17 de julio, deniega el amparo, y la suspensión de las resoluciones impugnadas, concretamente, de dos de los cargos públicos encausados y encarcelados (J. TURULL y J. RULL) que interpusieron un recurso de amparo contra el Auto de 17 de mayo de 2018, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que a su vez desestimó el recurso de apelación contra el Auto de 23 de marzo de 2018, del magistrado instructor en la Causa Especial n.º 20907/2017, en el que se acuerda la prisión provisional, comunicada y sin fianza de los recurrentes, al estimar los recurrentes que se ha vulnerado el derecho fundamental a la libertad, a la representación política y al acceso a cargos públicos, por haberse acordado la prisión provisional de los diputados demandantes sin concurrir los presupuestos constitucionales que legitiman dicha medida cautelar (arts. 17 y 23-CE), y que, asimismo, se había vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías en su vertiente del derecho al juez imparcial (art. 24-2.º-CE), dado que se infringe el derecho a la imparcialidad judicial por haberse instado de oficio por el magistrado instructor la celebración de la vista prevista legalmente, sin que las medidas cautelares anteriormente adoptadas se hubieran revelado insuficientes ni su reforma hubiera sido solicitada por las acusaciones; además, la demanda de amparo solicita la adopción de medidas cautelares, tales

79. DE MIGUEL BÁRCENA, J. *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, op. cit., 161-171.

como la suspensión de la decisión de prisión provisional y que se proceda de inmediato a su nombramiento como consejeros del Gobierno catalán.

El Tribunal Constitucional afirma que

[l]a suspensión cautelar de las resoluciones impugnadas en amparo se configura como una medida provisional [prevista en el art. 56-LOT] de carácter absolutamente excepcional y de aplicación fundamentalmente restrictiva, que deriva de la necesidad de preservar el interés general, de la garantía de la efectividad de las decisiones de los poderes públicos, y del aseguramiento de la ejecución de las resoluciones dictadas por jueces y tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional. [Añadiendo que] [l]a doctrina constitucional ha establecido, de forma constante e indubitada, en relación con la posibilidad de acordar la suspensión de decisiones judiciales en que se acuerdan medidas cautelares privativas de libertad, como es la prisión provisional en el marco de un procedimiento penal, que, aunque la afección del derecho a la libertad personal que produce su ejecución cause perjuicios irreparables, sin embargo, su suspensión equivaldría a un otorgamiento anticipado del amparo, por lo que ha rechazado la posibilidad de su suspensión en el procedimiento de amparo,

tal como confirman últimamente en esa misma causa especial los Autos TC 22/2018, de 7 de marzo; 38/2018, de 22 de marzo, y 53 y 54/2018, de 22 de mayo; doctrina constitucional que conduce, se dice, a la denegación de la solicitud de suspensión de las resoluciones impugnadas, pues «acceder a la misma equivaldría al otorgamiento anticipado del amparo solicitado, con independencia del alcance y efectos de una eventual sentencia estimatoria en este recurso», si bien se realizan más consideraciones en dicho sentido.

Por otra parte, mediante sendas Providencias del TC de 17 de julio y de 6 de septiembre de 2018, el Pleno del mismo recaba para sí los recursos de amparo, interpuestos por algunos otros encausados y encarcelados o huidos, como J. SÁNCHEZ, D. BASSA, C. FORCADELL (cuyo recurso sobre esta cuestión es denegado mediante el Auto TC 98/2018, de 18 de septiembre, al entender que la suspensión de la prisión provisional equivaldría a un otorgamiento anticipado del amparo, tal como se ha señalado anteriormente), A. GABRIEL (fugada) y M. BOYA, contra Autos de 17 de mayo de 2018 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que desestimaron los recursos de apelación interpuestos contra los Autos de 23 de marzo y 10 de abril de 2018, dictados en la Causa Especial n.º 20907/2017, y del fugado C. PUIGDEMONT contra Autos del TS de 9 y 23 de marzo de 2018, dictados en la misma Causa Especial, y otras actuaciones; siendo inadmitidos tales recursos de amparo. Además, mediante providencia de la misma fecha, el TC admite a trámite el recurso de amparo interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos en el Parlamento catalán, contra el Acuerdo del Pleno del Parlamento de 7 de septiembre de 2017 sobre la alteración del orden del día; contra el Acuerdo también del Pleno del Parlamento de la misma fecha, consistente en la supresión de trámites reglamentarios y legales preceptivos, y contra los Acuerdos de la Mesa del Parlamento regional de 7 y 8 de septiembre de 2017 sobre denegación del debido traslado de la solicitud de dictamen y sobre la no

estimación de la petición de reconsideración contra el acuerdo denegatorio anterior. Además, mediante Providencias de 2 y 30 de octubre, 13 de noviembre y 18 de diciembre de 2018, el Tribunal Constitucional recaba para el Pleno el conocimiento de diversos recursos de amparo interpuestos por otros encausados o encarcelados de rebelión-sedición, como O. JUNQUERAS, R. ROMEVA, C. PUIGDEMONT (fugado), C. PONSATÍ (fugada), L. PUIG (fugado), J. CUIXART, F. HOMES, J. SÁNCHEZ, J. TURULL, J. RULL, J. CABRÉ, J. M.^a JOVÉ, M. SERRET (fugada) y T. COMIN (fugado), contra varios autos del Tribunal Supremo y actuaciones de otros tribunales. Algunos de estos recursos de amparo se deniegan por autos TC de 11 y 18 de diciembre de 2018, siguiendo la doctrina anterior en casos similares.

Más importante es la Providencia del TC de 17 de julio de 2018, al admitir a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas promovida por el Gobierno de la Nación contra los apartados 1 a 5 de la Moción 5/XII del Parlamento catalán, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional, aprobada en sesión de 5 de julio de 2018. Además, al tener por invocado por el Gobierno el art. 161-2.º-CE, se produce la suspensión de los textos recurridos.

Con fecha 9 de mayo de 2018, se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley del Parlamento catalán 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, y se hace invocación expresa del art. 161-2.º-CE, con la finalidad de que se produzca la suspensión de los preceptos impugnados. Preceptos que permitirían la investidura del presidente del Gobierno regional, a distancia, sin estar el candidato presente, suprimiéndose el deber de asistencia del candidato al acto de su propia investidura y el derecho de los diputados y grupos parlamentarios a debatir con el candidato. Mediante el Auto TC 97/2018, de 18 de septiembre, se mantiene la suspensión de la norma impugnada, ya que, se dice, la presunción de legitimidad de la norma autonómica debe ceder, y mantenerse en suspenso hasta la resolución del recurso, debido el riesgo para la seguridad jurídica que entraña su aplicación, pues lo que quedaría cuestionado es toda la acción de un Gobierno —y la Administración dependiente de él— dirigido por un presidente cuyo proceso de investidura puede ser declarado nulo por vulnerar la Constitución española; más concretamente, se dice,

si los actos del Gobierno fueran adoptados mediante sesiones no presenciales y luego este régimen de actuación fuera declarado inconstitucional y nulo, el conjunto de su acción política y jurídica podría quedar bajo cuestión. Además, no es aventurado pensar que, en tanto se resuelve el proceso constitucional, los acuerdos del ejecutivo autonómico podrían ser impugnados en masa, con la inevitable incertidumbre que ello supondría para la acción de gobierno.

Por otra parte, el Pleno, mediante Providencia de 2 de octubre de 2018, acuerda recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos, y admitirlo a trámite, en relación con el Acuerdo de la Mesa del Parlamento catalán de 19 de septiembre de 2017, mediante el que se decidió

modificar el previo Acuerdo de 18 de julio de 2017 relativo al calendario de sesiones ordinarias del Pleno, trasladando la celebración de la sesión inicialmente prevista para los días 20 y 21 de septiembre de 2017 a los días 20 y 21 de diciembre de 2017 (*BOPC* 520, de 21 de septiembre de 2017), lo que impidió sustanciar en la fecha prevista la iniciativa presentada por los recurrentes, admitida a trámite el 12 de septiembre de 2017. Además, mediante Providencias TC de 30 de octubre y 11 de diciembre de 2018 se admite y se recaba para el Pleno el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario socialista contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento catalán de 26 de junio, 2 de julio y 4 y 8 de octubre de 2018.

Seguidamente, mediante Providencia TC de 28 de noviembre de 2018 (*BOE* de 4 de diciembre de 2018) se admitió a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas, en relación con las letras c) y d) del apartado 15 del epígrafe II, titulado «Instituciones y administraciones», de la Resolución 92/XII del Parlamento catalán, de 11 de octubre de 2018, sobre la priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia.

Algunos de los recursos de amparo mencionados fueron resueltos a finales de año por el Tribunal Constitucional. Así, en primer lugar, la STC 129/2018, de 12 de diciembre de 2018 (*BOE* de 15 de enero de 2019), resuelve el recurso de amparo promovido por C. FORCADELL y A. SIMÓN en relación con los autos de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo mencionados que declararon la competencia de este órgano jurisdiccional para la instrucción y en su caso el enjuiciamiento de las recurrentes por los delitos de rebelión, sedición y malversación de caudales públicos. El TC, con una impecable doctrina constitucional, inadmite el recurso planteado, pues, en resumen, «la alegada vulneración del derecho al juez predeterminado por la ley, a través de las que se denuncia la falta de competencia objetiva de la Sala Penal del Tribunal Supremo para conocer de la causa penal, es prematura dado el momento procesal en el que se ha planteado, ya que permanece abierto un cauce procesal legalmente pertinente en el que dilucidar dicha cuestión en la vía judicial». A continuación, las SSTC 130 y 131/2018, de 12 de diciembre de 2018 (*BOE* de 15 de enero de 2019), inadmiten los recursos de amparo, análogos al anterior, promovidos por A. GABRIEL (fugada) y M. BOYA, con argumentos asimismo similares a los del asunto anterior.

Finalmente, en este período, el pronunciamiento constitucional más importante es la STC 136/2018, de 13 de diciembre de 2018 (*BOE* de 15 de enero de 2019), relativa a algunos apartados de la Moción 5/XII del Parlamento catalán sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional, aprobada en la sesión de 5 de julio de 2018, impugnados por el presidente del Gobierno de la Nación, ya que reiteran mociones ya anuladas y el denominado, e inconstitucional, derecho a decidir y a la autodeterminación, pretendiendo *revivir* normas regionales anuladas, por ser inconstitucionales. La STC declara inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3 de la moción impugnada, reafirmando la impecable doctrina constitucional de las anteriores SSTC 259/2015, de 2 de diciembre, y 42/2014, de 25 de marzo.

El primer semestre de 2019 se inicia, asimismo, con varias actuaciones del Tribunal Constitucional relacionadas con recursos de amparo de los encarcelados por

la rebelión-sedición catalana, y con claro intento obstruccionista del proceso penal iniciado.

La STC 19/2019, de 12 de febrero de 2019, resuelve la impugnación formulada por el Gobierno de la Nación en relación con las resoluciones en las que el presidente del Parlamento de Cataluña proponía candidato para la investidura como presidente del Gobierno de la Generalidad de Cataluña al huido PUIGDEMONT; lo que suponía un intento de falsear las normas constitucionales y parlamentarias en la materia.

El Gobierno de la Nación fundamenta la impugnación en que PUIGDEMONT, al encontrarse huido de la justicia y existir una orden judicial de busca y captura e ingreso en prisión contra él, no iba a comparecer personalmente en la sesión de investidura, y que, si se hubiera realizado la sesión de investidura del candidato propuesto, no hubiera podido acudir a exponer su programa personalmente ante la Cámara ni participar en el posterior debate parlamentario, por lo que considera que la investidura a la que se refieren las resoluciones impugnadas solo podía efectuarse por sustitución o a través de medios telemáticos y, en su opinión, esta forma de celebrar el acto de investidura es contraria a la Constitución española.

La STC estima que es una exigencia constitucional que el candidato propuesto para la presidencia de la Generalidad tenga que comparecer personalmente ante la Cámara regional para defender su programa de gobierno y solicitar su confianza, pues, aunque ni la Constitución española ni el Estatuto de Autonomía establecen expresamente que el candidato a la presidencia de la Generalidad deba comparecer de forma presencial ante la Cámara regional para poder celebrar la sesión de investidura, esa exigencia se encuentra implícita en esas normas, pues así lo imponen, por una parte, la naturaleza parlamentaria de este procedimiento y, por otra, la propia configuración del procedimiento de investidura, ya que el ejercicio de las funciones representativas ha de desarrollarse, como regla general, de forma personal y presencial, pues la presencia de los parlamentarios en las Cámaras y en sus órganos internos es un requisito necesario para que puedan deliberar y adoptar acuerdos. En este sentido, de forma muy clara, la STC afirma que

La sesión de investidura no puede celebrarse sin la presencia del candidato en el Parlamento. La comparecencia a través de medios telemáticos menoscabaría el desarrollo de este procedimiento parlamentario en el que la interacción entre el candidato y los otros diputados es esencial para su recto desenvolvimiento. Tales medios podrían permitir que el candidato expusiera su programa de gobierno e interviniera a distancia en el debate, pero no podrían garantizar el correcto desarrollo del procedimiento de investidura. La comparecencia del candidato a través de medios telemáticos conllevaría que la sesión de investidura se celebrase simultáneamente en dos lugares distintos: en la sede del Parlamento y en el lugar donde se encontrara el candidato. Este desdoblamiento determinaría que quienes participan en este acto no pudieran percibir directamente todo lo que sucede en él, lo que puede afectar al desarrollo de la sesión de investidura. La transmisión de la sesión celebrada en el Parlamento podría no recoger íntegramente lo que está sucediendo en la Cámara (las intervenciones espontáneas

de los diputados, sus gestos u otras reacciones que pudieran tener). De igual modo, la transmisión de la intervención del candidato podría no mostrar todo lo que está ocurriendo en el lugar desde donde el candidato realiza su intervención (al encontrarse fuera del Parlamento, podría contar, por ejemplo, con apoyos de los que no dispondría si hubiera comparecido personalmente ante la Cámara) lo que podría afectar a la forma de realizar su intervención e, incluso, a su contenido [...]

Una comparecencia telemática no equivale a una comparecencia presencial [...]

[Además, añade el TC] ... el derecho de los parlamentarios a ejercer su cargo público (art. 23.2 CE) y el correlativo derecho de los ciudadanos a participar en las funciones públicas a través de sus representantes (art. 23.1 CE) pueden resultar vulnerados si no se respetan las normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios y tales normas inciden en aspectos que forman parte del núcleo de la función representativa [en este sentido, entre otras muchas, SSTC [38/1999](#), de 22 de marzo, FJ 2; [27/2000](#), de 31 de enero, FJ 4; [57/2011](#), de 3 de mayo, FJ 2; [114/2017](#), FJ 6 a), y [27/2018](#), de 5 de marzo, FJ 4].

Por ello, la STC declara la inconstitucionalidad y la nulidad de las resoluciones del presidente del Parlamento de Cataluña de 22 de enero de 2018, por la que se proponía la investidura de C. PUIGDEMONT como candidato a presidente del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, y de 25 de enero de 2018, por la que se convocaba sesión plenaria en la parte que se refiere a la inclusión en el orden del día del debate del programa y votación de investidura.

Posteriormente, se confirma esta doctrina en la importante STC 45/2019, de 27 de marzo de 2019, relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno de la Nación respecto de diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, declarando la nulidad de los preceptos legales autonómicos que posibilitan la investidura no presencial del candidato a la presidencia de la Generalidad, así como la celebración de reuniones a distancia del Consejo de Gobierno.

Esta STC 45/2019 sigue la doctrina de la anterior en relación con la posibilidad de investidura a distancia del candidato a presidente de la Generalidad, y, sobre las reuniones a distancia del Consejo de Gobierno regional, afirma, que

[e]l carácter deliberativo de las sesiones del Gobierno es consustancial a la naturaleza de las decisiones que se adoptan en aquellas» [y resalta] «la singularidad del Gobierno como órgano colegiado, lo que excluye que se le puedan trasladar, sin más, las reglas generales sobre uso de medios telemáticos previstas para los órganos colegiados «administrativos», como hace la norma impugnada. Habrá actuaciones, como la remisión de la documentación preparatoria, las convocatorias o las actas, en las que el uso de medios telemáticos por el Gobierno no plantee ninguna objeción desde la óptica constitucional. En cambio, para aquellas otras que constituyen el núcleo de su función, como es la forma de celebrar las sesiones, deliberar y adoptar acuerdos, la conclusión no puede ser la misma.

Siguiendo la doctrina de la Sentencia anterior, citada, el Tribunal Constitucional confirma que

En efecto, si el ejercicio de determinadas competencias se confía a un órgano colegiado es para que sean varias personas quienes se corresponsabilicen de la decisión y que, antes de ser adoptada esta, se haga por los miembros un previo turno de exposición de los diversos puntos de vista, mediante el intercambio de opiniones, pareceres y enfoques. Si el debate previo no fuera esencial para la adopción de decisiones colectivas, las sesiones del órgano colegiado se podrían sustituir por la comunicación al presidente del criterio individual de cada miembro sobre cada asunto del orden del día, computándose luego el resultado final.

El debate y deliberación previa, ínsitos a toda decisión colegiada, y la forma en que se desenvuelve, es tanto más relevante cuanto mayor importancia revisten las funciones del órgano en cuestión. En un sistema democrático de Estado de Derecho, junto a las del órgano parlamentario, son las decisiones que se adopten por el Ejecutivo, las que mayor repercusión tienen en la vida cotidiana de los ciudadanos. La Constitución, en referencia al Gobierno de la Nación, dispone que «[e]jerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria» (art. 97 CE) y en el ámbito constitucional de sus competencias, también cualquier Gobierno autonómico ejerce las funciones ejecutivas y la potestad reglamentaria que les son propias, tomando decisiones colegiadas para cuyo recto desempeño no es indiferente que el debate sea presencial o a distancia.

Por lo que, «[a]sí las cosas, verificábamos que, más allá de la actividad parlamentaria, '[l]a actuación de forma presencial es, por tanto, necesaria para que los órganos colegiados, en general, puedan formar debidamente su voluntad'...».

En cuanto a la presencia de los miembros del Gobierno regional en el lugar apropiado para su celebración, el Tribunal Constitucional reafirma que

... en la STC 19/2019, FJ 5, constatábamos, por un lado, que la presencia de los parlamentarios en un determinado lugar permite asegurar que no puedan ser perturbados en el ejercicio de sus funciones y, por otro, al mismo tiempo, sirve para hacer la institución visible frente a la ciudadanía.

Ambas razones se predicán también del Gobierno. El ejercicio de sus funciones, sin temor a interferencias externas, la propia seguridad de sus miembros, la libertad con que deban afrontar su participación en los debates y deliberaciones y el secreto que deben preservar respecto de estas pueden no quedar protegidas en una reunión a distancia con las mismas garantías que en una presencial.

Por todo lo cual, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y la consiguiente nulidad de los preceptos impugnados relativos a tales cuestiones.

Seguidamente, el Tribunal Constitucional ha resuelto, inadmitiéndolos, varios recursos de amparo de los procesados, y en prisión preventiva, que tenían una clara finalidad obstruccionista. Estas sentencias, con una doctrina similar, entre otras, son las siguientes:

- STC 20/2019, de 12 de febrero de 2019, que inadmite el recurso de amparo promovido por C. FORCADELL en relación con las resoluciones dictadas por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en el incidente de recusación del magistrado instructor de la causa especial (n.º 20907-2017) por los posibles delitos de rebelión, sedición y malversación de caudales públicos.
- STC 27/2019, de 26 de febrero de 2019, que inadmite el recurso de amparo promovido por C. PUIGDEMONT y otras dos personas respecto de las resoluciones dictadas por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en la tramitación de la causa especial, citada, por los presuntos delitos de rebelión, desobediencia y malversación de caudales públicos.
- SSTC 29 y 30/2019, de 28 de febrero de 2019, que inadmiten los recursos de amparo promovidos por J. SÁNCHEZ y J. CUIXART en relación con las resoluciones de un Juzgado Central de Instrucción y la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional acordando la medida cautelar de prisión provisional de ambos.
- SSTC 38 y 39/2019, de 26 de marzo de 2019, que inadmiten los recursos de amparo promovidos por M. SERRET, A. COMÍN, J. TURULL y J. RULL respecto de la inadmisión de la recusación del magistrado de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo instructor de la causa especial citada por los presuntos delitos de desobediencia y malversación.
- STC 50/2019, de 9 de abril de 2019, que desestima el recurso de amparo promovido por D. BASSA respecto de las resoluciones dictadas por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo acordando prisión provisional en la causa especial citada.
- STC 62/2019, de 7 de mayo de 2019, que inadmite en una parte y desestima en otras el recurso de amparo promovido por J. CUIXART respecto de las resoluciones dictadas por el magistrado instructor y la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que acuerdan su procesamiento por delito de rebelión y deniegan su petición de libertad provisional.
- STC 75/2019, de 22 de mayo de 2019, que inadmite el recurso de amparo promovido por J. SÁNCHEZ respecto del acuerdo de la comisión disciplinaria del centro penitenciario de Madrid v que le impuso una sanción disciplinaria, confirmada en alzada y reforma por el juzgado de vigilancia penitenciaria.

Por otra parte, las SSTC 41 y 42/2019, de 27 de marzo de 2019, estiman los recursos de amparo promovidos por diputados de Ciudadanos en relación con diversos acuerdos adoptados por el pleno y la mesa del Parlamento respecto de la tramitación de unas proposiciones de ley denominadas «del referéndum de autodeterminación» y «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república» de 2017, y declaran que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes.

Asimismo, la STC 52/2019, de 11 de abril, declara la extinción del recurso de amparo por la pérdida sobrevenida del objeto promovido por diputados del Grupo Socialista

respecto de la decisión del presidente del Parlamento de Cataluña posponiendo *sine die* el pleno de investidura del candidato a presidente de la Generalidad.

Además, en un intento claro de desprestigiar a la Jefatura del Estado, mediante resolución 298/XII, de 7 de marzo de 2019, del Parlamento regional, se procedió a la creación de una Comisión de Investigación sobre la Monarquía, nada clara. Impugnada por el Gobierno de la Nación, el Tribunal Constitucional procedió, por Providencia de 26 de marzo de 2019 (BOE del 29), a admitir el recurso y suspender dicha resolución, al tener por invocado por el Gobierno de la Nación el artículo 161-2.º de la Constitución española.

Finalmente, en este período, además de continuar con normalidad la Causa especial n.º 20907-2017 ante la Sala 2.⁸⁰, el Tribunal Supremo ha sentenciado algunos de los procesos iniciados en relación con ciertas acciones de diversas instituciones en connivencia con el proceso de rebelión-sedición seguido en la comunidad, de carácter no penal.

Así, en primer lugar, las SSTs 920/2019, de 26 de junio (Roj: STS 2088/2019 - ECLI: ES:TS:2019:2088); 937/2019, de 28 de junio (Roj: STS 2218/2019 - ECLI: ES:TS:2019:2218); 949/2019, de 1 de julio (Roj: STS 2213/2019 - ECLI: ES:TS:2019:2213), y 448/2019, de 1 de julio (Roj: STS 2211/2019 - ECLI: ES:TS:2019:2211)⁸¹, que resuelven los recursos interpuestos por la Administración General del Estado sustantivamente contra sendos acuerdos de los Plenos de varios Ayuntamientos que declaran el correspondiente municipio como territorio catalán libre y soberano, proclaman la voluntad mayoritaria de sus habitantes consistente en que esta soberanía sea ejercida por un nuevo Estado libre y soberano y piden al Parlamento regional que trabaje para conseguir ese objetivo cuanto antes mejor (aunque formalmente resuelven recursos de casación interpuestos contra las sentencias del TSJ catalán que avalaron la legalidad de parte de esos acuerdos).

La STS 920/2019, de 26 de junio, cuya doctrina mantienen las restantes, comienza afirmando (siguiendo la STC 42/2014, de 25 de marzo) que

... en referencia al principio de legalidad que, «en él se manifiesta la preeminencia del Derecho entendido en este contexto como la subordinación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico» y que «la primacía incondicional de la Constitución 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». Concluyendo que, de esta forma, se protege el principio democrático pues la garantía de integridad de la Constitución ha de ser vista como preservación del respeto a la voluntad popular.

80. Ver el enlace <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Causa-especial-20907-2017/>

81. Sobre las mismas, ver CASTILLO ABELLA, J. 2019: «Declaraciones municipales de soberanía y control judicial». *Blog-IDL-UAM, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid*, 9.10.2019, <http://www.idluam.org/blog/declaraciones-municipales-de-soberania-y-control-judicial/>

Añadiendo atinadamente el verdadero significado del principio de legalidad en los Estados democráticos, al afirmar que

Estas últimas afirmaciones, de carácter sustantivo, sí son aplicables al caso que ahora enjuiciamos y resultan de relevancia para nuestra resolución porque no existe en nuestro Derecho ningún espacio franco o libre de la Ley, en el que puedan actuar poderes públicos. Abundando en lo que afirma el FJ 4 c) de la STC 42/2014, la Constitución se fundamenta en el principio de vinculación positiva de todas las Administraciones públicas al principio de legalidad. Así resulta de los artículos 9.1... y del artículo 103.1 CE..., lo que alude a una conformidad total de la actuación a las normas y a los principios que las inspiran y no una libertad básica de actuación con el único límite externo de las normas mismas. El artículo 70 LJCA es, ya en la legalidad ordinaria, un adecuado reflejo de este principio esencial, que sirve para anticipar la respuesta que daremos a las cuestiones que plantea el auto de admisión.

Según esta impecable doctrina, el TS señala que la cuestión planteada se reduce a determinar si el acuerdo municipal respeta o no los límites que la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el derecho supranacional y las leyes que enmarcan la autonomía municipal conceden, en este caso, al Ayuntamiento de Caldas de Montbuy en la materia en la que ha dictado el acuerdo recurrido.

Después de analizar la legislación aplicable, el TS concluye impecablemente que

ni en la legislación básica del Estado ni en los artículos 151 y 160 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio) o en la legislación de desarrollo existe elemento alguno que permita colegir que la petición que formula el acuerdo municipal impugnado afecte al ámbito del interés municipal o al de las relaciones entre el municipio y la Generalidad de Cataluña.

Por si lo anterior no fuera suficiente para anular los acuerdos citados, en relación con las competencias municipales, la STC afirma, asimismo claramente, que

[l]a misma respuesta negativa resulta de la regulación legal de las competencias municipales [...] Si se atiende al artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, es ostensible la falta de competencia municipal para dictar el acuerdo impugnado porque no existe entre las competencias municipales, ninguna atribución que consienta a un municipio terciar en aspectos de evidente trascendencia constitucional, que afecten a la titularidad de la soberanía, a la petición de una fragmentación del Estado, ni a trastocar, o pedir que se trastoque, la organización territorial básica del Estado mismo.

Por todo lo expuesto, la STC

determina que proceda dar lugar a la casación y anular la sentencia dictada en apelación... Lo impugnado en el caso es un acto administrativo que, con independencia de su contenido político, sus efectos y su finalidad es, en forma evidente, susceptible de control judicial y ha de ser valorado en su conjunto. De esa valoración resulta en forma

evidente que el acuerdo incurre en un vicio patente de falta de competencia que debe determinar su nulidad de pleno Derecho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1 b) de la LRJPAC [entonces en vigor] aplicable al mismo.

Es más, el Tribunal Constitucional afirma, como doctrina general, que

Los actos de una Administración Pública, y el Ayuntamiento recurrido sin duda lo es, se deben ejercer en todo caso en el marco de lealtad institucional con las restantes Administraciones Públicas, que exige el artículo 55 de la LBRL. En este caso la llamada a una modificación total de la organización territorial del Estado, sin observar ni contemplar siquiera el procedimiento de reforma constitucional, es evidente que no las respeta. Es obvio que la declaración es totalmente ajena a las competencias que la Ley asigna al municipio recurrido y, también, que al ejercerse se ha vulnerado el principio de objetividad que... se desprende del artículo 103.1 CE. También vulnera el acuerdo, tanto en su parte dispositiva como en la exposición que la precede, ese principio constitucional de objetividad de la actividad administrativa, que el artículo 6.1 LBRL impone a los entes locales, ya que asume —e identifica a la Corporación municipal con ella— una posición de parte que, lejos de someterse a la Ley y al Derecho, está en abierta contradicción con la Constitución.

Añadiendo, como recordatorio de las cuestiones planteadas, que

... es procedente anular un acuerdo del Pleno de un Ayuntamiento que consista en una declaración de naturaleza política, siempre que la misma se encuentre al margen de las cuestiones de interés municipal y de las competencias que corresponden a la entidad local, de acuerdo con la Constitución y el marco normativo que le sea aplicable...

... el contenido de la declaración y su finalidad ha de respetar en todo caso el principio de vinculación positiva a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico vigente en nuestro Derecho cualquiera que sea el contenido o finalidad de esa declaración y... [que]... carece de relevancia que la declaración agote, o no, sus efectos en el hecho de la propia declaración.

En este mismo semestre, debe resaltarse asimismo la importante STS 922/2019, de 27 de junio, que resuelve el recurso de casación sobre derechos fundamentales interpuesto por el Consejo de los Ilustres Colegios de Abogados de Cataluña y el Ilustre Colegio de la Abogacía de Barcelona contra la sentencia 959/2016, de 1 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recaída en la apelación de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales que estimó el recurso interpuesto por varios colegiados contra la sentencia n.º 247/2015, de 14 de diciembre, por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de Barcelona, que anuló el acuerdo colegial de 14 de octubre de 2013 por vulneración de los artículos 16-1.º, 20-1.º y 22 de la Constitución española.

El fondo del asunto hace referencia a que el Consejo de los Ilustres Colegios de Abogados de Cataluña, con fecha de 14 de octubre de 2013, tomó el acuerdo de adherirse al denominado «Pacto nacional por el derecho a decidir» y de apoyar a la

Comisión de estudio del Parlamento regional sobre el derecho a decidir, que tenía por objeto analizar las alternativas que permitieran impulsar el ejercicio de ese derecho, así como el inicio de un diálogo con el Gobierno central para hacer posible una consulta sobre el futuro de la comunidad catalana; acuerdo que adoptó el decano del Colegio de Barcelona.

La STS citada, además de inadmitir impecablemente el recurso de casación interpuesto, establece una importante doctrina sobre la posición de los colegios profesionales en el sistema constitucional y normativo democrático y su imprescindible vigencia en sus actividades.

Así, comienza el Tribunal Supremo estableciendo doctrina sobre los colegios profesionales y su naturaleza, al señalar que

... está suficientemente clara la naturaleza mixta de los colegios profesionales y que, también lo está que su reconocimiento por el artículo 36 de la Constitución obedece a la relevancia pública de su cometido, derivada de la que es propia de los intereses que defienden. Relevancia gracias a la cual prevalece su dimensión pública sobre la privada y explica que la Constitución, además de someterlos a una Ley que tenga en cuenta sus peculiaridades y las de las profesiones tituladas, les imponga una estructura interna y un funcionamiento democráticos. No son, es verdad, Administración Pública los colegios profesionales, pero sí son corporaciones de Derecho Público que ejercen funciones administrativas y la Ley 2/1974, con las modificaciones que en ella ha operado el legislador democrático, les confiere los instrumentos y la autonomía necesarios para la defensa de su profesión respectiva. Ahora bien, en la medida en que la pertenencia a ellas es obligada para el ejercicio de las profesiones tituladas, su vertiente pública adquiere una aun mayor densidad y cualifica sus actuaciones externas, cualesquiera que estas sean.

Esta circunstancia explica que pesen sobre ellos especiales exigencias en su proceder que aproximan su posición, sin equipararla, a la de las Administraciones Públicas. Así, los colegios profesionales, mientras disponen de un amplio margen de autonomía para organizarse y funcionar así como para emprender, desarrollar y asumir las iniciativas que entiendan beneficiosas para los intereses profesionales que tienen encomendados, no gozan de ella si se mueven, por decisión de sus órganos gubernativos, fuera de ese ámbito y lo hacen, como este caso, en contra del parecer de alguno o algunos de sus miembros para asumir, además, una opción política de parte que ha provocado una profunda fractura en la sociedad catalana.

Para, seguidamente, añadir sobre el fondo del asunto que

[s]e ha dicho en este proceso que el llamado derecho a decidir no afecta a los intereses profesionales de los abogados barceloneses más que a los de cualquier ciudadano, afirmación que parece difícil de rebatir por evidente. Tampoco se puede discutir, por ser notorio, que no hay acuerdo en la sociedad catalana sobre ese llamado derecho a decidir si se quiere amparar en él la independencia de Cataluña. Por tanto, el voto favorable del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona a la adhesión al acuerdo de 14 de octubre de 2013 supuso una actuación injustificada desde el punto de vista de

sus fines corporativos y contraria a los derechos de sus colegiados disconformes con ella en la medida en que tal adhesión identificó y comprometió a la corporación —su personalidad e imagen son únicas, al igual que es único el Ilustre Colegio recurrente— con una opción política de parte sin que cupiera a los disconformes la posibilidad de abandonarla.

Debe repararse que esa identificación, a la postre partidaria, nada tiene que ver con que se haya considerado conforme a la Constitución el patronazgo de la Virgen o de San Raimundo de Peñafort de los Colegios sevillano y valenciano pues, es verdad, se trata de elementos tradicionales y simbólicos, presentes desde antiguo en esas corporaciones. En cambio, aquí no se discute de tradiciones ni de símbolos sino de la entrada en escena del Ilustre Colegio recurrente —y de los demás que suscribieron el acuerdo de 14 de octubre de 2013 y del propio Consejo que los agrupa— como actor del juego político tomando posición de parte sobre una cuestión en la que están rotos los consensos sociales.

Y a todo lo anterior, la STS añade que

... ciertamente, las personas jurídicas pueden ser titulares de derechos fundamentales, pero solamente de aquellos cuya naturaleza lo permita y, aunque invoque la libertad ideológica y de expresión y el derecho de asociación el Ilustre Colegio de la Abogacía de Barcelona, lo cierto es que no puede encontrar en ellos cobertura a su actuación.

Una corporación de Derecho Público, representativa de una profesión y a la que es obligatorio afiliarse para ejercerla, no puede abandonar la posición de neutralidad que le es propia en ese campo para asumir posiciones ideológicas y políticas de parte, desconectadas, además, de los intereses profesionales a los que debe servir. En efecto, no ha justificado el Ilustre Colegio recurrente que la adhesión al Pacto Nacional por el Derecho a Decidir forme parte de las funciones que se le encomiendan por la Ley para preservar los intereses específicos de los abogados barceloneses ni ha contradicho el carácter parcial y divisivo de esa iniciativa política.

En definitiva, el respeto a la propia institución colegial tal como la configuran la Constitución y la Ley, el respeto a la profesión a la que sirve y a los derechos de sus colegiados, debió llevar al Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona a no comprometerse como lo hizo.

Por todo lo cual, el Tribunal Supremo inadmite el recurso de casación interpuesto.

Finalmente, teniendo en cuenta la STS 990/2018, de 12 de junio (Roj: STS 2215/2018 - ECLI: ES:TS:2018:2215), que resolvió, desestimándolo, el recurso contencioso-administrativo especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, interpuesto por varios integrantes del Grupo Parlamentario Unidos Podemos contra la Orden HFP/886/2017, de 20 de septiembre, por la que se declara la no disponibilidad de créditos en el Presupuesto de la comunidad autónoma de Cataluña para el 2017, y de la Orden HFP/878/2017, de 15 de septiembre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 15 de septiembre de 2017, por el que se adoptan medidas en defensa del interés general y en garantía de los servicios públicos fundamentales en la comunidad

catalana, y asimismo la STS 1510/2018, de 17 de octubre (Roj: STS 3421/2018 - ECLI: ES:TS:2018:3421), que también desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 15 de septiembre de 2017, por el que se adoptan medidas en defensa del interés general y en garantía de los servicios públicos fundamentales en la comunidad autónoma de Cataluña, que fue publicado por la Orden HFP/878/2017, de 15 de septiembre, en el primer semestre de 2019 se dictaron varias SSTS sobre recursos contra actuaciones relativas a la aplicación del art. 155-CE, y que han ido desmontando el aparato secesionista e ilegalmente creado en esa comunidad, tales como:

- STS 252/2019, de 26 de febrero (Roj: STS 602/2019 - ECLI: ES:TS:2019:602), que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas contra la supresión de DIPLOCAT (el órgano que sostiene y dirige las mal denominadas «embajadas catalanas»), adoptada en el marco de la aplicación del art. 155-CE.
- SSTs 626/2019, de 13 de mayo (Roj: STS 1519/2019 - ECLI: ES:TS:2019:1519), y 629/2019, de 16 de mayo (Roj: STS 1520/2019 - ECLI: ES:TS:2019:1520), que resuelven, desestimándolos, los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra diversos actos administrativos y reales decretos relativos a la aplicación del art. 155-CE, tales como el desmantelamiento de DIPLOCAT y otros órganos y el cese de varios cargos públicos.
- STS 277/2019, de 4 de marzo (Roj: STS 603/2019 - ECLI: ES:TS:2019:603), sobre el recurso ordinario, que desestima, tramitado conforme al procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona contra el Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución (BOE de 27 de octubre de 2017) y del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, publicado mediante Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre⁸².
- STS 312/2019, de 12 de marzo (Roj: STS 826/2019 - ECLI: ES:TS:2019:826), que desestima el recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución.
- STS 653/2019, de 21 de mayo (Roj: STS 1602/2019 - ECLI: ES:TS:2019:1602), que desestima el recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 942/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de

82. Sobre esta sentencia, vid. FERNÁNDEZ VALVERDE, R. 2019: «Las medidas derivadas de la aplicación del artículo 155 de la Constitución fueron proporcionadas y motivadas». *Diario La Ley*, 21 de mayo de 2019, n.º 9419.

Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese de PUIGDEMONT; desestimándolo también.

5.4. La importante sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2019: la plasmación en condenas penales del intento secesionista inconstitucional e ilegal

Además del trascendental papel del Tribunal Constitucional para *parar* el golpe secesionista catalán, como hemos señalado, no menos importante en defensa del ordenamiento constitucional y del sistema democrático fue la impecable intervención del Tribunal Supremo, concretamente de su Sala 2.^a y de su presidente, el magistrado D. Manuel MARCHENA GÓMEZ, en la instrucción, celebración del juicio y la sentencia condenatoria por tales hechos⁸³.

El 31 de octubre de 2017 (Causa especial 20907/2017), como hemos señalado, la Sala 2.^a del Tribunal Supremo dictó un auto en el que declaró su competencia para instruir y, en su caso, enjuiciar por los delitos de rebelión, sedición y malversación a los miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de acuerdo con la querella presentada por el fiscal general del Estado por su actuación en lo relativo al proceso secesionista en esta comunidad autónoma, haciendo extensiva su competencia respecto de aquellas otras causas penales en tramitación relacionadas inescindiblemente con los anteriores; además, designa como instructor de la causa al magistrado de la misma Sala D. Pablo LLARENA CONDE.

Después de realizarse diversas actuaciones judiciales, el 21 de marzo de 2018, el magistrado D. Pablo LLARENA CONDE dictó, en la causa en la que investiga el proceso de secesión catalán, el detallado auto de procesamiento por los delitos de rebelión, malversación y desobediencia contra el expresidente de la Generalidad, algunos de sus exconsejeros, la expresidenta del Parlamento regional, exmiembros de su Mesa, dirigentes de partidos políticos y entidades implicados en el mismo (algunos de los cuales se habían fugado de España); acordando el ingreso en prisión de los procesados⁸⁴. Posteriormente, con fecha de 8 de mayo, el mismo magistrado dictó una providencia

83. Toda la documentación de la Causa especial por el proceso de sedición catalán, debidamente ordenada, puede verse en el enlace del Poder Judicial <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Causa-especial-20907-2017/> [Las referencias y los datos se toman de la documentación hecha pública en este enlace].

84. El auto, que realiza una minuciosa reconstrucción del proceso secesionista, puede verse en el enlace <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Notas-de-prensa/El-juez-Pablo-Llarena-procesa-por-un-delito-de-rebelion-a-13-de-los-investigados-en-la-causa-por-el-proceso-secesionista-de-Cataluna>. Mediante auto del mismo magistrado instructor, Sr. LLARENA, de 23 de marzo de 2018, se dictó prisión incondicional de los procesados C. FORCADELL, J. TURULL, R. ROMEVA, J. RULL y D. BASSA.

en la que acuerda formar una pieza separada respecto de los procesados que están declarados en rebeldía, al estar fugados del territorio nacional, por considerar que existen elementos suficientes para que sean juzgados de forma independiente⁸⁵.

El auto de procesamiento citado fue confirmado por Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal) de 26 de junio de 2018, al desestimar los recursos de apelación planteados, en el que se afirma que los indicios disponibles en ese momento procesal permitían considerar que la calificación de un delito de rebelión (que fue el más debatido, e incluso controvertido para determinados sectores cercanos al secesionismo) era «suficientemente razonable» como para no descartarla de modo absoluto, lo que supone una valoración provisional de la posible calificación de tales hechos como constitutivos de un delito, sin que ello suponga que no puedan calificarse de otra forma. Además, nítidamente, reitera que

... la constatación de actos de violencia encaminados a la consecución de una finalidad consistente en la celebración de un referéndum, prohibido por el Tribunal Constitucional que, según el plan conformado, era un elemento previo e imprescindible para proceder finalmente a la declaración unilateral de independencia, actos cuya ejecución fue asumida y alentada, directa o indirectamente, desde los autores del plan, que, ante la imposibilidad de una negociación orientada a ese objetivo, planearon la movilización popular y el enfrentamiento físico con los agentes representantes del Estado como la forma de obligar a éste a claudicar y aceptar aquella declaración y el mismo hecho de la independencia.

En relación con el empleo de la violencia como elemento necesario en el delito de rebelión, el auto precisa que

[... aunque el término «rebelión» evoca los pronunciamientos militares, ejecutados ordinariamente con armas, el actual artículo 472 del Código Penal, aunque exige la violencia (alzamiento público y violento) no exige para ello el empleo de armas, pues el mero hecho de que los autores hayan llegado a esgrimir las, sin que sea preciso, que las hayan utilizado, constituye un elemento de agravación de la conducta descrita en el tipo básico, elemento que aparece expresamente contemplado en el artículo 473, [y añade que] [a]sí pues, aunque la violencia debe estar necesariamente presente, cabe una rebelión sin armas. No se opone a ello la existencia en el Código Penal cuando se cometa con armas, pues no suponen otra cosa que previsiones legales para los casos más graves.

Precisando el auto, con claridad, que hubo indicios suficientes de que existieron actos de violencia, al menos, aunque no los únicos, en los días 20 de septiembre y 1 de octubre de 2017; la violencia, afirma el Tribunal Supremo, se ejerció sobre las personas, como resulta del número de heridos, y sobre las cosas, lo que resulta valorable

85. Las conclusiones definitivas de acusación de los fiscales del Tribunal Supremo (Srs. Javier ZARAGOZA AGUADO, Consuelo MADRIGAL MARTÍNEZ-PEREDA, Jaime MORENO VERDEJO y Fidel CADENA SERRANO), se elevaron a la Sala el 29 de mayo.

como amenaza de inmediata violencia contra las personas; además, continúa el auto, existen indicios de que esos actos tenían como finalidad facilitar la celebración del referéndum como paso indispensable para la declaración de independencia (los actos violentos del 20 de septiembre en cuanto que impedirían la incautación de las urnas y de otro material electoral, y los del día 1 de octubre en cuanto que impedían la acción policial ordenada para evitar la celebración de la votación). Es más, la Sala reitera que en la causa no se persigue a quienes defienden un proyecto político, lo cual es legítimo dentro de nuestro sistema constitucional, dice, «sino a quienes para conseguir sus objetivos han acudido a actos de violencia, que, aunque realizados por terceros, habían sido incitados directa o indirectamente y asumidos por ellos».

Por otra parte, frente a la insistencia de los procesados en «una cierta banalización de lo ocurrido» donde la desproporción y la violencia ilegítima fue causada por el Estado contra ciudadanos que acudían pacíficamente a votar, el Tribunal Supremo califica los hechos de una «inusitada gravedad en un sistema democrático, por lo que no resulta extraño ni desproporcionado que las consecuencias originadas por los hechos cometidos también alcancen un grado superior de importancia».

Finalmente, el auto indica que

no es descabellado sostener en este momento procesal que existe un *alzamiento* cuando las autoridades legítimas de una Comunidad Autónoma, integrada como parte de España, deciden, desde el ejercicio del poder, derogar de hecho la Constitución, el Estatuto que garantiza y regula su amplísimo autogobierno, y el resto del ordenamiento jurídico que se oponga a sus designios, sustituyendo todas esas normas por otras emanadas de sus propios órganos legislativos, negando con todo ello la autoridad del Estado y constituyéndose en un poder político absolutamente autónomo, *utilizando de forma torticera un poder que les fue conferido con otras y muy diferentes finalidades* (la cursiva es nuestra).

Una vez finalizadas las actuaciones judiciales, el magistrado instructor, con fecha de 9 de julio, concluyó la instrucción de esta causa especial; conclusión que confirmó el Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal) de 25 de octubre. Además, en otro auto de la misma fecha la Sala declaró abierto el juicio oral para los procesados por los actos sediciosos señalados.

Realizadas más actuaciones judiciales (resolución de recursos y recusaciones, problemas con los fugados y las órdenes de detención, etc.), la misma Sala de lo Penal del Tribunal Supremo dictó el 1 de febrero de 2019 un extenso y minucioso auto en el que admite y se declaran pertinentes las pruebas que han sido reconocidas y ordena la fijación de la fecha y hora en que han de comenzar las sesiones del juicio oral⁸⁶.

86. En relación con la preparación, desde diciembre de 2018, y con la celebración del juicio que se inició el 12 de febrero de 2019, ver URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 21-67 y 314-345.

Celebradas las sesiones del mismo, el Tribunal Supremo dictó la importante Sentencia 459/2019, de 14 de octubre [Roj: STS 2997/2019 - ECLI:ES:TS:2019:2997]⁸⁷, de la que fue ponente el magistrado D. Manuel MARCHENA GÓMEZ (presidente de la Sala de lo Penal), que condena a O. JUNQUERAS a 13 años de prisión y 13 de inhabilitación absoluta y a R. ROMEVA, J. TURULL y D. BASSA a las penas de 12 años de prisión y 12 de inhabilitación absoluta, en los cuatro casos por delito de sedición en concurso medial con un delito de malversación de fondos públicos agravado en razón de su cuantía. Asimismo, condena por el delito de sedición a C. FORCADELL a las penas de 11 años y 6 meses de prisión e igual tiempo de inhabilitación absoluta; a J. FORN y J. RULL a las penas de 10 años y 6 meses de prisión y 10 años y 6 meses de inhabilitación absoluta, y a J. SÁNCHEZ y J. CUIXART a las penas de 9 años de prisión y 9 años de inhabilitación absoluta. En cuanto a S. VILA, M. BORRÁS y C. MUNDÓ, son condenados cada uno de ellos como autores de un delito de desobediencia a las penas de 10 meses de multa, con una cuota diaria de 200 euros, y un 1 año y 8 meses de inhabilitación especial. Finalmente, la sentencia absuelve a los acusados J. FORN, J. RULL, S. VILA, M. BORRÁS y C. MUNDÓ del delito de malversación.

Una de las cuestiones más debatidas en relación con esta causa especial fue el principal delito cometido por los procesados, cuyos hechos justifican el procesamiento y posteriormente, en su caso, la correspondiente condena. El auto de procesamiento citado justifica con detalle, seguridad y claridad que el delito aplicable era el de rebelión; sin embargo, como hemos visto, finalmente se condena a varios de los procesados por el delito de sedición⁸⁸.

La STS, en efecto, da por probada, minuciosamente, la existencia de violencia⁸⁹, así como otros hechos delictivos, pero añade, inmediatamente, que no basta la constatación de indiscutibles episodios de violencia para proclamar que los hechos integran un delito de rebelión, pues afirma que la violencia tiene que ser una violencia instrumental, funcional, preordenada de forma directa, sin pasos intermedios, a los fines que animan la acción de los rebeldes. Y, en este punto, surge un obstáculo objetivo, que es la absoluta insuficiencia del conjunto de actos previstos y llevados a cabo para imponer de hecho la efectiva independencia territorial y la derogación de la Constitución española

87. Sobre esta Sentencia, ver vv. AA. 2019: *El Cronista del Estado Social y de Derecho*, número monográfico sobre *La Sentencia del «procés»*, 2019 (octubre-noviembre), n.º 82-83, y GARCÍA FERNÁNDEZ, J. 2019: «La sentencia del Tribunal Supremo sobre la sedición independentista catalana». *Sistema Digital*, 15 de octubre de 2019, <https://fundacionsistema.com/la-sentencia-del-tribunal-supremo-sobre-la-sedicion-independentista-catalana/>

88. Ver MANZANARES SAMANIEGO, J. L. 2017: «El Código Penal en el proceso independentista de Cataluña». *Diario La Ley (Wolters Kluwer)*, (ed. digital), 16 de octubre de 2017, n.º 9061: 9 pp.

89. Sobre la violencia empleada en Barcelona, entre el 20 de septiembre y el 28 de octubre de 2017, ver URBANO, P. *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*, op. cit., 340-343, que, por cierto, titula el epígrafe «Arde Barcelona».

en el territorio catalán. Es decir, estaríamos ante violencia para lograr la secesión y no violencia para crear un clima o un escenario en que se haga más viable una ulterior negociación, ya que bastó una decisión del Tribunal Constitucional para despojar de inmediata ejecutividad los instrumentos jurídicos que se pretendían hacer efectivos por los acusados, y la conjura fue definitivamente abortada por la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del acuerdo del Senado y las medidas adoptadas en aplicación del art. 155-CE a la comunidad autónoma catalana; lo que provocó que algunos de los procesados emprendieran una repentina huida y los decidieron permanecer en España desistieron incondicionalmente de la aventura que habían emprendido, y desde el primer momento se aplicaron con normalidad las previsiones de ese precepto constitucional en la medida autorizada al Gobierno de España por el Senado.

Además, la Sala considera que la exclusión del delito de rebelión está justificada no solo por razones objetivas, ligadas a la falta de funcionalidad de la violencia señalada, sino también por razones subjetivas, ya que, se dice, todos los acusados eran conscientes de la manifiesta inviabilidad jurídica de un referéndum de autodeterminación que se presentaba como la vía para la construcción de la república catalana; sabían, pues, que la simple aprobación de enunciados jurídicos en abierta contradicción con las reglas democráticas previstas para la reforma del texto constitucional no podría conducir a un espacio de soberanía. Y, lo que es más importante, los procesados eran conscientes de que el Estado mantuvo en todo momento el control de la fuerza, militar, policial, jurisdiccional e incluso social, y lo mantuvo de tal manera que convirtió el eventual propósito independentista en una mera quimera. Es decir, sabían que el Estado actuó, por tanto, como único depositario de la legitimidad democrática para garantizar la unidad soberana de la que aquella emana, ya que la inviabilidad de los actos concebidos para hacer realidad la prometida independencia era manifiesta.

Es más, los procesados fueron plenamente conscientes de que colocaban a los ciudadanos (que creían en el proyecto de secesión) en una situación de desconocimiento que el (supuesto) *derecho a decidir* había mutado y se había convertido en un atípico *derecho a presionar*; y, pese a ello, los acusados propiciaron un entramado jurídico paralelo al vigente y promovieron un referéndum carente de todas las garantías democráticas, y movilizaron a los ciudadanos para demostrar que los jueces en la comunidad catalana habían perdido su capacidad jurisdiccional y, sin embargo, fueron, además, expuestos a la compulsión personal mediante la que el ordenamiento jurídico garantiza la ejecución de las decisiones judiciales.

En fin, la STS afirma que la tipicidad del delito de rebelión surge desde la puesta en peligro de los bienes jurídicos a que se refiere el art. 472 del Código Penal; pero ese riesgo, afirma, ha de ser real y no una mera ensoñación del autor o un artificio engañoso creado para movilizar a unos ciudadanos que creyeron estar asistiendo al acto histórico de fundación de la república catalana y, en realidad, habían sido llamados como parte tácticamente esencial de la verdadera finalidad de los autores, ya que el acto participativo presentado por los acusados a la ciudadanía como el vehículo para el ejercicio del derecho a decidir (fórmula jurídica adaptada del derecho de

autodeterminación) no era otra cosa que la estratégica fórmula de presión política que los acusados pretendían ejercer sobre el Gobierno del Estado. Los acusados sabían, desde el momento mismo del diseño independentista, señala, que no existe marco jurídico para una secesión lograda por la simple vía de hecho, sin otro apoyo que el de una normativa de ruptura constitucional que pierde su eficacia en el instante mismo de su publicación. Y, además, el Tribunal Supremo resalta que es insalvable la contradicción en que incurre quien se dirige a la ciudadanía proclamando que ha accedido a su propio espacio de soberanía e inmediatamente deja sin efecto la declaración de independencia para volver al punto de partida y reclamar, ya no la independencia, sino la negociación con un ente soberano (el Estado) del que afirma haberse desgajado, ... aunque solo temporalmente durante unos pocos segundos.

Debido a las razones anteriores, el Tribunal Supremo optó por condenar a los principales acusados por el delito de sedición, y no por rebelión, ya que no acepta que haya de reconducirse a la total impunidad comportamientos que, aunque son inútiles para las finalidades determinantes del tipo de rebelión, satisfacen las previsiones de otros tipos penales, como en este caso, el delito de sedición.

En relación con el argumento sustantivo que más han utilizado (y utilizan, aún) los acusados y los secesionistas, como el supuesto «derecho a decidir» que les ampara frente al ordenamiento democrático español, la STS desecha la idea con argumentos contundentes, al afirmar que no existe ningún Tratado Internacional que haya codificado el «*derecho a decidir*», pues todo movimiento de secesión unilateral en una sociedad que ha hecho suyas la Convención de Derechos Humanos de 1951 y la Carta de Derechos de Lisboa de 2010 es, por definición, *un movimiento antidemocrático, porque antidemocrático es destrozar las bases de un modelo constitucional para construir una república identitaria en la que el pluralismo ideológico y político no están garantizados*; y ello aunque pretenda camuflarse la falta de legitimidad política del proyecto secesionista mediante la totalitaria preeminencia de un supuesto principio democrático que se impondría sobre el Estado de derecho, pues, se afirma, *no hay democracia fuera del Estado de Derecho* (las cursivas son nuestras); no existe un «derecho a decidir» ejercitable fuera de los límites jurídicos definidos por la propia sociedad. Además, la Sala afirma con rotundidad que no acepta que el supuesto «derecho a decidir» sea una especie de termómetro de medición de la calidad democrática de una sociedad (como la española) ni por ello que la calidad democrática de un Estado, como el nuestro, no puede hacerse depender de la incondicional aceptación de ese supuesto derecho. Por ello, ninguna Constitución ni ningún Tribunal Constitucional de los países democráticos de nuestro entorno han reconocido ese derecho entre el catálogo de derechos que forman nuestro patrimonio jurídico.

Por otra parte, en el mismo sentido de esta línea de argumentación, el Tribunal Supremo continúa afirmando con rotundidad que el concepto de soberanía, a pesar de los cambios producidos derivados del proceso de globalización, sigue siendo la referencia legitimadora de cualquier Estado democrático, que subsiste y no queda neutralizada mediante un armazón jurídico construido a partir de contumaces actos

de desobediencia al Tribunal Constitucional (como hemos visto), y que la construcción de una república independiente (como pretenden los acusados y en general los secesionistas) exige la alteración forzada del sujeto de la soberanía, es decir, la anticipada mutilación del sujeto originario del poder constituyente, que expresa la base sociológica de cualquier Estado civilizado.

Por ello, el supuesto «derecho a decidir» solo puede construirse a partir de un permanente desafío político que, valiéndose de vías de hecho, ataca una y otra vez la esencia del pacto constitucional y, con él, de la convivencia democrática; y que la búsqueda de una cobertura normativa a este desafío, lejos de aliviar su gravedad, la intensifica, ya que transmite a la ciudadanía la falsa creencia de que el ordenamiento jurídico respalda la viabilidad de esa pretensión inalcanzable, resaltando el hecho de que los responsables políticos que abanderaron ese mensaje (tanto los acusados como quienes continúan pregonando dicho principio, añadiríamos nosotros), eran, y siguen siendo, conscientes, a pesar de su estratégica e interesada ocultación, de que el sujeto de la soberanía no se desplaza ni se cercena mediante un simple enunciado normativo.

Es más, como argumento complementario de las ideas anteriores, la sentencia afirma que nadie (refiriéndose en este caso a los acusados y a los partidarios de la secesión catalana) puede arrogarse el monopolio de interpretar qué es lo legítimo y arrojar al ámbito de lo ilegítimo a quien no comparta sus ideas sobre la autodeterminación, por más que se alegue como justificación la prevalencia del ejercicio del derecho a la desobediencia civil, ya que los argumentos con los que se pretende justificar esa disidencia no pueden ser utilizados para derrotar al que no piensa igual ni para imponerse a la legalidad, basándose en la excluyente reivindicación de una supuesta legitimidad superior.

Para terminar con la naturaleza de los hechos ocurridos, el Tribunal Supremo afirma que lo que tuvo lugar los días 20 de septiembre⁹⁰ y 1 de octubre de 2017 no fueron una concentración ciudadana para protestar por las detenciones y registros que se estaban practicando desde primeras horas de la mañana, en cumplimiento de distintas

90. Es más, según la STS de 14 de octubre de 2019, con una claridad manifiesta, el día 20 de septiembre de 2017 lo que tuvo lugar no fue una concentración ciudadana para protestar por las detenciones y registros que se estaban practicando desde primeras horas de la mañana, en cumplimiento de distintas resoluciones dictadas por el juez de instrucción n.º 13 de Barcelona; que los líderes asociativos sabían, y así lo hicieron constar en sus intervenciones y consignas, que la Guardia Civil tenía la obligación legal de trasladar a los detenidos al lugar en el que se iba a practicar el registro, siendo plenamente conscientes de que una comisión judicial, integrada por la letrada de la Administración de Justicia y de la que formaban parte más de una decena de guardias civiles, intentaba hacerse con las fuentes de prueba que habían sido requeridas por el magistrado ordenante de las entradas y registros, y que lo que motivó la actuación de los acusados era demostrar a toda la sociedad, en pleno y acreditado concierto con los responsables gubernamentales, que los jueces y magistrados que ejercían su función constitucional en Cataluña habían perdido la capacidad para ejecutar sus resoluciones.

resoluciones dictadas por el juez de instrucción n.º 13 de Barcelona, en el primer caso, ni solo una manifestación o un acto masivo de protesta ciudadana, en el segundo, pues si hubiese sido eso no habría reacción penal. Fue un *levantamiento tumultuario alentado por los acusados* entre muchas otras personas para convertir en papel mojado, con el uso de vías de hecho y fuerza física, unas decisiones judiciales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, ya que lo que no puede tolerar, afirma, nuestra Constitución ni la Ley Fundamental de ningún Estado Democrático es supeditar una de las más elementales exigencias del Estado de Derecho, como es el acatamiento de la decisión de un tribunal, a la voluntad de una, diez, mil, miles o millones de personas, y más cuando hay otro tanto numérico de ciudadanos que confían en esa decisión y la respetan e incluso la comparten, y quieren confiar en que también ellos serán protegidos por el Estado de derecho (la cursiva es nuestra).

Finalmente, como hemos señalado, la sentencia condenó también por malversación agravada por razón de su cuantía a algunos de los acusados por sedición y por el delito de desobediencia a otros acusados.

Publicada la STS, a partir del 14 de octubre de 2019, los mal llamados «Comités de Defensa de la República» (sic) y el movimiento «Tsunami Democrático» (sic) procedieron a provocar unos disturbios violentísimos, principalmente en el aeropuerto, que perseguían, según decían, la quema de Barcelona, como efectivamente ocurrió (y así, a algunos de los responsables, especialmente a C. PUIGDEMONT, mediante el auto del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2024 se abre causa penal por delito de terrorismo), ante la total inacción de los Mozos de Escuadra, la Guardia Urbana de Barcelona y de los propios bomberos, y que provocaron más de 600 heridos, 194 detenidos y 28 encarcelados, así como destrozos estimados en 2,5 millones de euros⁹¹.

5.5. Cambios de la coyuntura política sobre el secesionismo catalán: los indultos a los condenados y la supresión del delito de sedición

Celebradas las elecciones generales el día 10 de noviembre de 2019, y al necesitar el Partido Socialista los votos de otros partidos para intentar de nuevo la investidura, como secretario general del partido y que era presidente del Gobierno desde la moción de censura de 2018, P. SÁNCHEZ CASTEJÓN hará todo lo posible (y lo imposible, como se verá) por mantener los acuerdos que le permitieron formalizar la moción de censura

91. Ver BRUNET, F. «El Golpe de Estado separatista del otoño de 2017». *Diario El Liberal. cat*, 11 de octubre de 2020, <https://www.elliberal.cat/2020/10/11/el-golpe-de-estado-separatista-del-otono-de-2017/>; «Protestas de Cataluña de 2019», en el enlace de Wikipedia: https://es.wikipedia.org/wiki/Protestas_de_Catalu%C3%B1a_de_2019, y, con detalle, «Sentencia proces: disturbios violentos en Cataluña». *Diario Expansión*, 17.10.2019, <https://www.expansion.com/eventos/en-directo/2019/10/16/77146-sentencia-proces-disturbios-violentos-en-cataluna/>

con los partidos secesionistas catalanes (principalmente, la izquierda republicana y el partido de A. MAS, que se integró en Juntos por Cataluña, el partido del fugado C. PUIGDEMONT, que aglutinará ese espectro político, en cuya negociación ya se aceptaba un futuro indulto a los condenados por el Tribunal Supremo), y el partido del entorno etarra, así como Podemos y el Partido Nacionalista Vasco⁹². En este contexto, en su discurso del 4 de enero de 2020, P. SÁNCHEZ afirmó que había que «... devolver a la política un conflicto político, permitiendo con ello dejar atrás la deriva judicial que tanto dolor y tanta fractura ha causado en buena parte de la ciudadanía catalana y española... [añadiendo que] ... hay que retomar la única vía posible, que es la política...»⁹³ (lo cual suponía, y supone, la existencia de parcelas de la actividad pública excluidas del control judicial, y del sistema democrático, en suma, aunque constituyan delitos y faltas penales, tal como precisó la STS de 14 de octubre de 2019 citada). Sin embargo, la promesa surtió los efectos perseguidos y la investidura contó con los votos favorables de la izquierda republicana catalana; y se produjo su investidura como presidente del Gobierno de la Nación.

Sin sorprender prácticamente a nadie, el Departamento de Justicia de la Generalidad concedió el tercer grado penitenciario a los condenados por el Tribunal Supremo; concesión que fue avalada por varios autos dictados por los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria. Recurridos estos autos, el Tribunal Supremo, en varios autos, de contenido similar, de 4 de diciembre de 2020, procede a revocar los terceros grados concedidos con base en que no han cumplido ni la cuarta parte de la pena impuesta; a que «ninguno de los acusados en este procedimiento ha sido condenado por perseguir la independencia de Cataluña [...] ; [pues] nadie cumple condena en un centro penitenciario por sus ideas políticas [...] ; añadiendo que e]n los hechos declarados probados [por la STS de 14 de octubre de 2019] y en su fundamentación jurídica se encuentran las claves para explicar la gravedad de los hechos sentenciados y su efecto demoledor para la convivencia democrática»; que no se pretende que los condenados renieguen de sus convicciones políticas; que los órganos de la Administración penitenciaria no pueden vaciar la respuesta penal proclamada por un Tribunal de Justicia, convirtiéndose en una «extravagante tercera instancia»; que el Tribunal Supremo no condenó a disidentes políticos ni a líderes independentistas, sino que los consideró autores de un delito de sedición y de otros a quienes dinamitaron las bases de la convivencia promoviendo un alzamiento tumultuario, y finalmente que no se ha apreciado «vinculación alguna» con el proceso de reinserción social de estos penados.

A continuación, y como era de esperar (a la vista de los acuerdos pactados, como hemos señalado), de acuerdo con la Ley de Indulto de 18 de junio de 1870 (*Gaceta de*

92. CUESTA, C. *El gran impostor*, op. cit., 133-140; y en 54-68 se refiere a los pactos (no confesables, aún) del Partido Socialista con estos partidos, iniciados nada menos que en 2016, principalmente por la influencia de Santos CERDÁN.

93. Este discurso puede verse en el enlace: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/04012020_InvestSanchez.aspx

Madrid del 24), las solicitudes de tramitación de los indultos se registran en el Ministerio de Justicia en los meses de septiembre y octubre de 2020 (firmadas, según los condenados a los que se refieren, por particulares, alguna Fundación y ONG, el sindicato UGT, algunos expresidentes del Parlamento catalán, algunos alcaldes y los partidos políticos «Justicia Económica Social-JES» y «Liga Democrática»); debiendo resaltarse que ninguno de los condenados solicitó el indulto⁹⁴.

En diciembre de 2020, el Tribunal Supremo pidió el informe correspondiente a la Fiscalía, que a los pocos días emitió un escrito en el que se oponía a la concesión de los indultos, mientras que el informe de la [Abogacía del Estado](#) no recogía una posición sobre la idoneidad o no del mismo.

Seguidamente, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo emitió con fecha del 26 de mayo de 2021 el informe sobre los indultos solicitados⁹⁵, de acuerdo con el art. 23 de la Ley de Indulto citada. Como era de esperar, el Tribunal Supremo informa negativamente la concesión de cualquier forma de indulto, total o parcial, a los condenados por delitos de sedición, malversación de caudales públicos y de desobediencia al no apreciar razones de justicia, equidad y utilidad pública que justificarían la concesión de la medida de gracia. Además, la Sala de lo Penal considera que no se ha vulnerado el principio de proporcionalidad de las penas a las que fueron condenados, que no hay prueba o indicio de arrepentimiento por parte de ellos (de hecho, afirma que no puede hacer constar en su informe «la más mínima prueba o el más débil indicio de arrepentimiento») y que los argumentos en los que se basan las diversas peticiones de indultos realizadas por terceros desenfocan el sentido del indulto porque dibujan una responsabilidad penal colectiva y, además, pretenden que el Gobierno corrija la sentencia dictada por el Tribunal Supremo.

El informe contesta a J. CUIXART que en su respuesta a la Sala afirma que todo lo que hizo lo volvería a hacer porque no cometió ningún delito, afirmando que esas palabras son para el Tribunal Supremo

... la mejor expresión de las razones por las que el indulto se presenta como una solución inaceptable para la anticipada extinción de la responsabilidad penal. De hecho,

94. Ver, con detalle, DE LA CRUZ CEBRIÁN, M. 2022: *El indulto y su control judicial, aplicado a los indultos del procés*. Trabajo final del Máster Universitario en Acceso a la Profesión de Abogado, Universidad de Alcalá de Henares, 17 de enero de 2022, https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/53962/TFM_DelaCruz_Cebrian_2022.pdf?sequence=1. Con mucha razón, BETANCOR, A. 2024: «¿A quién le importa?». En M. Aragón, E. Gimbernat y A. Ruiz Robledo (dirs.) y otros, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*. La Coruña: Colex, 29-35, afirma que con los indultos se dio un importante paso en la exoneración a los responsables del intento secesionista catalán, que ha culminado con la total extinción de su responsabilidad jurídico-penal mediante la proposición de ley de amnistía (la referencia en p. 30).

95. Informe de indulto de la Sala Penal del Tribunal Supremo emitido en el expediente tramitado con ocasión de la ejecutoria correspondiente a la Causa especial n.º 3/20907/2017, Madrid, 26 de mayo de 2021 (doc. digital original).

expresan una actitud antidemocrática, en la que la propia conciencia y el compromiso social que cada ciudadano suscribe le autorizaría a pulverizar las bases de la convivencia, a convertir en ineficaces las resoluciones dictadas por los Jueces y Tribunales de un determinado territorio, a sortear las vías legales de reforma de un sistema jurídico y, en fin, a vulnerar los derechos fundamentales de aquellos otros ciudadanos que no comulguen con esos principios o esa conciencia individual.

Añadiendo la Sala de lo Penal que el delito de sedición «... es un ataque a la paz pública y a la observancia de las leyes y resoluciones como fundamento de la convivencia en el marco constitucional», ya que lo que está en juego es la solidez de los pilares sobre los que se asienta la convivencia democrática.

Por otra parte, es importante dejar constancia de lo señalado en el informe de la Sala Penal en relación con la amnistía, teniendo en cuenta la indigna situación que producirá en 2024 con su aprobación. En efecto, señala el informe que, en sus alegaciones, el condenado J. CUIXART no acepta el indulto, pero sí la amnistía, como un instrumento jurídico de sanación de sentencias injustas. Concretamente, afirma textualmente que «... ha manifestado en reiteradas ocasiones de manera pública que como preso político su prioridad no es salir de la cárcel sino la resolución del conflicto político por el que cumple condena, empezando por la amnistía como respuesta colectiva en lugar del indulto como solución individual». En relación con la falsa afirmación anterior, el Tribunal Supremo afirma, en primer lugar, que abordar el debate sobre la constitucionalidad de la amnistía como fórmula de extinción generalizada de la responsabilidad criminal declarada por los jueces y tribunales desbordaría el informe de indulto, aunque añade que «... esa preferencia por la amnistía —justificada en momentos políticos de transición de un sistema totalitario hacia un régimen democrático— prescinde de una enseñanza histórica que evidencia que, *en no pocos casos, las leyes de amnistía han sido el medio hecho valer por regímenes dictatoriales para borrar gravísimos delitos contra las personas y sus derechos fundamentales*», y que, de la memoria colectiva, añade, forman parte decisiones políticas de amnistía *«que sirvieron para ocultar delitos cuyo perdón y consiguiente impunidad pretendieron disfrazarse mediante el eufemismo de leyes de punto final*, que tuvieron que ser neutralizadas, precisamente, por los tribunales» (la cursiva es nuestra); por lo cual, la Sala aprecia dificultades para entender esa preferencia incondicional por un instrumento jurídico de extinción de la responsabilidad criminal —la amnistía— que para el condenado J. CUIXART convertiría en legítima su excarcelación, frente al rechazo al indulto, pues «... el primero (el indulto) se presenta como una institución que adulteraría la dignidad de quien se acoge a su ámbito, mientras que la amnistía tendría un efecto balsámico que proyectaría sus saludables efectos, no solo en el proceso penal ya resuelto, sino ‘en la resolución del conflicto político’...».

Por otra parte, el informe considera que la Administración penitenciaria (catalana) ha entorpecido el cumplimiento de los fines de la pena, «... con visible distanciamiento de los requerimientos legales y que ha tenido que ser corregido una y otra vez por esta Sala...»; criticándola muy seriamente por ello.

El Consejo de Ministros celebrado el 22 de junio de 2021 asumió las propuestas del Ministerio de Justicia y aprobaría los indultos solicitados, sin atender al acertado informe del Tribunal Supremo. Es más, los expedientes de indulto⁹⁶ inciden en que la prisión de todos ellos supone un «claro obstáculo para la normalización de las relaciones entre las instituciones catalanas y las del Estado, así como un escollo para la superación del conflicto que protagoniza la política catalana en la última década». Aunque la propuesta de indulto (se dice) es «muy consciente de la gravedad de lo ocurrido en Cataluña en el otoño de 2017», la realidad social y política a la que ha dado lugar el encarcelamiento de los condenados afecta indudablemente a esa convivencia democrática entre catalanes, «condicionando negativamente las relaciones entre Cataluña y el resto de España y obstaculizando la superación del conflicto existente». Justificando en la idea de su utilidad pública, el Gobierno considera que de la concesión de estos indultos no se deriva «ningún efecto pernicioso e irreversible a los valores de la Justicia» ni «tampoco merma o debilita el Estado de Derecho, sino que, al contrario, el perdón de la pena que conlleva es muestra evidente de su fortaleza», porque «solo desde la robustez de un Estado de Derecho sólidamente asentado se puede entender la existencia de un mecanismo como el indulto» (sic).

Seguidamente, mediante los Reales Decretos 456 a 464/2021, de 22 de junio (BOE del 23), se concedieron los indultos solicitados para los condenados por los delitos de sedición y otros en 2019, «atendiendo a las circunstancias [de los condenados] y, en particular, a los motivos de utilidad pública que se exponen en la propuesta del Ministro de Justicia, de acuerdo a la información que obra en el citado expediente, [estimándose] que concurren las citadas razones de utilidad pública»; suponiendo en la práctica más un indulto colectivo, fraccionado en ocho individuales y simultáneos, y con un marcado carácter político, lo que le da el carácter de «una cuasi amnistía parcial y encubierta en forma de indulto», y «desde luego no se ajustaron al ideal constitucional del indulto»⁹⁷. Debe resaltarse que los indultos se concedieron sin solicitud de los propios indultados, sin arrepentimiento de estos y, como hemos visto, en contra del informe del Tribunal Supremo⁹⁸.

Como asimismo era de esperar, contra los reales decretos de concesión de los indultos se interpusieron varios recursos ante el Tribunal Supremo, entre otros, por algunos partidos políticos (Partido Popular, Vox y Ciudadanos), que inicialmente no fueron admitidos (Auto de 22 de febrero), si bien posteriormente sí fueron admitidos (Auto de

96. Se toman los datos de *ELDERECHO.COM-Lefebvre*, 23 de junio de 2021, <https://elderecho.com/los-expedientes-de-indulto-afirman-que-la-prision-es-un-escollo-para-la-supercion-del-conflicto>

97. RODRÍGUEZ RAMOS, L. 2023-2024: «El indulto y la amnistía en la Constitución». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (Iustel)*, (monográfico sobre *La Constitución de 1978 cumple 45 años*), dic. 2023-enero 2024, n.º 108-109: 158-163 (las referencias en p. 163).

98. Así lo destaca BETANCOR, A. «¿A quién le importa?», *op. cit.*, 29-35.

8 de junio de 2022); continuándose así su tramitación. Por otra parte, antes, mediante sendos autos de 13 de julio de 2021, de la Sección 5.ª de la Sala de lo Contencioso, se desestimó la petición formulada de suspender cautelarmente los reales decretos de indulto de las penas de prisión a los condenados citados, pues «[l]a aplicación del indulto, y no suspensión del mismo, no impide, si así se declara en una eventual sentencia favorable a las pretensiones de los recurrentes, el cumplimiento en su momento de la pena de privación pendiente, de manera que con la ejecución del indulto no se producen consecuencias o situaciones de difícil reversión que puedan hacer perder su finalidad legítima al recurso».

Finalmente, en relación con esta cuestión, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª, Sección 5.ª) 1.147/2023, de 19 de septiembre, inadmitió el recurso, imponiendo las costas al recurrente, al entender que el partido Vox no tiene legitimación para recurrir, al considerar que «el indulto ni afecta a la sentencia ya dictada ni la legitimación de la acción pública trasciende a la ejecución de la sentencia,[...] para que se reconozca la legitimación que requiere el proceso contencioso deberá aducirse y acreditarse que esa extinción de la pena afecta... al recurrente [...] porque la forma en que quede extinguida la pena..., ni está incluida en el ejercicio de la acción pública ni trasciende a quien la ejerce».

La necesidad de contar con el apoyo político de algunos de los partidos secesionistas, principalmente la izquierda republicana catalana y el del entorno etarra de cara a las elecciones a celebrar en 2023 (principalmente las elecciones municipales, así como otras autonómicas), traerá consigo una reforma del Código Penal de gran calado, y no muy justificada (salvo por las consideraciones políticas mencionadas)⁹⁹, como son la eliminación del delito de sedición y la modificación del delito de malversación.

99. RODRÍGUEZ RAMOS, L. «El indulto y la amnistía en la Constitución», *op. cit.*, 163, afirma que «[e]sta reforma ha sido ya una amnistía encubierta, considerando tácitamente que el decimonónico de sedición era un delito político». En el mismo sentido se expresa GARCÍA PAZ, D. 2023: «La derogación del delito de sedición operada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre». *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2023: 6 pp., al afirmar que «... la derogación de tipo penal de la sedición supone de facto amnistiar a los sujetos activos del delito desaparecido, jurídicamente inexistente, y que han sido condenados por él, de tal modo que, si los hechos y conductas desarrolladas no tuvieran posible encaje en otra figura delictiva vigente en el momento de su comisión, habrían, en revisión, de revocarse las condenas impuestas por el referido delito» (p. 2). Asimismo, ver GARCÍA VALDÉS, C. 2023: «Las últimas reformas del Código Penal. La ley del 'sólo sí es sí', pero no así, y el delito de sedición, tampoco. La doble vía de la necesaria modificación». *La Ley Penal*, 2023, n.º 163, y GÓMEZ RIVERO, M.ª del C. 2023: «La supresión de la sedición y la modificación del delito de desórdenes: sobre el arte del Trampantojo». *Cuadernos de Política Criminal*, 2023, n.º 140: 5-38, y la crónica de SERRATO, F. 2022: «Los expertos piden un delito de atentado contra el orden constitucional si se elimina la sedición». *Diario The Objective*, 24 de noviembre de 2022, <https://theobjective.com/espana/cataluna/2022-11-24/delito-atentado-sedicion/>

Aunque, en un primer momento, en octubre-noviembre de 2022, algunos miembros del Gobierno de la Nación y otros dirigentes socialistas afirmaran rotundamente que la reforma no estaba madura y que el texto no estaba redactado, inmediatamente (como en otras ocasiones anteriores y, sobre todo, posteriormente, como se verá) el propio presidente del Gobierno girará en su posición, realizando un completo viraje y desdiciéndose a sí mismo, anunciará¹⁰⁰, el 10 de noviembre, que la propuesta de reforma del Código Penal será registrada al día siguiente por el PSOE y Unidas Podemos en el Congreso de los Diputados, pero no como proyecto de ley, sino como proposición de ley (siendo resaltable que es la primera ocasión en que la transposición de varias directivas se realiza con este instrumento y no mediante un proyecto de ley); lo que permitió eludir la petición de informes preceptivos a órganos consultivos, tales como el Consejo de Estado o el Consejo General del Poder Judicial¹⁰¹.

Finalizada la tramitación parlamentaria, con un gran debate, se aprobaría la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso (BOE del 23), que es un texto (debiendo destacarse que incluye un larguísimo preámbulo de, nada menos, que 13 páginas del BOE... y únicamente 10 el propio texto legal) que se refiere a varias cuestiones, entre ellas las reformas señaladas sobre la supresión del delito de sedición y la rebaja del de malversación.

La reforma de los delitos contra el orden público, en la que se incluyen los cambios señalados, según el preámbulo de la ley orgánica (... en tres páginas), persigue los siguientes objetivos: armonizar la legislación española sobre esta materia con la de los países de nuestro entorno (aunque no menciona que en estos países hay delitos similares al de sedición con otro nombre); adecuar su regulación a la realidad histórica actual, que resulta muy diferente de aquella en la que fueron concebidas algunas figuras (su preámbulo se refiere a los antecedentes históricos de este delito, pero no menciona que en el Código Penal de 1995 se incluyó el mismo sin ningún problema), y mejorar la redacción y clarificar la estructura de los tipos penales afectados (mencionándose en el preámbulo los supuestos problemas del tipo penal: falta de claridad y de proporcionalidad). Al mismo tiempo, el preámbulo expone la nueva regulación de estos delitos relativos al orden público, principalmente en lo que se refiere a los delitos de

100. En palabras del propio Presidente del Gobierno, «[v]a a ser una iniciativa que ayude a distender la situación en Cataluña», y que se trataría de «... reformar el delito de sedición y reemplazarlo por otro homologable al que tienen otras democracias como la alemana, la francesa, la italiana, la belga o la suiza». Véase la crónica de R. PIÑA en *Diario El Mundo*, viernes, 11 de noviembre de 2022, <https://www.elmundo.es/espana/2022/11/10/636d607afdddf115e8b45e5.html>

101. RAMOS TAPIA, I. y RUIZ ROBLEDO, A. «La discutible derogación de la sedición». 2023: *Diario La Ley (Grupo Karnov)*, 9 de marzo de 2023, n.º 10244.

desórdenes públicos (principalmente los agravados, que son los tipos que pretenden sustituir a la sedición).

Conforme con lo anterior, el art. 1-20.º de la ley orgánica reforma el Código Penal suprimiendo los arts. 544 a 549, referidos al delito de sedición, y modifica los relativos a los desórdenes públicos (arts. 557 y ss.). La aplicación concreta y temporal de la supresión del delito de sedición, así como la revisión de las correspondientes sentencias, en su caso, se regulan en las disp. transitorias 1.ª a 3.ª, teniendo en cuenta que se aplicará la ley orgánica que suprime la sedición si las disposiciones de la misma son más favorables para el reo, aunque los hechos hubieran sido cometidos con anterioridad a su entrada en vigor. Disposiciones, más favorables, que debían aplicarse a los condenados por la sedición catalana en 2019, por el Tribunal Supremo.

A raíz de la publicación de la ley orgánica, el Tribunal Supremo, mediante Providencia de 12 de enero de 2023, dio traslado a las partes en la Causa especial 20907/2017 para que, en su caso, formularan alegaciones acerca de los efectos que pudieran derivarse de la entrada en vigor de la ley citada.

Seguidamente, la Sala Penal dictó el Auto 20107/2023, de 13 de febrero, del que es ponente el propio presidente, el magistrado Sr. MARCHENA GÓMEZ; revisó la Sentencia de 14 de octubre de 2019, para determinar si la pena de inhabilitación impuesta a los condenados, no extinguida por no estar abarcada por el indulto parcial del Gobierno, ha de ser sustituida por penas que la reforma asocia a los nuevos tipos delictivos.

El Tribunal Supremo procedió a condenar a los acusados O. JUNQUERAS, R. ROMÉVA, J. TURULL y D. BASSA como autores de un delito de desobediencia en concurso real con un delito de malversación de caudales públicos, y rechazó rebajar la pena por el delito de malversación que los cuatro tenían impuesta, que quedará extinguida, según la liquidación de condena ya practicada en las respectivas ejecutorias (2030 y 2031, según los casos). Asimismo, se condena a J. SÁNCHEZ y J. CUIXART como autores de un delito de desórdenes públicos y a C. FORCADELL, J. RULL y J. FORN como autores de un delito de desobediencia; si bien, pese a ello, la entrada en vigor de la reforma determina la extinción total de las condenas de inhabilitación de estos últimos procesados.

Por otra parte, la Sala rechaza que el derogado delito de sedición pueda entenderse ahora castigado en el nuevo delito de desórdenes públicos y, lo que es asimismo importante, advierte que la reforma deja impunes los procesos secesionistas que no vayan acompañados de actos de violencia o intimidación.

En relación con la primera cuestión, el Tribunal Supremo mantiene una posición bien clara, que confirma una de las críticas esenciales a la supresión del delito de sedición, señalando que

... el delito de sedición, tal y como estaba regulado en el art. 544 del CP, era algo más que un delito contra el orden público. Este precepto incluía, entre los fines perseguidos por *quienes se alzaban pública y tumultuariamente*, objetivos que desbordan el concepto de orden público al que parece aferrarse la reforma. Y es que quien promueve por la fuerza o fuera de las vías legales el incumplimiento de las leyes o las resoluciones

judiciales no se limita a perturbar el orden público. *La autoridad* que desoye contumazmente los requerimientos del Tribunal Constitucional, que desatiende las prohibiciones impuestas por el Tribunal Superior de Justicia, *que lleva a cabo un proceso legislativo de ruptura —por más que éste carezca de toda viabilidad jurídica— no está simplemente alterando el orden público. Quien para hacer realidad un referéndum no avalado por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa y prohibido por los Tribunales de justicia moviliza a miles de personas, en la ilusionada creencia de que van a ejercer el imaginario derecho a decidir, está menoscabando, sin duda, las bases constitucionales que definen la convivencia* (la cursiva es nuestra).

Añadiendo, de forma jurídicamente impecable, que

[e]l delito de sedición que ha sido derogado estaba llamado a proteger, por tanto, el orden público en una dimensión que desborda el espacio de tipicidad del nuevo art. 557 del CP [...] La afectación del sistema constitucional se hacía también patente cuando precisábamos [en la sentencia de 14 de octubre de 2019] que «... los hechos enjuiciados son algo más que un conflicto competencial entre autoridades estatales —centrales y autonómicas— que pugnan por la competencia para organizar o prohibir una consulta popular. En el presente caso, de lo que se trataba era de hacer posible un referéndum que condujera, con la ayuda de la movilización ciudadana, a destruir las bases fijadas por el poder constituyente». Los acusados, en fin, «... asumieron la inequívoca voluntad de un poder ejecutivo decidido a culminar el desafío a las bases del sistema normativo que equilibra y hace posible la convivencia».

Concluyendo, por las razones expuestas, que

[e]n consecuencia, *entre el delito de sedición... y el delito de desórdenes públicos... no existe una identidad sustancial que permita afirmar que, suprimido el primero, todo lo que éste abarcaba ha quedado ahora alojado en el segundo*. Esa falta de identidad se advierte no sólo desde la perspectiva del bien jurídico o de la acción típica, sino atendiendo también a la estructura del tipo subjetivo. El delito de sedición, como venimos insistiendo, enriquecía los actos ejecutivos con la voluntad de promover la inobservancia de las leyes o el incumplimiento de las resoluciones judiciales. Ahora el tipo subjetivo queda reducido a la voluntad de «atentar contra la paz pública»...

En cuanto a la segunda cuestión, el Tribunal Supremo también analiza los efectos de la derogación del delito de sedición y advierte de problemas de tipicidad para el tratamiento de hechos como los acontecidos en la comunidad catalana en 2017, ya que la deslealtad constitucional encaminada a la inobservancia generalizada de las leyes y al incumplimiento de las resoluciones judiciales, carece ya de tratamiento penal. Concretamente, el auto afirma que

[e]l efecto inmediato de la reforma operada por la LO 14/2022, por tanto, ha consistido en generar un vacío normativo en el que hechos como los que fueron enjuiciados en la sentencia que ahora se revisa pueden topar con visibles grietas de tipicidad [...] *A raíz de la reforma, entre el delito de rebelión... y el delito de desórdenes públicos... existe*

un espacio intermedio que puede alojar en el futuro conductas gravemente atentatorias al sistema constitucional, en el que la observancia de las leyes y el incumplimiento de las resoluciones judiciales, si no fueran acompañados de una violencia preordenada a esos fines o no implicaran actos de violencia o intimidación sobre las personas o las cosas quedarían impunes. *La deslealtad constitucional y el menosprecio a las bases de la convivencia, incluso cuando fueran seguidos de un alzamiento público y tumultuario, no necesariamente violento, no serían susceptibles de tratamiento penal.* En otras palabras, *la creación de un marco normativo de ruptura territorial que preparara la secesión de una parte del territorio del Estado, incluso acompañada de actos multitudinarios que condujeran a la inobservancia generalizada de las leyes y al incumplimiento de las decisiones gubernativas o jurisdiccionales que intentaran ponerle término, serían ajenas a la intervención del derecho penal* (la cursiva es nuestra).

Finalmente, el Tribunal Supremo afirma que financiar con dinero público un referéndum ilegal¹⁰² no permite aplicar la malversación atenuada, ya que

[a]plicar los fondos públicos de la Generalitat para la financiación de una consulta popular que desbordaba el marco competencial de quienes la promovían, desarrollada después de reiterados requerimientos del Tribunal Constitucional y del Tribunal Superior de Justicia para evitarla y, en fin, orientada a un proceso secesionista que no llegó a tener virtualidad, nunca podrá considerarse «... una aplicación pública diferente» de aquella a que estaban presupuestariamente adscritos esos fondos. Y, lo que es más evidente, nunca podrá entenderse que se trató de una actuación ausente de ánimo de lucro. El art. 432 del CP incluye en su tipicidad tanto a quien se apropia de esos fondos como a quien, quebrantando su deber de lealtad en la administración, decide darles una finalidad inequívocamente ilegal [...] En definitiva, la Sala niega la posibilidad de un tratamiento privilegiado, desde el punto de vista de la protección de los intereses financieros del Estado, a los condenados por el delito de malversación.

De esta forma, y teniendo en cuenta el pernicioso cambio legislativo, en particular el relativo a la supresión del delito de sedición, con unos peligrosos efectos futuros para el régimen democrático y para el sistema constitucional (al poder reproducirse hechos similares a los enjuiciados en 2019, condenando a los responsables), al menos el Tribunal Supremo reafirma con claridad la gravedad de dicho cambio legislativo, y efectivamente la afectación directa al sistema constitucional.

102. GIRÓN, A. 2018: «Sobre los gastos originados por la consulta del 9N, el referéndum del 10 y la financiación pública de dichos gastos». *Blog Hay Derecho*, 18 de noviembre de 2018, https://www.hayderecho.com/2018/11/16/_trashed-3/

5.6. El grave desafío constitucional posterior a las elecciones generales del 23 julio de 2023: los pactos de investidura y la amnistía falaz¹⁰³, sorprendentemente (o no tanto) avalada por el Tribunal Constitucional, y con procesos de corrupción generalizados

A pesar de que, como se ha señalado, en los últimos años ha habido una erosión real del Estado de derecho en España, derivado de ciertos comportamientos de responsables públicos (plasmados en normas o en su derogación, así como en otras actuaciones), bien conocidos, ha sido después de las elecciones generales del 23 de julio de 2023 cuando se ha producido un importante desafío constitucional, no conocido antes, con una incidencia negativa directa en el sistema democrático y en los derechos y libertades de los españoles, derivado de los pactos firmados (alguno de ellos no hecho público) para la investidura del presidente del Gobierno y de la presentación de la monstruosa¹⁰⁴ proposición de ley orgánica sobre amnistía¹⁰⁵; actuaciones adoptadas para favorecer a «quienes participaron en actos patentes de subversión constitucional», así como para facilitar los votos necesarios para la investidura en el Congreso de los Diputados del candidato propuesto; en suma, «se cambia impunidad por votos»¹⁰⁶.

103. El adjetivo se toma del atinado trabajo de ARAGÓN, M. 2023: «Una amnistía falaz». *Diario El Mundo*, 18 de diciembre de 2023, https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1238849. Asimismo, emplea el mismo adjetivo («una ley falaz o mentirosa») para definirla FERNÁNDEZ FARRERES, G. 2023: «La amnistía en el TC». *Diario ABC*, 17 de diciembre de 2023: 8. El *Diccionario de la Lengua Española*, en efecto, define este adjetivo como «embustero, falso» y «que halaga y atrae con falsas apariencias»; acepciones, pues, en las que encaja perfectamente esta amnistía. El portavoz de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria, D. Sergio OLIVA, la define como una ley «perversa» por los efectos previsibles que producirá en nuestro Estado de derecho, en el artículo «Un texto legal perverso». *Diario ABC*, 13 de marzo de 2024: 17.

104. Tomamos el calificativo de RODRÍGUEZ RAMOS, L. «El indulto y la amnistía en la Constitución», *op. cit.*, 163.

105. Ambos envites constitucionales, en especial la previsible amnistía, han generado un gran debate jurídico (incluyendo, a veces, hasta insultos, poco edificantes, a quienes nos oponemos a la misma), y en particular la oposición y la aprobación de manifiestos contrarios a la misma, y apoyando la independencia judicial, de un buen número de instituciones, organizaciones y colectivos públicos y privados (ver *Diario ABC*, lunes, 13 de noviembre de 2023, 22). En relación con el análisis de estos graves problemas y, en especial, sobre la inconstitucionalidad de la amnistía prevista, ver *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (Iustel)*, dic. 2023-enero 2024, n.º 108-109 (monográfico sobre *La Constitución de 1978 cumple 45 años*), y ARAGÓN, M., GIMBERNAT, E. y RUIZ ROBLEDO, A. (dirs.) y otros. 2024: *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*. La Coruña: Colex.

106. ARAGÓN, M., GIMBERNAT, E. y RUIZ ROBLEDO, A. «Presentación». En *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, *op. cit.*, 15-18.

Ciertamente, como hemos resaltado anteriormente, los acuerdos del Partido Socialista con los partidos secesionistas catalanes y vascos, incluyendo los del entorno etarra, vienen de lejos (al menos, con datos ciertos y probados, desde la llegada a la Presidencia del Gobierno de J. L. RODRÍGUEZ ZAPATERO, en 2004)¹⁰⁷, aunque los actuales se han ido gestando poco a poco, en función de las necesidades políticas del momento, desde la moción de censura de 2018 que llevó a la Presidencia del Gobierno de la Nación al actual presidente P. SÁNCHEZ. Sin embargo, debe resaltarse que parte del contenido de los pactos de investidura de 2023 y desde luego el proyecto de la amnistía se habían considerado inconstitucionales por el propio Partido Socialista... y por el mismo presidente del Gobierno (llegando, a veces, para justificar el cambio de opinión, a argumentaciones, imposibles, de constructivismo jurídico que suponen un verdadero falseamiento constitucional)¹⁰⁸, debido a la imperiosa necesidad de conseguir los votos de esos partidos para alcanzar la investidura¹⁰⁹; más claramente, pactando a cualquier precio con los partidos independentistas para conseguir la investidura¹¹⁰.

Precisamente, el gran problema que se plantea con estos pactos de investidura y con la proposición de ley de amnistía es que afectan y comprometen seriamente a los elementos estructurales del Estado social y democrático de derecho en que se constituye España, de acuerdo con el art. 1-1º-CE¹¹¹.

El acuerdo entre el PSOE y el PNV, de 10 de noviembre de 2023, se vincula, en su primer párrafo, al compromiso del PNV «a votar favorablemente la investidura de Pedro Sánchez Pérez Castejón como Presidente del Gobierno y a la estabilidad de la legislatura»; finalidad pues que no tiene nada que ver con el interés general que pudiera

107. CUESTA, C. *El gran impostor*, op. cit., 75-97. Pedro SÁNCHEZ, ya como secretario general del partido, asumió estos iniciales pactos, influenciado en gran manera por Santos CERDÁN (que llegaría a ser jefe de la organización territorial del partido) y por el propio RODRÍGUEZ ZAPATERO, desde 2015 (op. cit., 61-68).

108. ARAGÓN, M. «¿Constructivismo jurídico?». En M. Aragón, E. Gimbernat y A. Ruiz Robledo (dirs.) y otros, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, op. cit., 21-23.

109. Andrés BETANCORT recuerda, atinadamente, en relación con este hecho, la situación del rey Enrique IV que abjuró de su fe calvinista para acceder al trono de Francia, y que se refleja en la frase «París bien vale una misa». Ver BETANCORT, A. «¿A quién le importa?». En M. Aragón, E. Gimbernat y A. Ruiz Robledo (dirs.) y otros, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, op. cit., 29-35 (la referencia en p. 29).

110. BLANCO VALDÉS, R. L. «Valor y eficacia de la Constitución. A propósito del desafío separatista». *El Cronista*, op. cit., 26-31, y que en relación con estos pactos afirma, de forma muy clara, que «... nunca hasta la fecha los separatistas habían dispuesto del poder de chantaje que ahora tienen sobre el Gobierno y que nunca su desafío a la unidad de España había sido de tal envergadura» (p. 31).

111. RODRÍGUEZ VILLAR, B. «Derechos históricos, autogobierno y colegislación». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (Iustel)*, dic. 2023-enero 2024, n.º 108-109: 164, op. cit.

justificar, de alguna manera, las importantes cesiones (inconstitucionales) del Estado a la comunidad autónoma vasca, aunque alguna afecta asimismo a Navarra. Además, debe resaltarse que, en el contenido del acuerdo, el Partido Nacionalista Vasco se funde (y confunde) con el Gobierno regional vasco, y a veces con la comunidad navarra, asumiendo un papel institucional que no le corresponde, pues la representatividad del partido no se puede (con)fundir con ambas comunidades ni se prevé en el ordenamiento vigente.

El primer apartado del acuerdo, relativo al autogobierno de la comunidad vasca, comienza afirmando, entre otras cuestiones, que ambas partes (incluyendo, obviamente, al partido mayoritario en el Gobierno de la Nación) comparten el «reconocimiento nacional de Euskadi» (afirmación de dudosa constitucionalidad, a la vista de la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional relativa al proceso secesionista catalán mencionada), y se prevé, entre otras materias, que ese reconocimiento nacional y un sistema de garantías basado en la bilateralidad y la foralidad serán ámbitos a dialogar y negociar entre ambos partidos; cuestiones estas últimas que asimismo pueden tener problemas de constitucionalidad en su aplicación práctica, ya que la bilateralidad en las relaciones Gobierno de la Nación-Gobierno vasco no puede imponerse globalmente ni para todas las materias posibles dejando al margen a las restantes comunidades autónomas y, por otro lado, la exigencia del cumplimiento de la *cláusula foral* a llevar a cabo por el PNV desborda ampliamente el marco constitucional y el sistema democrático.

El acuerdo prevé, como una obligación del Gobierno de la Nación, que «todos los proyectos de ley» que afecten a competencias de la comunidad vasca contarán, en su caso, con una cláusula foral que se acordará previamente con el PNV (punto 1-4.º-1). Exigencia que, de nuevo, reitera la confusión institucional ya mencionada, que obviamente es contraria a la Constitución española y al propio Estatuto de Autonomía vasco, así como a los usos democráticos ordinarios, recordando épocas históricas felizmente ya superadas (pero, por lo que vemos, añoradas aún). Sin embargo, el mayor despropósito jurídico en relación con esta materia es bien visible al exigir el cumplimiento de la cláusula foral a los reales decretos-leyes, obligando a que, con antelación a su aprobación, su contenido «deberá ser conocido, y en su caso pactado» con el PNV; trámite este, obviamente, no previsto en la Constitución española que cercena la celeridad del Gobierno de la Nación para actuar en las situaciones excepcionales y urgentes para las que se prevé su uso. En ambos compromisos del acuerdo, pues, es bien visible el intento, inconstitucional claramente, de condicionar la Legislación del Estado mediante esta cláusula foral, ... resucitada de la historia (punto 1-4.º-2, f). Además, sorprendentemente, en el acuerdo se prevé que el compromiso del partido socialista a no impulsar ninguna modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, y que, en caso de extraordinaria necesidad, lo hará con acuerdo previo con el PNV (prevención que trata de eliminar cualquier *tentación* de modificar o eliminar el actual sistema electoral, en las elecciones generales, que, con un cierto descaro, beneficia a los pequeños partidos nacionalistas y secesionistas, cuyos votos proceden

exclusivamente de los propios territorios de implantación, pero que a nivel nacional no llegarían a los mínimos para obtener escaños)¹¹².

A continuación, en el acuerdo de investidura se prevén varias transferencias de competencias del Estado a la comunidad autónoma, algunas con claros problemas de constitucionalidad, tales como la homologación y la convalidación de títulos y estudios extranjeros; la prelación de convenios colectivos y acuerdos interprofesionales autonómicos sobre los estatales y la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local para rebajar, excepcionalmente, el umbral de población mínimo para constituirse en municipio independiente (hasta los 4.000 habitantes), en los supuestos en que así lo determine la normativa autonómica.

Por otra parte, tampoco se ajustan al sistema constitucional de competencias las previsiones del acuerdo en materia de seguridad y policía, como, p. ej., reconociendo la consideración de la policía regional como policía integral en el territorio de la comunidad autónoma; incluyendo los bienes de dominio público marítimo terrestre estatal (excepto el mar territorial y sus islotes) y los puertos, sus instalaciones y aguas de sus zonas de servicio (tanto los de interés general como los autonómicos), ampliando, pues, sus competencias en relación con los puertos de interés general, incluyendo el de Bilbao; la investigación de delitos e ilícitos administrativos en materia de medio ambiente y protección de la naturaleza acaecidos en la comunidad; la presencia de la policía regional en la Mesa de Valoración de Amenazas Terroristas; algunos aspectos en materia de ciberseguridad, cibercrimen y ciberdelincuencia, y, nada menos, la presencia del titular del Departamento de Seguridad Pública del Gobierno vasco en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea.

Asimismo, hay problemas competenciales en materia económico-fiscal, tales como la aplicación de normativa autónoma en el caso de contribuyentes no residentes que obtienen rentas en la comunidad autónoma sin disponer de un establecimiento permanente; permitir que las Diputaciones determinen el contenido de los modelos de cumplimiento de las obligaciones formales; fomentar la visibilidad y presencia de las haciendas forales en el ámbito internacional, y la concertación sobre la imposición a los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión Europea.

Además, el acuerdo reafirma la exigencia de culminar la transferencia a la comunidad de las competencias aún pendientes, entre las que se incluye, con problemas de constitucionalidad, la relativa a la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, ya que implicaría la ruptura de la *caja única*.

Por otra parte, se incluyen previsiones de transferencia de competencias, y otras menciones, a la Comunidad de Navarra, siguiendo esa tendencia, visible desde hace

112. En relación con este pacto de investidura, con referencias a la inconstitucionalidad de algunos de los acuerdos, y particularmente sobre los problemas que plantea la curiosa *cláusula foral*, ver RODRÍGUEZ VILLAR, B. «Derechos históricos, autogobierno y colegislación». *El Cronista*, op. cit., 164-169.

años, de mencionarla (o fusionarla) en cuestiones que se refieren a la comunidad vasca (debiendo resaltarse en este sentido que quien firma el acuerdo es el Partido Nacionalista Vasco y no alguno navarro).

Finalmente, se prevé una relación bilateral Gobierno de la Nación-Gobierno vasco (aunque, a veces, se menciona al propio PNV) en asuntos europeos, relaciones internacionales de alto nivel y otros asuntos, con una clara finalidad de incidir en la dirección política de España de los canales e instrumentos constitucionales de relaciones Estado-comunidades autónomas.

Además del anterior, el PSOE firmó el 9 de noviembre de 2023 un pacto de investidura con el partido Juntos por Cataluña (*Pacto PSOE-Juntos*), que, por sus acuerdos concretos y sus previsibles consecuencias, puede considerarse como muy pernicioso para el marco constitucional y el sistema democrático, de tal forma que, si se cumplen sus objetivos finales, se creará en España un territorio (el de la comunidad catalana) excluido del Estado de derecho y sus reglas, como veremos.

El pacto se inicia afirmando que su finalidad es «resolver el conflicto histórico sobre el futuro político» (¿?) de la comunidad catalana, y «desarrollar una dinámica para su resolución en términos diferentes a los de la última legislatura» (¿?, por cierto, esa legislatura a la que se refiere también tuvo un gobierno de mayoría socialista presidido por la misma persona).

A continuación, se incluye un apartado de antecedentes en el que se reflejan claramente las verdaderas intenciones secesionistas de las autoridades de la comunidad y se incluyen varias inexactitudes, o directamente afirmaciones falsas. Así, se afirma rotundamente que «una parte importante de la sociedad catalana ha protagonizado en los últimos años una gran movilización en favor de la independencia»; afirmación que no se ha contrastado nunca, legalmente, ya que las «consultas» (sic) intentadas en 2014 y 2017 se declararon, como hemos visto, inconstitucionales, y otras actuaciones complementarias se anularon por ser ilegales. Seguidamente, se mantiene «que los Decretos de Nueva Planta abolieron las constituciones e instituciones seculares» de la actual comunidad; afirmación histórica, como otras que ya hemos señalado, que no es cierta. Más adelante, se afirma categóricamente que «la sentencia del TC del año 2010 conllevó que hoy Cataluña sea la única comunidad autónoma con un estatuto que no ha sido votado íntegramente por su ciudadanía»; afirmación que es rotundamente falsa, pues hay varias comunidades cuyos estatutos, constitucionalmente, no fueron aprobados por los ciudadanos mediante referéndum (en concreto, las más denominadas de segundo grado), y, al describir lo ocurrido a partir de 2014, no se menciona que las normas elaboradas en materia de consultas y los intentos de celebrarlas fueron declarados inconstitucionales y nulos por el Tribunal Constitucional (señalando, el pacto, que «los gobiernos de entonces no favorecieron la negociación política y ninguna de estas propuestas, hechas desde la lealtad y el marco legal vigente, fue considerada»; pero, ¿cómo iba un Gobierno democrático a favorecer una negociación política sobre actuaciones y normas declaradas inconstitucionales y nulas?, ¿y cómo podían tales propuestas, inconstitucionales y anuladas por ello, ser hechas desde la lealtad?).

Teniendo en cuenta lo anterior, y dado que, dicen, seis años después la cuestión de fondo sigue sin resolverse (ya que, por lo visto, se trata de «un conflicto que solo la política en democracia puede encauzar para buscar una solución», sic; pero, claro, el supuesto *conflicto* es irreal, nunca ha existido, al tratarse de un incumplimiento reiterado del orden constitucional, cometiendo todo tipo de delitos e infracciones administrativas, por las que sus principales responsables han sido condenados y sancionados de manera jurídicamente impecable), tratan de abrir una nueva etapa en la que, a partir del respeto y el reconocimiento del otro, «se busque una solución política y negociada al conflicto» (sic).

Debido a lo anterior (según su discurso), el PSOE y el partido Juntos «acuerdan buscar un conjunto de pactos que contribuyan a resolver el conflicto histórico sobre el futuro político» de Cataluña (sic), y, para ello, se dotan de un mecanismo entre ambas organizaciones, internacional, que tenga las funciones de acompañar, verificar y realizar seguimiento de todo el proceso de negociación y de los acuerdos entre ambas formaciones a los que se llegue (acuerdo que, cuando menos, refleja una desconfianza mutua de ambos partidos y hacia canales de relación ordinarios en un sistema democrático).

A continuación, se afirma que los contenidos de los acuerdos a negociar se agrupan en dos grandes ámbitos (permanentes, dicen): los de la superación de los déficits y limitaciones del autogobierno y los relativos al reconocimiento nacional de Cataluña.

En cuanto al ámbito del reconocimiento nacional, se señala que el partido Juntos propondrá la celebración de un referéndum de autodeterminación sobre el futuro político de Cataluña amparado en el artículo 92 de la Constitución (cuestión que, como es sabido, es claramente inconstitucional, lo que ya ha señalado el Tribunal Constitucional; idea que avalaban importantes miembros del Gobierno y dirigentes del Partido Socialista). Por su parte, el PSOE defenderá el amplio desarrollo, a través de los mecanismos jurídicos oportunos, del Estatuto catalán de 2006, así como el pleno despliegue y el respeto a las instituciones del autogobierno y a la singularidad institucional, cultural y lingüística de Cataluña (despliegue que necesariamente ha de desarrollarse en el marco constitucional vigente, como ha afirma la doctrina constitucional).

En el ámbito relativo a los (supuestos) déficits y limitaciones del autogobierno, el partido Juntos propone *de entrada* una modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas que establezca una cláusula de excepción de la comunidad catalana que reconozca la singularidad en la que se organiza el sistema institucional de la Generalidad y que facilite la cesión del 100 % de todos los tributos que se pagan en ese territorio (excepción y cesión que son imposibles constitucionalmente). Por otra parte, se señala que el Partido Socialista propondrá medidas que permitan la autonomía financiera y el acceso al mercado de la comunidad, y se prevé que también se abordarán los elementos esenciales de un plan para facilitar y promover el regreso a la ocmunidad de la sede social de las empresas que cambiaron su ubicación a otros territorios en los últimos años (lo cual, obviamente, ha de llevarse a cabo, en el supuesto de pretender hacerlo, en el marco jurídico actual, sobre la base de respetar

el principio de libertad de circulación de las empresas; garantizado a nivel europeo y constitucional, debiendo tenerse en cuenta que posteriormente, en enero de 2024, los partidos secesionistas llegarán a exigir sanciones, que serán ilegales, para las empresas que se nieguen a ir hacia ese territorio).

Seguidamente, el pacto de investidura incluyó la medida más negativa, y criticada, como es la elaboración de una *ley de amnistía* para los responsables del intento secesionista catalán¹¹³. En efecto, se propone uno de los acuerdos más polémicos, y claramente inconstitucional, como es la aprobación de una «Ley de Amnistía, para procurar la plena normalidad política, institucional y social como requisito imprescindible para abordar los retos del futuro inmediato»; «... ley debe incluir tanto a los responsables como a los ciudadanos que, antes y después de la consulta de 2014 y del referéndum de 2017, han sido objeto de decisiones o procesos judiciales vinculados a estos eventos», lo cual, en un primer análisis, implica suprimir de raíz el principio de igualdad de los españoles, ya que los procesados y condenados por los hechos señalados, en esa comunidad, tendrán un claro estatuto privilegiado, inmune a la aplicación del ordenamiento durante el período pactado, frente al resto de los españoles, que sí estamos sujetos al mismo¹¹⁴. Además, se prevé la creación de unas (poco democráticas y, por ello, peligrosas para el sistema constitucional) comisiones de investigación cuyas conclusiones se tendrán en cuenta en la aplicación de la ley de amnistía en la medida

113. Sin perjuicio de los innumerables artículos publicados, especialmente ver *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (Iustel)*, dic. 2023-enero 2024, n.º 108-109 (monográfico sobre «La Constitución de 1978 cumple 45 años»); ARAGÓN, M.; GIMBERNAT, E. y RUIZ ROBLEDO, A. (dirs.) y otros. 2024: *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*. La Coruña: Colex; BETANCOR, A. (coord.) y otros. 2024: *La amnistía. El caballo de Troya de la democracia*. Barcelona: Ediciones Deusto; LINDE PANIAGUA, E. 2024: *La amnistía y el indulto en la encrucijada, con un análisis de la proposición de la ley orgánica de amnistía a los protagonistas del procés*. Madrid: Edisofer, y PAZ-ARES, C. 2024: *Las falacias de la amnistía*. Granada: Almacén de Derecho-Comares Editorial.

114. Debe insistirse, tal como afirma el lúcido artículo de DELGADO BARRIO, J. «Una amnesia arbitraria», 2023: *Diario El Mundo*, 26 de octubre de 2023, que los hechos del intento secesionista catalán han dado lugar a distintas actuaciones jurisdiccionales; lo cual no significa que se haya producido una judicialización de la política (como afirman siempre los implicados en el mismo), sino que algunos cargos públicos y políticos catalanes han cometido delitos perseguibles de oficio, de acuerdo con el Código Penal vigente, respecto de los cuales los órganos jurisdiccionales no han hecho otra cosa que cumplir su deber constitucional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, como ya hemos señalado. En el sentido señalado, debe mencionarse que ya la STC 90/1985, de 22 de julio, afirmó que la inmunidad parlamentaria «no puede concebirse como un privilegio personal, esto es como un instrumento que únicamente se establece en beneficio de las personas... [en el caso de diputados y senadores]..., al objeto de sustraer sus conductas del conocimiento o decisión de Jueces y Tribunales. La exigencia de tal tipo de privilegios pugnaría, entre otras cosas, con los valores de 'justicia' e 'igualdad' que el art. 1.1 de la CE reconoce como 'superiores' de nuestro ordenamiento jurídico».

que pudieran derivarse situaciones comprendidas en la denominada, falsamente, judicialización de la política (*lawfare*, en inglés) con las consecuencias que, en su caso, puedan dar lugar a acciones de responsabilidad o modificaciones legislativas (comisiones políticas que liquidan el Poder Judicial democrático y tienen por finalidad señalar y amedrentar a jueces y magistrados determinados, para que apliquen la supuesta ley conforme a la finalidad perseguida por los futuros amnistiados, en su caso)¹¹⁵.

Finalmente, entre lo más destacable de este acuerdo, se prevé claramente el objetivo final de este, al preverse «la investidura de Pedro Sánchez, con el voto a favor de todos los diputados del partido Juntos» (es decir, las concesiones del Partido Socialista, y del Gobierno de la Nación, en suma, a los secesionistas que se reflejan en el acuerdo, la mayoría inconstitucionales, se realizan a cambio de los votos para la investidura, y exclusivamente para ello)¹¹⁶, así como «la estabilidad de la legislatura», aunque se sujeta a los avances y cumplimiento de los acuerdos que resulten de las negociaciones en los dos ámbitos permanentes (sic) señalados (aunque este compromiso no parece muy firme pues salta por los aires el 13 de marzo de 2024 al anunciarse la convocatoria anticipada de elecciones regionales en la comunidad catalana, a celebrar el 12 de mayo).

Parece claro que la amnistía pactada tiene una concreta y evidente finalidad: obtener los votos del partido Juntos por Cataluña que el candidato necesitaba para alcanzar la investidura para la Presidencia del Gobierno¹¹⁷. Es decir, «[e]xpresado descarnadamente, este es el trato: tú me das los votos que me hacen falta y yo te consigo el olvido —amnistía viene de amnesia— de tus delitos para que puedas volver a España sin que los jueces te juzguen», reflejándose así, claramente, un interés personal muy alejado de los intereses públicos exigidos por la Constitución española para ejercitar cualquier prerrogativa de gracia. Naturalmente, este (descarado) objetivo carece totalmente de eficacia para justificar la amnistía, es decir, para impedir que jueces y tribunales, el Poder Judicial, cumpla su deber constitucional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, con lo que, en un primer análisis, parece que se está ante un supuesto

115. Sobre la situación actual, ver el excelente libro de MARCHENA, M. 2025: *La justicia amenazada. Retos del derecho en una sociedad en conflicto*. Barcelona: Espasa.

116. Con claridad lo expresa DELGADO BARRIO, J. «Una amnesia arbitraria», *op. cit.*, así como BLANQUE REY. «Amnistía, indulto y privilegio». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (lustel)*, dic. 2023-enero 2024, n.º 108-109: 32-35, *op. cit.*, que recalca que «[l]a amnistía, por tanto, se proyecta sobre sujetos que obtendrán un beneficio directo, al tiempo que producirá un beneficio indirecto en quienes han de aprobarla, al ser la concesión de dicha amnistía condición sine qua non para la subsistencia de la coalición gubernamental» (p. 35).

117. Atinadamente, J. ESTEVE PARDO señala, criticándolo, que «los elementos propios de una relación contractual entre particulares se multiplican en este caso [...] Una ley de amnistía como la que se propone, con la trabazón casual y negocial que la sustenta, es una progresión en el cinismo que envuelve la actividad legislativa», en «La deconstrucción de la ley por el contrato». En M. Aragón, E. Gimbernat y A. Ruiz Robledo (dirs.) y otros, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, *op. cit.*, 37-41.

de falta de justificación que haría de la amnistía un caso de rotunda arbitrariedad con vulneración del principio constitucional que la prohíbe (art. 9-3.º-CE)¹¹⁸.

Ciertamente, como no podía ser de otra forma, a la vista de los nefastos efectos para el sistema democrático y el marco constitucional, la previsión de una proposición de ley de amnistía para beneficiar a los responsables del intento secesionista condenados (aunque posteriormente se ampliará en el tiempo) generó una preocupación general y un enconado debate sobre el encaje constitucional de la amnistía y sobre el texto concreto de la proposición presentada (y modificada después); inclinándonos, de forma clara, por la idea de que la amnistía no cabe en nuestra Constitución, y menos aún el texto de la proposición de ley presentada.

En relación con el encaje de la amnistía, con carácter general, en la Constitución española de 1978, en primer término, se ha señalado que la misma ya estaba prevista en nuestras Constituciones históricas¹¹⁹; si bien ha de señalarse que, en conjunto, no pueden considerarse un antecedente adecuado pues no tienen carácter normativo y su sentido democrático (tal como se entiende contemporáneamente) debe ponerse en duda, e incluso, en relación con la Constitución de 1931, ha de destacarse que la concesión de la amnistía, salvo la dictada el mismo 14 de abril, estaba expresamente prevista en su art. 102¹²⁰; y, además, como una competencia especial de las Cortes en

118. Así lo señala, antes de conocerse el texto de la proposición de ley de amnistía, DELGADO BARRIO, J. «Una amnesia arbitraria», *op. cit.* Asimismo, insistiendo en que la amnistía prevista choca frontalmente con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos, ver MARTÍN REBOLLO, L. «Amnistías, amnistía y Constitución (Sobre la reciente proposición de ley de amnistía)». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (Iustel)*, dic. 2023-enero 2024, n.º 108-109: 114-119, *op. cit.*, citando a E. GARCÍA DE ENTERRÍA y a L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, y haciendo referencia a estos fines reales de la norma, y que no son los explicitados en la misma.

119. Así lo afirma CÁMARA VILLAR, G. «La amnistía ante el silencio de la Constitución». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (Iustel)*, n.º 108-109: 36-41, *op. cit.* Un interesante repaso a las amnistías concedidas en España desde principios del siglo XX lo realiza GIL MEANA, M.ª L. 2024: «Exposición histórica de las leyes de amnistía desde 1906 y análisis del momento actual». *Diario La Ley (Grupo Karnov)*, 20 de marzo de 2024, n.º 10470: 7 pp., aunque no se hacen referencias a las Constituciones en vigor en cada época, si bien es visible que en tales épocas se concedían incluso mediante normas reglamentarias, dependiendo de la situación política en cada caso. Ver, asimismo, ÁLVAREZ ROYO-VILLANOVA, S. 2023: «La proposición de ley de amnistía y el Imperio de la Ley». *Hay Derecho*, 6 de diciembre de 2023, <https://www.hayderecho.com/2023/12/06/la-proposicion-de-ley-de-amnistia-y-el-imperio-de-la-ley/>, y en M. Aragón, E. Gimbernat y A. Ruiz Robledo (dirs.) y otros, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, *op. cit.*, 287-292.

120. ARAGÓN REYES, M. «Los problemas constitucionales de la proposición de ley de amnistía». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (Iustel)*, n.º 108-109: 10-13, *op. cit.* (la referencia en p. 13). En relación con las amnistías concedidas durante la Segunda República, ver el interesante artículo de FERNÁNDEZ VALVERDE, R. «Alcalá-Zamora y las amnistías de la República». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (Iustel)*, n.º 108-109:

materia de justicia, y no como derivada de la potestad legislativa de las mismas¹²¹. Por otra parte, de nada sirve la mención a la amnistía concedida mediante el Real Decreto-Ley 10/1976, de 30 de julio (BOE del 4 de agosto)¹²², ya que se aprueba mediante un real decreto-ley y las elecciones generales, democráticas, no se celebraron hasta el 15 de junio de 1977, iniciándose el período constituyente. Y, sin embargo, la mención a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía (BOE del 17)¹²³, adoptada, pues, por unas Cortes Generales plenamente democráticas es completamente pertinente, pero en un sentido contrario a la actual, ya que en ese caso su justificación era la reconciliación y la mejora de la convivencia de los españoles, al integrarse en el cambio de régimen político que culminará con la aprobación de la nueva Constitución española de 1978; sentido que naturalmente no tiene la actual, pues los responsables condenados no han desistido de volver a intentar un nuevo proceso de sedición para separarse de España.

A continuación, uno de los argumentos favorables esgrimido para mantener la constitucionalidad de la amnistía es que la Constitución española no la prohíbe expresamente, pero ello no quiere decir que la permita. En efecto, debe recordarse que en un Estado de libertades y derechos fundamentales los ciudadanos pueden hacer y llevar a cabo todas las acciones que las normas no les prohíban expresamente, pero para los Poderes Públicos, por el hecho de serlo, rige la regla contraria, la sujeción (y no la libertad): los órganos y autoridades únicamente pueden realizar aquellas acciones que el ordenamiento les permite. Y así, como se ha señalado, el hecho de que la Constitución española no prohíba expresamente ni la autodeterminación y la esclavitud

76-81, *op. cit.*, llamando la atención (como cuestión a tener en cuenta en la situación actual) sobre el fracaso de las mismas pues los responsables amnistiados, lejos de no volver a intentar cometer los delitos por los que fueron condenados, serían reincidentes en sus conductas contrarias a la Constitución vigente entonces. Más en general, ver PAINE, S. G. 2005: *El colapso de la República. Los orígenes de la Guerra Civil (1933-1936)*. 2.ª ed. Madrid: La Esfera de los Libros (en especial el capítulo sobre «El proyecto republicano», 25-51); TAMAMES, R. 1978: *La República. La era de Franco*. En M. Artola (dir.) y otros, *Historia de España Alfaguara*, vol. VII. Madrid: Alianza Ed. Universidad, y ALCALÁ-ZAMORA, N. 2011: *Asalto a la República. Los diarios robados del Presidente de la Segunda República*. Madrid: La Esfera de los Libros.

121. RAMOS TAPIA, I, y RUIZ ROBLEDO, A. «Si el Gobierno quiere amnistiar a Puigdemont debe reformar la Constitución». En M. Aragón, E. Gimbernat y A. Ruiz Robledo (dirs.) y otros, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, *op. cit.*, 79-86 (la referencia en pp. 82-83).

122. CÁMARA VILLAR, G. «La amnistía ante el silencio de la Constitución», *op. cit.*, 39.

123. Un análisis muy detallado del debate parlamentario sobre esta ley lo realiza KATO, Sh. 2015: «Lógicas de la reconciliación. Un análisis del debate parlamentario sobre la ley de amnistía de 1977». En M. FERNÁNDEZ AMADOR, E. MARTOS CONTRERAS, L. C. NAVARRO PÉREZ y R. QUIROSA-CHEYROUZE MUÑOZ (coords.) y otros, *Las Instituciones. Congreso Internacional Historia de la Transición en España* (6. 2015. Almería). Almería: Universidad de Almería, 99-118.

no puede significar que las permita, al ser ambas directamente contrarias a principios y reglas constitucionales¹²⁴.

Además, como es suficientemente conocido, en la tramitación de la Constitución española se rechazaron expresamente dos enmiendas al Anteproyecto de Constitución de 5 de enero de 1978 (n.º 504 y 744) que pretendían mencionarla, constitucionalizarla, en suma; es decir, los constituyentes fueron plenamente conscientes de las enmiendas para incluir la amnistía en el texto constitucional, con el consiguiente debate, y las rechazaron directa y claramente.

Pero, es más, el art. 62, letra i-CE, establece que corresponde al rey ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que «no podrá autorizar indultos generales»; es decir, la CE únicamente permite los indultos particulares, conforme con la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto (*Gaceta de Madrid* del 24), modificada posteriormente, que implican la condonación total o parcial de la pena para determinadas personas, pero no los indultos generales, que condonan la pena a colectivos amplios e indiscriminados. Siendo así, debe entenderse que la CE con mayor motivo prohíbe la amnistía, ya que esta supone la exención de responsabilidad penal para las infracciones penales cometidas para determinados ciudadanos, manteniéndose el carácter delictivo, y perseguible, pues, para el resto; y esto sin ser necesario que la CE lo afirme expresamente, ya que si no se puede constitucionalmente lo menos (los indultos generales, que únicamente perdonan la pena impuesta) difícilmente puede aceptarse lo más (la amnistía, que borra literalmente, y de manera retroactiva, los delitos cometidos por los que fueron condenados sus responsables)¹²⁵.

Asimismo, en términos generales, y de acuerdo con los argumentos anteriores, la amnistía es contraria al principio de igualdad (art. 14-CE), pues se aplica exclusivamente a un grupo de españoles, que gozan de ella, eximiéndoles de la responsabilidad penal derivada del intento de sedición y otros actos, y además retroactivamente, y situándolos en una posición de privilegio frente al resto de los ciudadanos.

Finalmente, y no es precisamente la razón de menor importancia, no es posible admitir, en términos generales, la amnistía al no estar expresamente prevista en la Constitución española ya que, de hacerlo, se estaría vulnerando claramente el principio

124. ARAGÓN REYES, M. «La Constitución no permite la amnistía». En M. ARAGÓN, E. GIMBERNAT y A. RUIZ ROBLEDO (dirs.) y otros, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, op. cit., 65-68.

125. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 2023: «Amnistía: las razones de la sinrazón». *Diario ABC*, 23 de noviembre de 2023, La Tercera, refleja esta idea muy gráficamente: «Si no se les puede otorgar el perdón, menos aún se podrá decretar el olvido de lo hicieron, que eso es lo que significa la amnistía». En el mismo sentido, BERZOSA, D. 2023: «Amnistía, el poder y no la verdad». *Diario ABC*, 13 de noviembre de 2023, La Tercera, afirma que la amnistía «[e]s un perdón muy exclusivo, solo para ciertos políticos y sujetos envueltos en una de las acciones políticas más denostadas desde los orígenes filosófico-jurídicos de Occidente [...] [al ser]... un atentado contra la soberanía del pueblo, contra su unidad, contra su existencia».

de división de poderes, pues con ella el Poder Legislativo estaría suplantando al Poder Judicial en su más genuina función: «juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado» (art. 117-3.º-CE)¹²⁶, al establecer el propio legislador que una determinada legislación (principalmente, en este caso, el Código Penal y la legislación de enjuiciamiento criminal) ha de considerarse antijurídica, borrándose por ello todos sus efectos, y con carácter retroactivo además, sobre determinadas personas condenadas legítimamente por jueces y tribunales en aplicación de esa legislación, que naturalmente estaba plenamente en vigor en el tiempo en que los órganos judiciales la aplicaron; vulnerándose asimismo el principio de seguridad jurídica (art. 9-3.º-CE), ya que, de admitirse la amnistía se estaría dejando en manos del legislador, de un órgano político, pues, la aplicación o no de una legislación determinada para determinadas personas, y de manera retroactiva, por razones políticas, pero no jurídicas (como hacen, según las Constituciones democráticas y las restantes normas), los tribunales constitucionales o los órganos judiciales, según los casos).

Conforme con los argumentos anteriores, parece claro que una contradicción tan directa de la amnistía con los principios constitucionales no es posible admitirla al no haber una previsión expresa en la Constitución española sobre la misma, pues, de admitirse este proceder, el propio texto constitucional podría ser vaciado de contenido por el legislador ordinario, al poder este establecer la no aplicación, con carácter retroactivo y para algunas o muchas personas exclusivamente, de una legislación vigente, y perfectamente legítima, en la época de aplicación por los jueces y tribunales. Parece, por tanto, poco dudoso que, con carácter general, una amnistía relativa a normas (plenamente legítimas democráticamente, hay que recalcar) sería radicalmente contraria a la Constitución española.

Pero esta inconstitucionalidad que se predica de cualquier amnistía por no estar prevista en el texto constitucional se amplía en relación con la amnistía concreta que se pretende conceder a los condenados y enjuiciados por el intento secesionista catalán y por algunas otras, sorprendentes, acciones delictivas¹²⁷.

126. En este sentido T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Amnistía: las razones de la sinrazón», *op. cit.*, reafirma la trascendencia de este principio en los Estados democráticos, al recordar, atinadamente, el texto del art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: «Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene constitución».

127. Sobre la misma, vid. DÍAZ REVORIO, F. J. «Por qué esta amnistía no cabe en nuestro sistema constitucional»; ÁLVAREZ ROYO-VILLANOVA, S. «La proposición de Ley de amnistía y el imperio de la ley»; GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J. A. «¿Amnistía?»; GIMBERNAT, E. «Crítica a la proposición de LO de amnistía»; PASCUA MATEO, F. «La ley de amnistía: persuadir, pero no convencer»; RUIZ ROBLEDO, A. «El fantasma de la amnistía se materializa en una ley inconstitucional». En M. Aragón, E. Gimbernat y A. Ruiz Robledo (dirs.) y otros, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, *op. cit.*, 311-318, 287-292, 327-332, 333-339, 355-361 y 369-375, respectivamente. También, ver BETANCOR, A. (coord.) y otros. *La amnistía. El caballo de Troya de la democracia*, *op. cit.*

En efecto, la denominada Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (BOCG-CD, Serie B, Proposiciones de Ley, n.º 32, 24 de noviembre de 2023) fue finalmente presentada en el Congreso de los Diputados, el día 13 de noviembre, aunque, por cierto, únicamente por el Grupo Parlamentario Socialista (sin participación aparente del otro partido de la coalición, Sumar-Podemos, que siempre se ha mostrado favorable a su concesión a los secesionistas catalanes); debiendo resaltarse, y lamentar, que algunas de las más altas autoridades del Estado y dirigentes políticos socialistas afirmaban enfáticamente, antes de las elecciones generales del 23 de julio de 2023, que la amnistía era inconstitucional, para contradecirse flagrantemente (como «cambio de opinión» fue definido) después de celebradas, y una vez conocido el resultado electoral, y ya hechas las «quinielas» para la investidura del presidente del Gobierno de la Nación, afirmando su clara constitucionalidad; aunque los argumentos esgrimidos en la exposición de motivos no son muy apropiados. Por otra parte, es sorprendente, por lo engañoso y fraudulento del cambio de iniciativa legislativa, que el Gobierno de la Nación, que es claramente el último responsable del texto presentado, no haya elaborado, y aprobado, en este caso un proyecto de ley, que hubiera sido el texto adecuado, al contar en su tramitación con todos los dictámenes e informes de los órganos consultivos (si bien, se argumenta que hasta el 21 de noviembre el nuevo Gobierno no tomó posesión, y antes el Gobierno en funciones no podía aprobar proyectos de ley)¹²⁸, y además, como hemos señalado, la proposición de ley ha sido presentada únicamente por el grupo socialista, sin la firma de ningún otro partido de los socios de investidura.

La iniciativa fue tomada en consideración por la Mesa del Congreso el 19 de diciembre de 2023 (BOCG-CD, Serie B, n.º 32-3, 22 de diciembre de 2023)¹²⁹, que además adoptó el acuerdo de tramitarla por el procedimiento de urgencia (lo cual parece

128. ARAGÓN REYES, M. «Los problemas constitucionales de la proposición de ley de amnistía». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (Iustel)*, n.º 108-109, *op. cit.*, 12, califica la proposición de ley como «fraudulenta», al ser «... notorio que se trata de una iniciativa del poder ejecutivo y que éste ha sido el responsable final del texto redactado»; lo que puede ser considerado «como un modo de encubrir la vulneración del auténtico sentido que tiene la prohibición de que un Ejecutivo en funciones pueda presentar proyectos de ley»; y, asimismo, ver «Una amnistía falaz». En M. ARAGÓN, E. GIMBERNAT y A. RUIZ ROBLEDO (dirs.) y otros, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, *op. cit.*, 293-296.

129. La toma en consideración fue avalada, a pesar de la incompatibilidad constitucional ya señalada, por una Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 20 de noviembre, que, por cierto, no lleva firma alguna de ningún letrado, en la que se concluye, de manera sorprendente, que «... no parecen existir en la Constitución ni en la jurisprudencia constitucional parámetros o elementos suficientes para determinar si se produce una contradicción evidente y palmaria con la Constitución». Sobre esta nota, ver DE LA NUEZ, E., «El Secretario General del Congreso y la proposición de LO de amnistía». En M. ARAGÓN, E. GIMBERNAT y A. RUIZ ROBLEDO (dirs.) y otros, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, *op. cit.*, 65-68 y 293-296.

claramente abusivo, al no permitir, dada su trascendencia para el sistema constitucional, un debate parlamentario adecuado, que sí se produciría en el procedimiento ordinario); denotando que había prisa, y mucha, en su tramitación.

A continuación, la Ponencia emitió un informe, adoptado por los partidos del acuerdo de investidura, favorable a la continuación de la tramitación (BOCG-CD, Serie B, n.º 32-6, 29 de enero de 2024).

Seguidamente, el texto se aprobaría, por los mismos partidos de la investidura, por la Comisión de Justicia, que emitió su dictamen favorable a la iniciativa el 25 de enero de 2024 (BOCG-CD, Serie B, n.º 32-7, 30 de enero de 2024), sin aceptar más enmiendas que las de los partidos del acuerdo de investidura (incluyendo los partidos cuyos dirigentes se beneficiarán de la amnistía; cuyos votos eran imprescindibles para la aprobación de la Ley en el Congreso de los Diputados... y para la continuidad del actual Gobierno)¹³⁰; debiendo llamarse la atención sobre el hecho de que, ahora, se excluyen de la aplicación de la amnistía, según el nuevo texto, los delitos de terrorismo, «siempre y cuando, de forma manifiesta y con intención directa, hayan causado violaciones graves de derechos humanos, en particular, las previstas en el artículo 2 y 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y en el derecho internacional humanitario». Previsión verdaderamente escandalosa al distinguir un terrorismo que causa violaciones graves de derechos humanos y otro que no las causa (siendo este, naturalmente, amnistiable); olvidando (¿o no?) que el derecho a la vida es el primero y más importante derecho humano existente, e incluyendo así en la amnistía los delitos más graves y abyectos de los Códigos Penales democráticos, por exigencias una vez más de los partidos golpistas de 2017. Además, en esta misma sintonía con esos partidos, al referirse el texto a los efectos de la amnistía, se prevé que el órgano judicial competente deberá «dejar sin efecto las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión de las personas a las que resulte de aplicación esta amnistía, así como las órdenes nacionales, europeas e internacionales de detención», y el alzamiento de medidas cautelares impuestas (frases que tienen

130. La amnistía aprobada incluye en su ámbito de aplicación a dirigentes de los partidos secesionistas y otros sujetos cercanos a ese proyecto, beneficiándose directamente, por tanto, de la misma quienes eran imprescindibles para la aprobación de la ley y el mantenimiento del actual Gobierno de la Nación. Esta gravísima operación contra el sistema democrático ha sido claramente definida por I. CAMACHO. 2024: «Corrupción económica, corrupción política». *Diario ABC*, 25 de febrero de 2024: 5, al afirmar que «correrá mucho más peligro la democracia mientras no entendamos que hay mayor corrupción en permitir que los delincuentes redacten las normas que en saltárselas», o como afirma claramente L. BLANQUE REY, «Amnistía, indulto y privilegio», *op. cit.*, 35, «[e]n suma, se produciría la concesión a determinados sujetos de un conjunto de privilegios o beneficios exorbitantes, con base en la titularidad temporal de determinadas potestades públicas, que serían ejercidas en interés propio y no atendiendo al interés general». También, ver RODRÍGUEZ RAMOS, L. «Una autoamnistía monstruosa». En M. Aragón, E. GIMBERNAT y A. RUIZ ROBLEDO (dirs.) y otros, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, *op. cit.*, 363-368.

obviamente nombres y apellidos, los de los fugados después del golpe secesionista, y de algunos otros).

Unos días después se produciría una curiosa situación, al no obtenerse la mayoría absoluta en la votación del Pleno de Congreso de los Diputados, en su sesión del día 30 de enero, el dictamen de la Comisión de Justicia, con lo que, y no sin polémica, la Mesa de la Cámara, el 6 de febrero, devolvió el texto a la Comisión para que emitiera un nuevo dictamen (*BOCG-CD*, Serie B, n.º 32-8, 9 de febrero de 2024). El nuevo dictamen de la Comisión se adoptó el 12 de marzo (*BOCG-CD*, Serie B, n.º 32-10, 14 de marzo de 2024), que mantiene las enmiendas del texto anterior (acordadas entre los partidos de la investidura), y, además, como novedad resaltable, se retrasa la fecha de los hechos delictivos amnistiables hasta el 1 de noviembre de 2011.

El Congreso de los Diputados, en la sesión del pleno celebrada el 14 de marzo, aprobó el dictamen sobre la proposición en los mismos términos señalados, y fue remitido al Senado (*BOCG-CD*, Serie B, n.º 32-11, 18 de marzo de 2024, y *BOGG-Senado*, n.º 74_982, 20 de marzo de 2024).

La Mesa del Senado, en su reunión del 19 de marzo, acordó admitir a trámite la iniciativa, al considerar que no podría adoptar un acuerdo de no admisión, a la vista de lo preceptuado en el art. 90-1.º-CE, si bien, con buen criterio jurídico, hace constar expresamente las dudas sobre su constitucionalidad, advertidas en los informes de la Secretaría General del Senado sobre el texto, de fecha 18 de marzo de 2024, estimando, correctamente, que el texto constituye una reforma constitucional encubierta, al atribuir a las Cortes Generales una competencia que no tienen expresamente reconocida en la Constitución española, y señala las vulneraciones constitucionales que incluye el texto, tanto materiales como formales; además, se acuerda que sea tramitada por el procedimiento ordinario, y no por el procedimiento urgente, como en el Congreso de los Diputados (*BOGG-Senado*, n.º 74_989, 20 de marzo de 2024).

Posteriormente, el informe de la Ponencia acordó el 6 de mayo diferir el debate sobre las dos enmiendas de veto presentadas a la Comisión, formuladas por el Grupo Parlamentario Popular y por varios senadores del Grupo Mixto (*BOGG-Senado*, n.º 86_1012 y 96_1126, 12 de abril y 8 de mayo de 2024). El dictamen de la Comisión ratificó el veto del Grupo Popular; siendo asimismo avalado por el Pleno del Senado (*BOGG-Senado*, n.º 99_1139 y 101_1146, 13 y 16 de mayo de 2024).

De acuerdo con el procedimiento legislativo establecido, el texto de la iniciativa, vetado por el Senado, fue remitido al Congreso de los Diputados, siendo aprobado definitivamente, en una ajustada votación, por el pleno en su sesión de 30 de mayo (*BOCG-CD*, Serie B, n.ºs 32-12 y 32-13, 21 de mayo y 6 de junio de 2024).

Finalmente, con cierta polémica por la tardanza en ser publicada (y el hecho de serlo después de las elecciones europeas del 9 de junio), se aprobó, y publicó, la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (*BOE* n.º 141, de 11 de junio).

La Ley de amnistía, en primer término, incluye una larguísima exposición de motivos (de nueve páginas y media, sobre un total de dieciocho)¹³¹, mal redactada, ya que se dice, p. ej., que se persigue conseguir «un» interés general (párrafo segundo), como si fuera específico, y no el interés general (aunque más adelante se menciona); se hace referencia a «Catalunya» y a Cataluña, como si las frases o párrafos hubiesen sido escritos por dos personas diferentes, una más secesionista que la otra, así como a las instituciones catalanas en catalán, aunque el texto corresponda a la potestad legislativa del Estado¹³²; y, además, cuando menos, resulta chocante que la misma dedique una mayor parte a justificar la constitucionalidad de la ley y apenas unas líneas a presentar su contenido; aunque puede afirmarse que ciertamente estas cuestiones no constituyen los problemas más importantes del texto.

En efecto, la exposición de motivos parte de dos premisas falsas, por ser poco apropiadas en un Estado democrático. Se afirma que, con esta ley, las Cortes Generales «asumen la mejor vía de las posibles para abordar, desde la política, un conflicto político» y que la misma supone «una demostración... de que la aplicación de la legalidad es necesaria, pero, en ocasiones, no es suficiente para resolver un conflicto político sostenido en el tiempo»¹³³; con lo que se están asumiendo las ideas de que es necesario «desjudicializar la política» y que «ha llegado la hora de la política», que ha sido alentadas desde altos cargos públicos estatales y catalanes¹³⁴; lo que significa que se pretende que determinadas acciones políticas, que pueden ser constitutivas

131. Forma de actuar a la que, ciertamente, ya nos tiene acostumbrados el actual Gobierno de la Nación desde 2018, en los proyectos de leyes, con larguísimos preámbulos, la mayoría muy confusos.

132. Sobre la exposición de motivos del proyecto, ver GARCÍA FIGUEROA, A. 2023: «Notas sobre la Proposición de Ley de Amnistía (I): la exposición de motivos». *Almacén de Derecho*, 3 de diciembre de 2023, <https://almacendederecho.org/notas-sobre-la-proposicion-de-ley-de-amnistia-i-la-exposicion-de-motivos>; ARAGÓN REYES, M. «Los problemas constitucionales de la proposición de ley de amnistía», *op. cit.*, 12-13, y RODRÍGUEZ RAMOS, L. «El indulto y la amnistía en la Constitución», *op. cit.*, 163, que la califica de «sesgada y tendenciosa».

133. Frase que nos recuerda a esta otra: «... la ley debe moderarse también en su ejecución y aplicación a las exigencias de la política tal como vienen entendidas por la voluntad del órgano político...», incluida en la obra de CERRONI, U. 1977: *El pensamiento jurídico soviético*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo, 97 (similitud verdaderamente curiosa, dado el rotundo fracaso del criminal régimen soviético, aunque parece que en algunos dirigentes y partidos en España haya cierta añoranza del mismo, desde nuestro punto de vista).

134. De hecho, la idea ya se reflejaba claramente en el denominado «Acuerdo para superar la judicialización y reforzar las garantías», firmado, nada menos, que el por el Gobierno de España y la Generalidad catalana el 27 de julio de 2022, en Madrid, que reconoce, sin ningún empacho, que «[l]a superación de la judicialización debe garantizar un proceso de diálogo y negociación equilibrado y con garantías, rechazando la criminalización de los proyectos políticos democráticos; debe reforzar la apuesta por soluciones políticas, siempre en el marco de la seguridad jurídica...»[¿?].

de delitos, queden fuera del control judicial¹³⁵; en última instancia, que sean inmunes a la intervención de jueces y tribunales. Pero estas ideas son rotundamente contrarias al sistema constitucional y al marco democrático, común a otros países de nuestro entorno, que reconocen la sujeción de los poderes públicos, y de los ciudadanos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico; garantizan el principio de legalidad (art. 9-CE), y que el control de dicha sujeción y la garantía del principio corresponde a los jueces y tribunales (arts. 117 y 106-CE) o, en su caso, al Tribunal Constitucional (arts. 159 y ss.-CE). Justamente, esta es una de características esenciales de los Estados de derecho y democráticos; que, de hecho, no existirían sin este control judicial efectivo sobre la actividad de los cargos públicos, confirmándose así la frase que los caracteriza: en los Estados democráticos no puede haber «presos políticos» (al garantizarse los derechos y libertades de los ciudadanos, incluidos los cargos públicos), sino que lo puede haber son «políticos presos» (debidamente juzgados y encarcelados por jueces y tribunales independientes, como en el caso del proceso secesionista catalán).

Por otra parte, esta larguísima exposición de motivos falsea la jurisprudencia de diversos tribunales para apoyar la propia ley, ya que, entre otras, se menciona alguna sentencia del Tribunal Constitucional que se refiere a la amnistía de 1977, dictada obviamente sin haberse aprobado aún la Constitución española de 1978, o se citan resoluciones y decisiones de instituciones europeas referidas no a amnistías de modo genérico, sino a casos concretos en los que la misma se admite en sus Constituciones, como Francia, Italia o Portugal, aunque la que se cita de este último país excluye expresamente los delitos contra la soberanía nacional¹³⁶.

Además, de manera sorprendente, la exposición de motivos afirma (con absoluta normalidad, por cierto) que la figura de la amnistía «se ha venido reconociendo implícitamente en nuestro ordenamiento jurídico..., con normalidad», y cita como referencias de apoyo, nada menos, varios reglamentos disciplinarios de los cuerpos de secretarios judiciales y de otros agentes y del personal de la Administración de Justicia,

135. Efectivamente, la exposición de motivos (apdo. II) asume que eso es precisamente lo que pretende, al reconocer que «[c]on la aprobación de esta ley orgánica, por tanto, lo que el legislador pretende es excepcionar la aplicación de normas vigentes a unos hechos acontecidos en el contexto del proceso independentista catalán...».

136. Debe llamarse la atención sobre que las amnistías concedidas en Portugal, después de la Revolución de los Claveles, y en Francia, tras la independencia de Argelia, son similares a la concedida en nuestro país en 1977, por lo que no pueden considerarse como antecedentes de esta nueva amnistía, que se trata de conceder no en un cambio de régimen político, sino en un sistema democrático plenamente consolidado, como es el español en la actualidad. En relación con los problemas de fundamentación de la proposición de ley en el Derecho de la Unión Europea y en decisiones y resoluciones de sus instituciones, ver ULLOA RUBIO, I. 2024: «La proposición de Ley de Amnistía española: problemática de derecho de la Unión». *La Ley-Unión Europea*, marzo 2024, 123: 35 pp.

así como de los funcionarios de la Administración del Estado¹³⁷, la venerable Ley de Enjuiciamiento Criminal... de 1882 (¿?), estando en vigor la Constitución de 1876 y varias normas legales regionales en materia disciplinaria de las policías autonómicas y locales, cuya base argumental de apoyo es dudosa, al ser precisamente legislación autonómica. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la doctrina del Tribunal Constitucional (concretamente, las SSTC 28/1982, de 26 de mayo; 63/1983, de 20 de julio, y 116/1987, de 7 de julio) que cita la exposición de motivos como apoyo de la proposición de ley se refieren a la aplicación de la Ley de Amnistía de 1977, aprobada como es sabido antes de la Constitución española de 1978, pero cuya eficacia jurídica posterior a este año es la que se enjuicia en tales sentencias¹³⁸.

Asimismo, la exposición de motivos trata de presentar la amnistía como un instrumento al servicio de un supuesto interés general, al referirse a «la necesidad de superar y encauzar conflictos políticos y sociales arraigados, en la búsqueda de la mejora de la convivencia y la cohesión social, así como de una integración de las diversas sensibilidades políticas»; y, más concretamente, a «procurar la normalización institucional tras un periodo de grave perturbación, así como seguir favoreciendo el diálogo, el entendimiento y la convivencia», es decir, superar la supuesta tensión institucional y social «provocada» (¿?) por la convocatoria y pseudocelebración de dos consultas claramente inconstitucionales, y así declaradas por los tribunales, y de muchas actuaciones contrarias al orden constitucional, y que constituían delitos claramente previstos en el Código Penal (aunque, como es sabido, posteriormente se eliminaron del propio Código). Sin embargo, esta finalidad es, cuando menos, discutible, y no aceptable, ya que los dirigentes de los partidos políticos separatistas han desmentido, en todas las ocasiones que han podido, esta finalidad de «normalización política» del texto al declarar que repetirán los intentos de secesión¹³⁹, y, por otra parte, está fuera de toda duda que la amnistía constituye el pago por los votos de esos partidos separatistas en

137. Atinadamente, T. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Amnistía: las razones de la sinrazón», *op. cit.*, afirma, sorprendido, que «[a]hora resulta que la Constitución hay que interpretarla de conformidad con los reglamentos administrativos», y califica esta operación como «el mundo al revés».

138. ARAGÓN REYES, M. «Los problemas constitucionales de la proposición de ley de amnistía», *op. cit.*, 12-13.

139. Es más, pasaron de las palabras a los hechos: efectivamente, el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024 (*Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña* del 22) admitió a trámite una iniciativa legislativa popular denominada, sin ambages, «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña»; posteriormente, el Tribunal Constitucional, mediante providencia de 9 de abril de 2024, obviamente (todavía) admitió, asimismo, a trámite la impugnación, promovida por el Gobierno de la Nación, del acuerdo, y procede a la suspensión de la resolución señalada; antes, debe resaltarse que, con fecha del 12 de marzo, dimitieron los tres jueces que formaban parte de la Comisión parlamentaria de control de la iniciativa legislativa popular citada (*Diario ABC*, 13 de marzo de 2024: 18). Ver, críticamente, RUIZ ROBLEDO, A. 2024: «El eterno retorno del *procés*». *Diario El Español*, 22 de febrero de 2024, <https://www.almendron.com/tribuna/el-eterno-retorno-del-proces/>, y, con detalle, FIERRO

la investidura del presidente del Gobierno, en noviembre de 2023, no existiendo, pues, en el texto ninguna finalidad al servicio de interés general alguno¹⁴⁰.

Además de estas consideraciones generales contrarias a la justificación de la amnistía, esgrimidas en la exposición de motivos citada, pueden citarse algunos argumentos más concretos del texto normativo.

En efecto, el art. 1 de la Ley de amnistía, ciertamente, es amplísimo pues, en la práctica, procede a amnistiar todos los actos, que se señalan, determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias, siempre que hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023, así como otras acciones ejecutadas entre estas fechas en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración.

Entre los actos y acciones que son amnistiados, se incluyen:

- a) los actos cometidos con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de la comunidad catalana, así como los que hubieran contribuido a la consecución de tales propósitos; comprendiendo, en todo caso, los actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación, únicamente cuando estén dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualquiera de las conductas descritas en el párrafo anterior, directamente o a través de cualquier entidad pública o privada, siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad; también se entenderán comprendidas aquellas actuaciones desarrolladas, a título personal o institucional, con el fin de divulgar el proyecto independentista, recabar información y adquirir conocimiento sobre

RODRÍGUEZ, D. 2024: «La inconstitucionalidad e ilegalidad de la iniciativa legislativa popular por la independencia de Cataluña». *Diario La Ley*, 5 de junio de 2024, 10519, , 6 pp.

140. En este sentido, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Amnistía: las razones de la sinrazón», *op. cit.*, afirma que «[l]os propios beneficiarios de la amnistía dejaron muy claro al presidente del Gobierno que habían hecho un ‘trato’ consistente en darle sus votos para permitir su investidura a cambio de la amnistía y sus complementos... Ellos no prometieron volver a repetir su ‘hazaña’. Sólo ofrecieron sus votos sin añadir concesión alguna que tuviera algo que ver con el interés general de España. Un puro ¿trato?, por lo tanto, en el interés particular del investido, exclusivamente». En este mismo sentido, con claridad, CAMACHO, I. 2024: «La endemia nacionalista». *Diario ABC*, 15 de marzo de 2024: 5, afirma que «[e]l argumentario oficialista de la ‘pacificación’ se cae a pedazos por falta de colaboración de los presuntos pacificados». Asimismo, ver ARA-GÓN REYES, M. «Los problemas constitucionales de la proposición de ley de amnistía», *op. cit.*, 13; BERZOSA, D. 2023: «Amnistía, el poder y no la verdad». *Diario ABC*, 13 de noviembre de 2023, La Tercera; FERNÁNDEZ FARRERES, G. 2023: «La amnistía en el TC». *Diario ABC*, 17 de diciembre de 2023: 8, y, entre otros muchos, RODRÍGUEZ RAMOS, L. «El indulto y la amnistía en la Constitución», *op. cit.*, 163.

experiencias similares o lograr que otras entidades públicas o privadas prestaran su apoyo a la consecución de la independencia, y, asimismo, se entenderán comprendidos aquellos actos vinculados directa o indirectamente al denominado proceso independentista o a sus líderes en el marco de ese proceso y realizados por quienes, de forma manifiesta o constatada, hubieran prestado asistencia, colaboración, asesoramiento de cualquier tipo, representación, protección o seguridad a los responsables de las conductas a las que se refiere el primer párrafo, o hubieran recabado información a estos efectos;

- b) los actos cometidos con la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas que tuvieron lugar en la comunidad catalana el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017 por quien careciera de competencias para ello o cuya convocatoria o celebración haya sido declarada ilícita, así como aquellos que hubieran contribuido a su consecución; en todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualquiera de las conductas descritas en el párrafo anterior, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad;
- c) los actos de desobediencia, cualquiera que sea su naturaleza; desórdenes públicos; atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos o resistencia que hubieran sido ejecutados con el propósito de permitir la celebración de las consultas señaladas o sus consecuencias, así como otros realizados con idéntica intención; incluyéndose en este supuesto, en todo caso, los actos tipificados como delitos de prevaricación o cualesquiera otros que hubieran consistido en la aprobación o ejecución de leyes, normas o resoluciones por autoridades o funcionarios públicos que hayan sido realizados con el propósito de permitir, favorecer o coadyuvar a la celebración de las consultas citadas, y también quedarán amnistiados los actos de desconsideración o crítica vertidos contra las autoridades y funcionarios públicos, los entes e instituciones públicas, así como sus símbolos o emblemas, incluidos los actos llevados a cabo a través de la prensa, de la imprenta, de un medio de comunicación social, de internet o mediante el uso de redes sociales y servicios de la sociedad de la información equivalentes, así como en el curso de manifestaciones, asambleas, obras o actividades artísticas o educativas u otras de similar naturaleza que tuvieran por objeto reivindicar la independencia de la comunidad catalana o la celebración de las consultas mencionadas o prestar público apoyo a quienes hubieran ejecutado los actos amnistiados con arreglo a esta ley;
- d) los actos de desobediencia, cualquiera que sea su naturaleza, desórdenes públicos, atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, resistencia u otros actos contra el orden y la paz pública que hubieran sido ejecutados con el propósito de mostrar apoyo a los objetivos y fines descritos en los párrafos precedentes o a los encausados o condenados por la ejecución de cualesquiera de los delitos comprendidos señalados;

- e) las acciones realizadas en el curso de actuaciones policiales dirigidas a dificultar o impedir la realización de los actos determinantes de responsabilidad penal o administrativa citados, y
- f) los actos cometidos con el propósito de favorecer, procurar o facilitar cualquiera de las acciones determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable señaladas en los apartados anteriores, así como cualesquiera otros que fueran materialmente conexos con tales acciones.

Además, se prevé que los actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable amnistiados lo serán cualquiera que sea su grado de ejecución, incluidos los actos preparatorios, y cualquiera que fuera la forma de autoría o participación, y que no se considerará enriquecimiento la aplicación de fondos públicos a las finalidades previstas en los dos primeros apartados cuando, independientemente de su adecuación al ordenamiento jurídico, no haya tenido el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial.

Ciertamente, como es bien visible, la a todas luces excesiva amplitud de los actos amnistiados es verdaderamente destacable: desaparecen todos los actos, directa o indirectamente, relacionados con los procesos de sedición-rebelión catalanes, nada menos que desde el 1 de noviembre de 2011 (e incluso antes si su ejecución finalizó después de la misma) hasta el 13 de noviembre de 2023 (o después si finalizaron con posterioridad), que son los actos más denostados en los Estados democráticos al atentar contra la soberanía popular y su unidad¹⁴¹.

Asimismo, es también resaltable la amplitud de los efectos de la amnistía, pues, una vez declarada esta, se produce la extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable, en los términos previstos en la propia ley (art. 3).

Y, seguidamente, la Ley de amnistía establece los generosos efectos sobre la responsabilidad penal, sin duda la más importante dada la gravedad de los delitos cometidos y las acciones sediciosas realizadas (art. 4: puesta en libertad de los beneficiarios de la amnistía que estén en prisión; alzamiento de cualesquiera medidas cautelares adoptadas; deja sin efecto las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión; finalización de la ejecución de las penas privativas de libertad o de derechos y multa, y eliminación de los antecedentes penales derivados de las correspondientes condenas); decisiones que adoptará el órgano judicial competente. Es decir, como es bien sabido, con la amnistía no solo se borran las penas impuestas (como en los indultos), sino que se borran retroactivamente los graves delitos cometidos; se decreta el olvido de las gravísimas acciones realizadas¹⁴².

141. BERZOSA, D. «Amnistía, el poder y no la verdad», *op. cit.*

142. Por todos, vid. ARAGÓN REYES, M. «Los problemas constitucionales de la proposición de ley de amnistía», *op. cit.*, 11, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. «Amnistía: las razones de la sinrazón», *op. cit.*

Igualmente, la amnistía tiene importantes efectos sobre la responsabilidad administrativa derivada de las acciones señaladas, y así se prevé (art. 5) que el órgano administrativo competente archivará todo procedimiento administrativo incoado al objeto de hacer efectiva la misma, se eliminarán del Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana las infracciones y sanciones derivadas de las acciones amnistias y se alzarán las medidas cautelares adoptadas.

Asimismo, la amnistía tiene unos destacables efectos sobre los empleados públicos implicados en las acciones sediciosas señaladas, ya que se prevé (art. 6) la reintegración en la plenitud de sus derechos activos y pasivos de los sancionados o condenados, así como su reincorporación a sus respectivos cuerpos, reconociéndose ese tiempo a efectos de su antigüedad (si bien, y menos mal, se prevé que no recibirán haberes de ningún tipo) y la eliminación de las notas desfavorables en sus hojas de servicio.

También, la amnistía extingue (art. 8) las responsabilidades civiles y contables derivadas de las acciones sediciosas mencionadas, incluidas las tramitadas por el Tribunal de Cuentas, y se prevé igualmente el alzamiento de las medidas cautelares adoptadas; si bien, se deja a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares.

Finalmente, se prevé (art. 7) que la amnistía de un acto determinante de responsabilidad penal, administrativa o contable no dará derecho a percibir indemnización de ninguna clase ni generará derechos económicos de ningún tipo en favor de persona alguna, ni tampoco dará derecho a la restitución de las cantidades abonadas en concepto de multa, salvo las satisfechas por imposición de sanciones al amparo de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana de 2015, con excepción de las impuestas por infracciones muy graves, siempre que, a criterio de la Administración que impuso la sanción, se estime que concurren para ello criterios de proporcionalidad.

Como es bien claro, y visible, los causantes de esos graves actos contra la Constitución española y el sistema democrático quedan totalmente *limpios de polvo y paja*, sin culpa ni responsabilidad ni carga alguna, y, como parece actualmente, vuelven a promocionar y realizar acciones con finalidades independentistas contrarias al ordenamiento democrático, similares a aquellas por las que se les abrieron los procesos y los procedimientos mencionados.

Por otra parte, y para cerrar el círculo contrario al principio de igualdad (que ha sido arrasado por esta indigna amnistía), el art. 2 de la ley establece las exclusiones de la aplicación de la amnistía:

- a) los actos dolosos contra las personas que hubieran producido un resultado de muerte, aborto o lesiones al feto, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro, la pérdida o inutilidad de un sentido, la impotencia, la esterilidad o una grave deformidad;
- b) los actos tipificados como delitos de torturas o de tratos inhumanos o degradantes con arreglo al artículo 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, a excepción de aquellos tratos que no superen

un umbral mínimo de gravedad por no resultar idóneos para humillar o degradar a una persona o mostrar una disminución de su dignidad humana, o para provocar miedo, angustia o inferioridad de una forma capaz de quebrar su resistencia moral y física;

- c) los actos que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo, según la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y en el derecho internacional humanitario;
- d) los actos tipificados como delitos en cuya ejecución hubieran sido apreciadas motivaciones racistas, antisemitas, antigitanas u otra clase de discriminación referente a la religión y las creencias de la víctima, su etnia o raza, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad, con independencia de que tales condiciones o circunstancias concurrieran de forma efectiva en la persona sobre la que recayó la conducta;
- e) los actos tipificados como delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea;
- f) los actos tipificados como delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa Nacional del Título XXIII del Libro II del Código Penal, siempre que se haya producido tanto una amenaza efectiva y real como un uso efectivo de la fuerza en contra de la integridad territorial o la independencia política de España en los términos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas o en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970, que contiene la declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, y
- g) los actos tipificados como delitos contra la Comunidad Internacional comprendidos en el Título XXIV del Libro II del Código Penal.

Este precepto, que es verdaderamente importante al suponer un límite a la amnistía, fue modificado en el segundo dictamen de la Comisión del Congreso de los Diputados, aprobado el 12 de marzo de 2024, derivado de los nuevos acuerdos con (o cesiones a) los partidos secesionistas de investidura, siendo destacable la reforma relativa a la exclusión de la amnistía de los actos de terrorismo. Además, debe tenerse en cuenta que esta ley se ha aprobado una vez finalizados casi todos los procesos penales iniciados por los hechos producidos en la sedición catalana y, por lo tanto, teniendo completo conocimiento de que algunos de los hechos señalados en el art. 2 (los dos primeros supuestos) no se produjeron en aquellos intentos secesionistas, como, p. ej., entre otros, abortos o lesiones al feto, impotencia o esterilidad, grave

deformidad, torturas o tratos inhumanos, por lo que la exclusión es nominal o falsa, ya que tales hechos delictivos no se produjeron.

En general, este precepto vulnera no solo el ordenamiento nacional, sino también el de la Unión Europea y el internacional, en relación con algunas cuestiones y apartados. Así, no es conforme a Derecho definir algunos actos excluidos de la amnistía en relación con normas europeas e internacionales, pero sin mencionar nuestro Código Penal; lo cual es verdaderamente llamativo, y criticable, en relación con la exclusión del terrorismo (tercer supuesto), cuya definición se remite a la Directiva (UE) 2017/541 y al Convenio Europeo de Derechos Humanos, pero no al Código Penal español, que obviamente está plenamente, y completo, en vigor; y, lo que es más grave, únicamente se excluyen los actos así calificados como terrorismo que, «a su vez, hayan causado de forma intencionada violaciones graves de derechos humanos», según el convenio citado y las normas internacionales (art. 2-c), distinguiendo dos tipos de actos terroristas: aquellos que causen violaciones graves de los derechos humanos, que se excluyen (sería el terrorismo *malo*), y los que no los causen, que legalmente no se excluyen (sería el terrorismo *menos malo* o *casi bueno*), con lo que puede concluirse que sí pueden amnistiarse actos terroristas; precisión de mucho interés, particular, para un buen número de encausados por los actos sediciosos conocidos, alguno de ellos fugados de España, pendientes de procesar o ya condenados penalmente (como efectivamente se ha visto en relación con algunos procesos no finalizados aún, en mayo y junio de 2024).

Asimismo, similar reproche jurídico puede hacerse en relación con la exclusión de los delitos de torturas o tratos inhumanos o degradantes (art. 2-b), ya que se vincula su definición con el Convenio de Derechos Humanos, y no con nuestro Código Penal, y además no se excluyen de la amnistía los hechos que no superen un umbral mínimo de gravedad por no resultar idóneos para humillar o degradar, y otras circunstancias; es decir, como en el caso del terrorismo, se distinguen unas torturas menos graves y otras más graves.

En relación con el cuarto supuesto (art. 2-d), relativo a la exclusión de la amnistía de hechos ejecutados con motivaciones racistas, antisemitas u otras discriminaciones apreciadas en la víctima, puede señalarse que, al menos respecto de los hechos con connotaciones racistas, es claro que muchos de los delitos cometidos en el proceso secesionista tenían connotaciones racistas y supremacistas bien visibles (de hecho, el proceso secesionista en sí mismo tiene esta negativa peculiaridad, como todos los procesos nacionalistas exacerbados).

Asimismo, la exclusión de la amnistía de los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y los relativos a la Defensa Nacional previstos, esta vez sí, en el Código Penal (art. 2-f), debe resaltarse que únicamente se aplica si se ha producido tanto una amenaza efectiva y real como un uso efectivo de la fuerza en contra de la integridad territorial o la independencia política de España, pero ahora de acuerdo, nada menos, con la Carta de las Naciones Unidas o en la, lejana, poco conocida y de escaso valor jurídico, resolución de la AGNU de 24 de octubre de 1970 sobre los

principios relativos a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados; con lo que se reitera una graduación de los actos delictivos no prevista en el ordenamiento penal (excluyendo de la amnistía las conductas agravadas, pero no el resto; y debe tenerse en cuenta, además, que algunas de esas conductas delictivas se produjeron efectivamente mediante el uso efectivo de la fuerza en contra de la integridad territorial de España, que, por cierto, es la finalidad del proceso secesionista) y de nuevo se produce una remisión a textos ajenos al Código Penal español y, en este caso, de muy dudoso valor jurídico¹⁴³.

Finalmente, el art. 2 de la ley (letras e y g) excluye de la aplicación de la amnistía los delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea y los delitos contra la comunidad internacional, conforme con el Código Penal (incluyendo delitos contra el Derecho de gentes, genocidio, delitos de lesa humanidad y delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, por los cuales no se ha abierto ningún proceso penal derivado del intento secesionista).

143. El texto de la ley procede del dictamen de la Comisión del Congreso de 12 de marzo de 2024, que incluyó las nuevas circunstancias al delito de traición para ser excluido de la amnistía (favoreciendo así a algunos de los secesionistas fugados, principalmente a C. PUIGDEMONT). Esta situación, derivada de una mala técnica legislativa (¿o elaborada así con todas las consecuencias?), se ha reflejado en el auto del magistrado-juez D. Joaquín AGUIRRE LÓPEZ, titular del Juzgado de Instrucción número 1 de Barcelona, de 21 de junio de 2024 (Diligencias Previas 111/2016-Pieza CATMON-IGMAN), en el que acuerda la apertura de pieza separada para la investigación de la injerencia rusa en el intento del proceso de independencia de la comunidad autónoma catalana por los delitos de traición y malversación a varios dirigentes y otros secesionistas y eleva al Tribunal Supremo la imputación del expresidente Carlos PUIGDEMONT y a otros dirigentes secesionistas (como A. MAS, V. TERRADELLAS, E. ARTADI o G. BOYE, entre otros), en el marco de la investigación sobre la injerencia de Rusia en España a través de estos líderes independentistas. El detallado auto judicial, de 56 páginas, contiene indicios de delito «para facilitar la injerencia de país extranjero en territorio español y la utilización de fondos públicos destinados a financiar dichas actividades», ya que «la concertación con una potencia extranjera para favorecer la secesión de una parte del territorio español constituiría un delito de traición, puesto que del relato efectuado queda indiciariamente acreditado que se han utilizado elementos de la guerra híbrida», y, como hemos señalado, inculpa a varios de los secesionistas fugados y otros, documentando las conexiones entre estos y algunos emisarios rusos. El auto puede verse en el enlace https://static.eldiario.es/eldiario/public/content/file/original/2024/0621/09/final-auto-pieza-separada-injer-junio-2024-pdf.pdf?_gl=1*r-kl9on*_ga*NzM4OTgzNDgzLjE3MTkzMDk2NzA.*_ga_4RZPWREGF3*MTcxOTMxMzQ2MS4yLjEuMTcxOTMxMzQ3NC40Ny4wLjA. Asimismo, ver *Diario El Debate*, 21 de junio de 2024, https://www.eldebate.com/espana/20240621/el-juez-pide-al-supremo-que-impute-a-puigdemont-por-traicion-por-reunirse-con-agentes-de-putin-para-financiar-el-proces_207104.html, y los artículos de D. ALANDETE en *Diario ABC*, 21 y 22 de junio de 2024, <https://www.abc.es/espana/juez-agui-re-pedira-supremo-investigue-puigdemont-traicion-20240621090412-nt.html>, y más en profundidad su interesante libro *La trama rusa: la alianza secreta entre el independentismo catalán y el Kremlin*. Madrid: La Esfera de los Libros, junio 2024.

A continuación, la ley procede a regular los efectos de la amnistía (arts. 3 a 8), sobre la base de establecer, con carácter general, qué produce la extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable, precisando los términos de dicha extinción en los artículos siguientes.

Así, en primer término, se regulan los importantes efectos de la amnistía sobre la responsabilidad penal; destacando, entre ellos, la inmediata puesta en libertad de los beneficiarios de la misma, dejar sin efecto las órdenes de busca y captura, el alzamiento de las medidas cautelares adoptadas, así como las órdenes de detención, etc.; si bien, al menos, se ha eliminado, en el dictamen de la Comisión, la previsión de que, en todo caso, se alzarían las citadas medidas cautelares incluso cuando tuviera lugar el planteamiento de un recurso o una cuestión de inconstitucionalidad contra la ley o alguna de sus disposiciones, lo que a todas luces era una previsión claramente inconstitucional e ilegal.

En un sentido similar de hacer desaparecer cualquier vestigio del hecho señalado, se regulan a continuación los efectos de la amnistía sobre la responsabilidad administrativa, y así se ordena el archivo de los procedimientos administrativos incoados, se eliminan las infracciones y sanciones del Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana y se alzan también las medidas cautelares adoptadas.

La amnistía de los actos determinantes de los tipos de responsabilidad señalados no da derecho a percibir indemnización de ninguna clase ni generará derechos económicos de ningún tipo en favor de persona alguna (¡¡solo faltaba que se les pagara algún tipo de indemnización!!; no debe olvidarse que tal responsabilidad deriva de actos que eran inconstitucionales e ilegales, y muchos de ellos estaban previstos en el Código Penal). Además, la ley tampoco reconoce el derecho a la restitución de las cantidades abonadas en concepto de multa por los actos señalados, con algún matiz.

Por otra parte, en relación con los efectos de la aplicación de la amnistía sobre los empleados públicos, la ley prevé la reintegración en la plenitud de sus derechos activos y pasivos de los sancionados o condenados, así como su reincorporación a los respectivos cuerpos, si hubieran sido separados de ellos, y la eliminación de las notas desfavorables en las hojas de servicio por cualquier otra razón que no fuera la sanción, incluso cuando la persona sancionada hubiera fallecido o causado baja por enfermedad. No obstante, dichos empleados no tendrán derecho a recibir ningún haber por el tiempo en que no hubieran prestado un servicio efectivo, pero será reconocida su antigüedad como si no hubiera habido interrupción en la prestación de los servicios (consecuencia, el primer efecto, justificado porque, obviamente, la interrupción del servicio derivaba de una separación completamente legal, y el segundo efecto deriva de la desaparición de la sanción o condena por la amnistía).

Finalmente, se regulan los efectos sobre la responsabilidad civil y contable, previéndose que quedan extinguidas las responsabilidades civiles y contables derivadas de los actos sediciosos previstos en la ley, incluidas las que estén siendo objeto de procedimientos tramitados ante el Tribunal de Cuentas, con algún matiz, y se establece el alzamiento de las medidas cautelares acordadas; si bien, no obstante, la amnistía

otorgada dejará siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares.

A continuación, la ley regula las correspondientes cuestiones sobre competencia y procedimientos para aplicar la amnistía (arts. 9 a 14), previendo una regulación general, su carácter de tramitación preferente y urgente (denotando una prisa no muy justificada, o ¿sí?, desde el punto de vista de los posibles amnistiados) y el régimen, más concreto, en los correspondientes procedimientos penal, contencioso-administrativo, contable y administrativo.

La Ley de amnistía (arts. 15 y 16, y disp. finales 1.^a y 2.^a) finaliza estableciendo el plazo de prescripción, de 5 años, de las acciones derivadas de los derechos reconocidos, los recursos contra las decisiones derivadas de la aplicación de la amnistía y las modificaciones del Código Penal y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas sobre la extinción de la responsabilidad (contable y criminal), para incluir la amnistía.

Descrito el texto de la ley, con algunas precisiones concretas, y teniendo en cuenta las de carácter general, derivadas de su imposible incardinación en la Constitución española (principalmente, por suponer la vulneración del principio de separación de poderes al invadir el espacio exclusivo de la potestad jurisdiccional propia de los órganos del Poder Judicial, ex art. 117-3.º-CE, e interferir en el obligado cumplimiento de las sentencias, ex art. 118-CE), los problemas constitucionales y jurídicos más importantes que derivan de la regulación de esta amnistía derivan de la manifiesta vulneración de los principios constitucionales de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, así como del principio de seguridad jurídica (arts. 14 y 9-3.º-CE).

La Ley de amnistía es totalmente contraria al principio de igualdad (principio aplicable a la amnistía, de 1977, anterior a la CE, de acuerdo con la STC 116/1987, de 7 de julio), pues la misma se aplica exclusivamente a unos ciudadanos y no a otros, declarando a los primeros inmunes frente al ordenamiento jurídico (principalmente, el Código Penal y las normas administrativas sancionadoras) por las acciones secesionistas, especialmente graves, inconstitucionales e ilegales; situándolos así en una posición de privilegio frente al resto de los ciudadanos, a los que sí les afectarían, en su caso, las normas por las cuales los amnistiados fueron, en su día, condenados o sancionados (ya que la tipificación penal o sancionadora de esas conducta se mantiene en las leyes), creándose pues un espacio privilegiado de impunidad. En la Ley de amnistía, por mucho que se empeñe su farragosa exposición de motivos, no se encuentra justificación objetiva y razonable alguna para que quienes ejecutaron actos tan graves queden excluidos de toda responsabilidad y los terceros han de quedar sometidos al rigor de las normas penales y sancionadoras señaladas.

Efectivamente, teniendo en cuenta que la motivación política del proceso era, y es, conseguir la autodeterminación unilateral de la comunidad autónoma catalana, conceder un trato preferente definido por la militancia en esa concreta opción política, la del independentismo, implica que sus beneficiarios serían discriminados positivamente por su opinión o por la determinada circunstancia política de que los actos que realizaron tuvieron lugar en apoyo del proceso independentista; y esa clara discriminación

positiva lo es por razones que el art. 14-CE prohíbe expresamente, al establecer que no puede «prevalecer discriminación alguna por razón», entre otras, «de opinión», provocando así la ruptura de la regla de igualdad ante ley. Resulta claro, así, que esta amnistía diseñada *ad personam* (pues las conductas que quedan cubiertas por la amnistía y su ámbito temporal, así como también el procedimiento para su aplicación por los órganos judiciales, se han ido extendiendo y moldeando a demanda de sus beneficiarios más conspicuos) no es compatible con las reglas del Estado de Derecho (art. 1-CE).

Es más, como es bien sabido, los presumiblemente beneficiados por la aplicación de la Ley de amnistía han participado directamente o han incidido en la propia redacción del texto, y en sus modificaciones en su tramitación, y, además, ellos mismos o sus partidos políticos han sido indispensables para la aprobación final de la propia ley, especialmente en el Congreso de los Diputados.

Por otra parte, y con la finalidad de salvar la vulneración del principio de igualdad, la exposición de motivos define la propia ley como una ley singular, intentando justificar así su excepcionalidad. Pero, no obstante, los requisitos exigidos para poder ser admitidas tales leyes singulares no se cumplen en este caso. Se exige (STC 129/2013, de 4 de junio) que su contenido sea «en todo o en parte actividad ejecutiva de la administración», lo cual no se cumple pues la Ley de amnistía invade la potestad jurisdiccional, al suspender la aplicación de la legislación penal y obligar a jueces y tribunales a ejecutarla. En este sentido, la STC 166/1986, de 19 de diciembre (FJ n.º 11) señala que

[l]a ley singular solo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y solo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone. El control de constitucionalidad opera así en un doble plano, para excluir la creación arbitraria de supuestos de hecho, que solo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad y para asegurar la razonabilidad, en función del fin propuesto, de las medidas adoptadas.

Es claro, pues, que la amplitud temporal y la indeterminación del ámbito de aplicación de la Ley de amnistía excede del concepto de singularidad fijado por el Tribunal Constitucional, ya que la aceptación de una ley singular deriva de la concreción de los supuestos de hecho que originan las consecuencias jurídicas en aquella prevista, por lo que si no concurre esa imprescindible concreción la Ley de amnistía no quedaría amparada por la jurisprudencia constitucional sobre las leyes singulares y, por tanto, vulnera el principio de igualdad.

En segundo lugar, la Ley de amnistía, y su aplicación, vulneraría el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9-3.º-CE). De acuerdo con GARCÍA DE ENTERRÍA, «arbitrario es lo contrario de lo razonable y jurídicamente lo opuesto polarmente a justicia»¹⁴⁴; lo que se traduce en ausencia de una justificación

144. Este principio, como es sabido, fue elaborado por el prof. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, e incluido en la Constitución española por iniciativa del prof. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO

racional de la actuación de los poderes públicos, incluyendo obviamente al legislador. En efecto, conforme con el principio señalado, el legislador, en su actuación, debe respetar sustancialmente valores y principios constitucionales y derivados de los derechos reconocidos, tales como el principio de igualdad, la prohibición de la desviación de poder, la apreciación de los hechos objetivos, el principio de proporcionalidad y la razonabilidad de lo establecido. Como señaló MARTÍN-RETORTILLO¹⁴⁵, en la época constituyente, al proponer el principio, la interdicción de la arbitrariedad no es fácil, pues no lo es identificar los supuestos concretos, pero lo que es claro es que la Constitución española prohíbe a todos los poderes públicos, concretamente, la falta de unos fundamentos objetivos y racionales en su actuación. Aplicado al legislador, lo que el principio constitucional prohíbe es precisamente la falta de fundamento objetivo de las leyes; en suma, que se ejerza, en este caso, el poder legislativo de forma no razonablemente motivada, por la única voluntad de quien ejerce en el momento concreto este poder (de la mayoría concreta, pues).

En este sentido, la arbitrariedad, así entendida, está estrechamente relacionada con el vicio de la desviación de poder, es decir, el uso de poderes y potestades para fines distintos a los previstos en el ordenamiento (vicio bien conocido en el Derecho Administrativo, desde la legislación de 1958). Ciertamente, y aunque este vicio y su significado nació en relación con la Administración Pública, en la actualidad, dada su utilidad, por su relación con la Constitución española y el propio sistema democrático, se aplica también al Poder Legislativo, en el sentido de entender que la desviación de poder se ha producido si el legislador, en los textos legales correspondientes, no

BAQUER, como senador constituyente. El prof. GARCÍA DE ENTERRÍA ya lo menciona en una recensión de una obra del jurista alemán G. LEIBHOLZ, publicada en la *Revista de Administración Pública*, 1959, 29: 449-452 (la cita en p. 450), y lo desarrolla en el trabajo «¿Es inconveniente o inútil la proclamación de la interdicción de la arbitrariedad como principio constitucional? Una nota». *Revista de Administración Pública*, 1991, 124: 211-228, y en otras de sus obras. Sobre la aplicación de este principio a la proposición de ley, ver MARTÍN REBOLLO, L. «Amnistías, amnistía y Constitución (Sobre la reciente proposición de Ley de amnistía)», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (Iustel)*, 108-109: 114-119, cit., quien afirma que «si se partiera de que la Constitución prohíbe, sin más, *cualquier* Ley de amnistía por las razones que fueran, el argumento del art. 9.3 para una ley concreta, obviamente, no se podría usar» (p. 117). No obstante, aunque mantengamos que no cabe amnistía alguna conforme a la CE de 1978, por las razones señaladas, sí que nos parece posible, además, criticar la propia Ley actual de amnistía (ya aprobada, y sin atender a las previsiones constitucionales contrarias a la misma) precisamente por vulnerar el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, entre otros. En este sentido, ARAGÓN REYES, M. «Los problemas constitucionales de la proposición de ley de amnistía», *op. cit.*, p. 13, afirma que «la inconstitucionalidad general de cualquier amnistía es aún más clara si la referimos a la concreta amnistía que ahora se está tramitando en el Congreso».

145. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. 1984: *Materiales para una constitución (Los trabajos de un profesor en la comisión constitucional del Senado)*. Madrid: Akal, 56 y ss.

se atiene a los fines establecidos en la propia norma legal, que son los que justifican precisamente su aprobación.

Pues bien, si se detectara que los verdaderos fines de la Ley de amnistía no son los mencionados en la misma, y especialmente los extensamente previstos en su exposición de motivos, estaríamos claramente ante una desviación de poder que implica una acción arbitraria, contraria al principio constitucional amparado en el art. 9-3.º-CE. Y, en efecto, está fuera de toda duda que la finalidad de la ley, y de la propia amnistía, no es la normalización institucional, política y social de la comunidad catalana (como señala su propio título), ni, como afirma la exposición de motivos, «... en aras del interés general [...] garantizar la convivencia dentro del Estado de Derecho, y generar un contexto social, político e institucional que fomente la estabilidad económica y el progreso cultural y social tanto de Cataluña como del conjunto de España, sirviendo al mismo tiempo de base para la superación de un conflicto político», ni que, continúa esta, «[l]a razonabilidad de la misma [...] se enmarca en la necesidad de superar..., la situación de alta tensión política que vivió la sociedad catalana de forma especialmente intensa desde finales de 2011», ni que «el refuerzo de la convivencia justifica la presente ley de amnistía..., con la finalidad de superar obstáculos y mejorar la convivencia avanzando hacia la plena normalización de [l]a sociedad».

Está fuera de toda duda que la finalidad real de la ley no es la mencionada, sino conseguir los votos necesarios (principalmente los siete votos de los diputados del partido Juntos, de C. PUIGDEMONT, tal como se estableció en el pacto firmado con el partido socialista, ya mencionado) para la investidura del presidente del Gobierno el pasado 16 de noviembre de 2023. No hay en la amnistía, pues, ningún interés general apreciable..., sino un interés particular bien nítido (alcanzar los votos para la investidura presidencial), y desde luego muy distinto a los fines legítimos contemplados en la Constitución española y en el resto del ordenamiento, con lo que, desde este punto de vista, la amnistía (y la propia ley, por tanto), al no estar justificada y no ser razonable, ha de considerarse arbitraria, y por ello inconstitucional¹⁴⁶. Pero, además, por si hubiera alguna duda sobre la finalidad real de la ley, la realidad de los hechos y las declaraciones públicas de los dirigentes de los partidos secesionistas desmienten reiteradamente

146. MARTÍN REBOLLO, L. «Amnistías, amnistía y Constitución (Sobre la reciente proposición de Ley de amnistía)», *op. cit.*, 118; ARAGÓN REYES, M. «Los problemas constitucionales de la proposición de ley de amnistía», *op. cit.*, 13, y FERNÁNDEZ FARRERES, G. «La amnistía en el TC», *op. cit.*, 8, quien afirma rotundamente que «... la ley es fruto del ejercicio de un poder radicalmente desviado del fin que lo justifica», y que no se «... podrá validar lo que se afirma en la exposición de motivos de la ley como justificación de la misma. La razón no puede ser insultada de modo más burdo y desahogado [...] No es la pacificación, ni la convivencia, ni la paz social, las causas directas e inmediatas de la amnistía, como a todas luces es manifiesto [...] [sino] otro fin distinto, el de alcanzar y mantener el gobierno de la nación [...] Una ley falaz o mentirosa [...] es, no puede dejar de ser, por su propia naturaleza, una ley arbitraria y, por tanto, una ley contraria a la Constitución».

los supuestos fines buenistas de la amnistía, recogidos tanto en el acuerdo político de investidura como en la exposición de motivos de la ley¹⁴⁷; fines secesionistas que se han reafirmado contundentemente una vez publicada la Ley de amnistía, en junio de 2024.

Durante el año 2024 y los primeros seis meses de 2025, las negociaciones y los acuerdos entre el Gobierno y los partidos secesionistas han continuado, con graves sobresaltos constitucionales, p. ej., en el caso del pacto fiscal con la comunidad catalana, es decir, la pretensión de la cesión total de los impuestos, y otros acuerdos (repliegues de la Guardia Civil, homologación de títulos universitarios, absorción de los secretarios e interventores locales, etc.), aunque la vida nacional está escandalizada al descubrirse, y judicializarse, unos graves procesos de corrupción en los que están implicados (presuntamente, por ahora) ministros, secretarios de organización del PSOE, familiares cercanos del propio presidente del Gobierno (su mujer y su hermano), cargos públicos de diversos niveles, altos funcionarios, etc., e incluyendo contratos públicos amañados (también, presuntamente) por varios cientos de millones de euros.

Con este panorama, el 26 de junio pasado, se hizo pública la sentencia del Tribunal Constitucional, por seis votos a favor y cuatro en contra, que ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular contra la Ley de amnistía¹⁴⁸; decisión que, ciertamente, ha estado rodeada de polémicas (abstenciones y recusaciones de magistrados, pero no del presidente; designación de la ponente de la sentencia; demasiada celeridad en los debates, para la trascendencia del tema; negativa a acudir al Tribunal de Justicia Europeo; exigua mayoría en la adopción de la sentencia, dada la importancia del asunto, etc.), y que supone un cambio

147. Lejos de arrepentirse de las acciones anteriores, inconstitucionales y delictivas, y sin perjuicio de otras declaraciones o actuaciones de los políticos secesionistas, el hecho que confirma que la supuesta normalización de la comunidad catalana no es el fin real de la amnistía es el ya citado acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024 (*Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña* del 22) que admitió a trámite una iniciativa legislativa popular denominada, sin ambages, «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña». Como ya hemos señalado, posteriormente, el Tribunal Constitucional, mediante providencia de 9 de abril de 2024, admitió a trámite su impugnación, promovida por el Gobierno de la Nación, y procedió a la suspensión de la resolución mencionada. Como atinadamente ha señalado I. CAMACHO, «La endemia nacionalista», *op. cit.*, «[e]l argumentario oficialista de la ‘pacificación’ se cae en pedazos por falta de colaboración de los presuntos pacificados».

No obstante, como llama la atención, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Amnistía: las razones de la sinrazón», *op. cit.*, «[e] no prometieron no volver a repetir su ‘hazaña’. Sólo ofrecieron sus votos sin añadir concesión alguna que tuviera algo que ver con el interés general de España. Un puro ‘trato’, por lo tanto, en el interés particular del investido, exclusivamente».

148. [STC 6436-2024.pdf](#)

constitucional, por la «puerta de atrás», que no será fácil revertir, ya que, en última instancia, respalda la deslealtad constitucional¹⁴⁹.

La STC de 26 de junio de 2025 avala la legitimidad constitucional de la amnistía, salvo en tres aspectos: se declara la inconstitucionalidad por omisión del art. 1-1.º-Ley de amnistía por ser contrario al principio de igualdad (art. 14-CE) al no otorgar la amnistía a aquellas conductas dirigidas a rechazar el proceso secesionista; se declara que el segundo párrafo del art. 1-3.º es asimismo inconstitucional porque permite amnistiar conductas posteriores a la aprobación de la propia ley, vulnerando de nuevo el art. 14-CE, y, finalmente, también se declara que los apartados 2.º y 3.º del art. 13 no son inconstitucionales siempre que permitan la audiencia de todas las partes personadas en el proceso ante el Tribunal de Cuentas en el trámite procesal referido a la aplicación de la propia ley.

Conforme con información del propio Tribunal Constitucional, los razonamientos de la sentencia para avalar la constitucionalidad de la Ley de amnistía son:

- a) La sentencia analiza, en primer lugar, si la institución de la amnistía, considerada en abstracto, es o no compatible con la Constitución, y seguidamente rechaza la tesis de que la Constitución española prohíba la amnistía como institución jurídica por el solo de hecho de no contener una habilitación expresa, ya que, dice, el silencio constitucional no puede interpretarse como una prohibición de tal institución, pues todo lo que no está constitucionalmente vedado queda, en principio, dentro del ámbito de decisión del legislador, sin que sea exigible una habilitación constitucional expresa a las Cortes Generales que, en virtud del principio democrático, ocupan una posición central en nuestro ordenamiento jurídico. Interpretación que ya ha sido rebatida más atrás, al no ajustarse completamente con el sistema democrático y de libertades (en el que la regla ha de ser la contraria: los poderes públicos únicamente pueden hacer aquello que la ley [incluyendo, naturalmente, la Constitución] expresamente les permite).

Adoptada la premisa anterior, la sentencia asume que tampoco puede derivarse una prohibición implícita de la CE (haciendo una distinción formal entre los indultos generales, prohibidos expresamente, y las amnistías, a pesar de la obviedad de estas, tienen unos efectos mucho más favorables que aquellos), y descarta también que la amnistía sea contraria al principio de separación de poderes, a la reserva de jurisdicción (art. 117-3.º-CE), así como a la obligación constitucional de ejecutar las resoluciones judiciales firmes (118-CE); y finalmente descarta que la amnistía como institución sea incompatible con el derecho a la legalidad penal (art. 25-1.º-CE).

- b) Seguidamente, la sentencia procede a valorar si, admitida la posibilidad constitucional de amnistiar, la ley impugnada es compatible con los principios y los derechos constitucionales invocados por los recurrentes. Para ello, la sentencia

149. VIDAL PRADO, C. 2025: «Una decisión //os que respalda la deslealtad constitucional». *Diario ABC*, 27 de junio de 2025, 18.

examina, en primer término, si la amnistía debe responder necesariamente a un ideal de justicia, como sucede en procesos políticos transicionales; negando tal exigencia, aunque sí considera que este tipo de leyes solo es constitucionalmente admisible cuando responde a una coyuntura extraordinaria, y, sorprendentemente, afirma que

[e]n el caso de la [ley de amnistía] dicha excepcionalidad se concreta en la crisis constitucional derivada del proceso secesionista catalán, que supuso un desafío sin precedentes al orden constitucional, a la unidad del Estado y a la soberanía nacional, así como una profunda fractura de la convivencia democrática, dando lugar a la apertura de procesos penales y sancionadores para exigir responsabilidades de quienes cometieron hechos ilícitos, algunos de ellos aún en trámite y pendientes de decisión por las autoridades competentes

(es decir, la gravedad constitucional, que la sentencia reconoce, del intento secesionista se utiliza precisamente para justificar el borrado penal y procesal a sus autores).

A continuación, la sentencia analiza si la ley incurre en arbitrariedad (art. 9-3.º-CE); negándolo, pues, dice, «[u]na cosa es, en definitiva, el fin de la ley y otra la intención última de sus autores», y estimando que la ley impugnada responde a un fin legítimo, explícito y razonable, como es el propósito de reducir la tensión institucional y política generada por los hechos del proceso secesionista y facilitar un escenario de reconciliación (lo cual es a todas luces falso, a la vista de las declaraciones de algunos líderes del proceso, el mismo día 26 de junio, de continuarlo hasta la autodeterminación). Finalmente, en este punto, la sentencia realiza algunas precisiones sobre el principio de igualdad (art. 14-CE), que considera vulnerando, declarando, como se ha señalado, algunos apartados, residuales, de la ley; no admitiendo, sin embargo, que la ley constituya una autoamnistía (aunque uno de los líderes secesionistas amnistiados volvió a reafirmar el mismo día 26 que había participado en la redacción de texto) ni que sea contraria al principio de Estado de derecho (art. 1-CE), al estar integrado por otros ya entendido que no se han vulnerado por la ley (separación de poderes, tutela judicial, etc.), ni al derecho de participación política de los parlamentarios (art. 23-CE).

c) Finalmente, la tercera parte de la sentencia aborda las impugnaciones concretas de algunos preceptos de la ley, que declara inconstitucionales, como se ha señalado.

Como ya es bien sabido, los cuatro magistrados contrarios al texto de la sentencia formularon votos particulares, que la critican con razones de peso.

El voto particular del magistrado Enrique ARNALDO critica la celeridad del proceso de adopción de la sentencia y considera que la ley de amnistía es plenamente inconstitucional, al contrariar frontalmente algunos principios esenciales del ordenamiento constitucional, tales como la seguridad jurídica, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, la separación de poderes, la independencia del Poder Judicial y la exclusividad jurisdiccional, así como la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes

públicos y también, por consiguiente, las Cortes Generales. Además, considera que la amnistía otorgada supone la ruptura del Pacto constitucional de 1978, la quiebra del consenso fundante de nuestra democracia, y que lamentablemente la sentencia aprobada por la mayoría del Tribunal consiente al dar por bueno que el legislador (una mayoría parlamentaria coyuntural) lleve a cabo una mutación constitucional sin acudir al procedimiento de reforma previsto en el Título X-CE. Finalmente, estima que «[s]olo mediante una reforma constitucional que les atribuyese la potestad excepcional de decretar amnistías podrían las Cortes aprobar una ley como la impugnada en este recurso».

Por su parte, el voto particular del magistrado Cesar TOLOSA considera que la aprobación de esta norma ha supuesto «un auténtico terremoto para los pilares estructurales sobre los que se asienta el orden constitucional de 1978» y señala que no responde a una finalidad constitucionalmente legítima, sino que constituye una autoamnistía articulada como una ley singular, arbitraria y carente de justificación real, cuyo origen se encuentra en un acuerdo político orientado a asegurar los votos necesarios para la investidura del presidente del Gobierno a cambio de impunidad y no en la búsqueda del interés general ni en un verdadero proceso de reconciliación. Considera que la aprobación de la ley de amnistía y

su convalidación por la sentencia de la mayoría se asienta en una inexistente soberanía parlamentaria que desplaza a la soberanía popular y con ella la democracia constitucional. Las Cortes Generales se han extralimitado en su función legislativa al carecer de la necesaria habilitación constitucional expresa para aprobar la ley de amnistía. El resultado es el quebranto, entre otros, del principio de separación de poderes en lo que supone un gravísimo ataque a la independencia judicial y, con ello, a la garantía misma del Estado de Derecho, contenido en los artículos 9.1, 117.3 y 118 de la propia Constitución.

Por su parte, la magistrada Concepción ESPEJEL considera en su voto particular que las irregularidades en la tramitación del procedimiento han sido continuas, que la amnistía es una institución que no tiene cobertura en la CE y que es una auténtica anomalía jurídica, revestida de normalidad legislativa, y que representa la mayor regresión institucional habida en la historia constitucional reciente, al consolidar una desigualdad entre iguales y constituyendo «la más injusta de cuantas leyes han sido sometidas al escrutinio de este Tribunal».

Finalmente, el magistrado Ricardo ENRÍQUEZ considera que la amnistía es una institución que no tiene cobertura en la CE, como resulta de sus arts. 66-2.º y 66-i, así como de los debates parlamentarios previos a su aprobación; coincide con los otros magistrados en su arbitrariedad porque realmente su finalidad es la de obtener el apoyo de los siete diputados de Juntos por Cataluña en la sesión de investidura del presidente del Gobierno; estima que vulnera varios principios y preceptos constitucionales más. Para terminar, entiende que se ha incurrido en fraude de ley en su tramitación parlamentaria porque el Gobierno ha utilizado el grupo parlamentario para presentar

una proposición de ley, cuando él mismo, al estar en funciones, no hubiera podido presentar un proyecto de ley de idéntico contenido, por impedírselo el art. 21-5.º de la Ley del Gobierno.

6. EPÍLOGO... CON ALGUNA ESPERANZA EN EL FUTURO

De acuerdo con los argumentos mantenidos, y a pesar de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 2025, como hemos visto, puede mantenerse que la actual amnistía, y la correspondiente ley orgánica que la ha permitido, supone, cuando menos, una grave alteración de las reglas esenciales de nuestro Estado social y democrático de Derecho y una flagrante vulneración de la plenamente¹⁵⁰ vigente Constitución española de 1978, que, como se ha dicho acertadamente, es una Constitución «democrática a carta cabal en su texto y en su espíritu»¹⁵¹, y no es una «Constitución líquida»¹⁵². En efecto, admitir la amnistía, y regularla y aplicarla, supone que España no es un Estado constitucional, ni de derecho, ni un país democrático, ya que es contraria a los elementos esenciales de la Constitución española que permiten que un país sea considerado una democracia plena.

Por otra parte, aceptar la amnistía supone dar la razón a los secesionistas que quieren romper España y el orden constitucional y asumir sus argumentos (incluso considerando, lo que nosotros obviamente no hacemos, que España sea un Estado opresor, y negando la unidad y la soberanía nacional), y que, por el contrario, quienes defendieron, y defienden, el orden constitucional y el sistema democrático no tienen la razón ni argumentos.

Asimismo, la aprobación, con el aval de la STC, de la amnistía (y, antes, los indultos concedidos a los secesionistas y la eliminación del delito de sedición) supone¹⁵³ que, a partir de ahora, habrá dos clases de ciudadanos en España: la gran mayoría responde, conforme al Código Penal y las leyes de enjuiciamiento, así como a las leyes administrativas, por los delitos e infracciones cometidos, según las sentencias judiciales y las

150. Insistimos en la plena vigencia de la Constitución española ya que, desde hace algún tiempo, en determinados ámbitos (sobre todo secesionistas, pero también, y más sorprendentemente, en otros cercanos al actual Gobierno de la Nación) se insinúa, o se dice claramente, que no tiene una obligatoriedad clara, en particular determinadas partes, debido a la época en que se aprobó o directamente porque no se quiere aplicar en la actualidad.

151. SÁNCHEZ FERRIZ, R. «Yo confieso... que no entiendo nada». En M. Aragón, E. Gimbernat y A. Ruiz Robledo (dirs.) y otros, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, op. cit., 377-379 (la referencia en p. 378).

152. Ver el certero artículo de ARAGÓN REYES, M. 2025: «La Constitución líquida». *Diario ABC*, 8 de junio de 2025, La Tercera.

153. En relación con estos argumentos, ver BERZOSA, D. 2023: «Amnistía, el poder y no la verdad». *Diario ABC*, 13 de noviembre de 2023, La Tercera.

decisiones administrativas dictadas, pero unos pocos ciudadanos son inmunes, pues se les borran las consecuencias de tales delitos e infracciones mediante la amnistía. Supone aceptar que el ordenamiento español reconoce ciertos delitos e infracciones de carácter político, cuya gravedad es destacable, y que por ese carácter pueden ser borrados... exclusivamente a quienes han realizado precisamente esas acciones políticas (en este caso, las del intento fallido de secesión de la comunidad catalana), y no a otros responsables de acciones similares, pero no relacionadas con la sedición.

Se plasma, así, en la realidad actual española de 2025, una especie de «régimen de clases» (por cierto, felizmente desaparecido hace siglos), en el que el ordenamiento penal y sancionador, según determinadas acciones, se aplica a la mayoría de los ciudadanos, pero no a unos pocos beneficiados por la amnistía, a pesar de haber cometido algunos de los delitos e infracciones más graves existentes en los países democráticos (como los de terrorismo, traición o atentados contra la soberanía y unidad de la Nación española, e incluso la malversación de caudales públicos). Desigualdad tan radical que es imposible de digerir e imposible de justificar.

Así pues, y a pesar de la STC, parece que constituye una aberración política, y en particular jurídica, conceder una amnistía con una Constitución plenamente democrática como la española de 1978, ya que, si esto se admite, se estará aceptando la autodestrucción del propio Estado democrático y, de no producirse esta, una importante indefensión, que es bien visible en la época actual; constituyendo la misma uno de «los ángulos muertos del Estado de Derecho»¹⁵⁴, que parece llevarnos a una especie de «estado de excepción permanente»¹⁵⁵. Y, además, debe resaltarse que han sido los propios delincuentes que se beneficiarán de la amnistía, o los dirigentes de sus partidos, quienes han redactado y aprobado la propia ley de amnistía¹⁵⁶.

Quizás... la única esperanza en relación pueda venir de las instituciones de la Unión Europea, en particular, de su Tribunal de Justicia.

154. La frase se toma del excelente libro de ARAGÓN REYES, M. (coord.) y otros. 2025: *Los ángulos muertos del Estado de Derecho*. Madrid: CEU-Universidad San Pablo-Ed. Lefebvre.

155. Ver BETANCOR, A. 2025: «Estado de excepción permanente». *Diario El Mundo*, 1 de mayo de 2025.

156. Atinadamente, CAMACHO, I. 2024: «Corrupción económica, corrupción política». *Diario ABC*, 25 de febrero de 2024: 5, afirma que «correrá mucho más peligro la democracia mientras no entendamos que hay mayor corrupción en permitir que los delincuentes redacten las normas que en saltársela».

7. BIBLIOGRAFÍA

- ALANDETE, D. 2024: *La trama rusa: la alianza secreta entre el independentismo catalán y el Kremlin*. Madrid: La Esfera de los Libros
- ARAGÓN, M.: 2025: «La Constitución líquida». *Diario ABC*, 8 de junio de 2025, La Tercera; 2023: «Una amnistía falaz». *Diario El Mundo*, 18 de diciembre de 2023.
- ARAGÓN, M, GIMBERNAT, E., y RUIZ ROBLEDO, A. (dirs.) y otros. 2024: *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*. La Coruña: Colex.
- ARAGÓN REYES, M. (coord.) y otros. 2025: *Los ángulos muertos del Estado de Derecho*. Madrid: CEU-Universidad San Pablo-Ed. Lefebvre.
- ARTOLA, M. (dir.) y otros. 1976-1978: *Historia de España Alfaguara*, 7 vols. Madrid: Alianza Ed. Universidad.
- BERZOSA, D. 2023: «Amnistía, el poder y no la verdad». *Diario ABC*, 13 de noviembre de 2023, La Tercera.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A. 2013: «¿España de los territorios o de los ciudadanos?». *El Notario del Siglo XXI*, 2013, 47: 144-146; 2014: *¿España de los territorios o de los ciudadanos? La captura territorial de la libertad de comercio*, Madrid: lustel; 2025: «Estado de excepción permanente». *Diario El Mundo*, 1 de mayo de 2025.
- BETANCOR, A. (coord.) y otros. 2024: *La amnistía. El caballo de Troya de la democracia*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- CAMACHO, I. 2024: «Corrupción económica, corrupción política». *Diario ABC*, 25 de febrero de 2024: 5.
- CUESTA, C. 2023: *El gran impostor*. Madrid: La Esfera de los Libros; 2025: *El número 1*, Madrid: La Esfera de los Libros.
- DELGADO BARRIO, J. «Una amnesia arbitraria», 2023: *Diario El Mundo*, 26 de octubre de 2023.
- DE MIGUEL BÁRCENA, J. 2019: *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*. Madrid: Reus Editorial.
- El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (lustel)*, (monográfico sobre La Constitución de 1978 cumple 45 años), dic. 2023-enero 2024.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2018: «La unidad constitucional de España y el problema catalán ante el Tribunal Constitucional». *Revista General de Derecho Administrativo (lustel)*, 2018, 48, 25 pp.; 2015: «Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional». *Ars Iuris Salmanticensis*, 2015, 3(1): 43-76; 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». *Ars Iuris Salmanticensis*, 2016, 4(2): 203-207.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. 2023: «La amnistía en el TC». *Diario ABC*, 17 de diciembre de 2023: 8.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 1979: «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas». *Revista de Estudios de la Vida Local*, 1979, 201: 9-36; 2013: *La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete 'estaditos'*. Madrid: Fundación Transición Española; 2023: «Amnistía: las razones de la sinrazón». *Diario ABC*, 23 de noviembre de 2023, La Tercera.
- FERNÁNDEZ VALVERDE, R. 2019: «Las medidas derivadas de la aplicación del artículo 155 de la Constitución fueron proporcionadas y motivadas». *Diario La Ley*, 21 de mayo de 2019, n.º 9419.

- FIDALGO, S.; Robles, A. y otros. 2022: *Los catalanes sí tenemos Rey*. Barcelona: Hildy Ediciones.
- FREIXES, T. 2018: *155. Los días que estremecieron a Cataluña*. Madrid: Doña Tecla Ed.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 1985: *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I. 2023: *La indivisibilidad de la Nación: Límite expreso a la reforma de la CE 1978*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- LINDE PANIAGUA, E. 2024: *La amnistía y el indulto en la encrucijada, con un análisis de la proposición de la ley orgánica de amnistía a los protagonistas del procés*. Madrid: Edisofer.
- MARCHENA, M. 2025: *La justicia amenazada. Retos del derecho en una sociedad en conflicto*. Barcelona: Espasa.
- MEILÁN GIL, J. L. 2014: *El itinerario desviado del Estado autonómico y su futuro*. La Coruña: Bubok Publishing.
- MUÑOZ MACHADO, S. 2006: *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*. Madrid: Iustel; 2007: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. 2.^a ed., 2 tomos. Madrid: Iustel; 2012: *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona: Crítica; 2014: *Cataluña y las demás Españas*. Barcelona: Crítica.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. 2016: «El fracaso de la descentralización política. Reforma del Estado y reformas administrativas». *Revista de Occidente* (Ejemplar dedicado a «El fracaso de la descentralización política»), 2016, 416: 5-38, y 2017: «¿Remendar la Constitución para los secesionistas?». *Diario El Mundo*, 28 de diciembre de 2017.
- PAZ-ARES, C. 2024: *Las falacias de la amnistía*. Granada: Almacén de Derecho-Comares Editorial.
- PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. 2020: «Desafío del independentismo catalán al Estado autonómico». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2020, 55: 278-361.
- RAMOS TAPIA, I. y RUIZ ROBLEDO, A. «La discutible derogación de la sedición». 2023: *Diario La Ley (Grupo Karnov)*, 9 de marzo de 2023, n.º 10244.
- UCEDA, Ó. 2023: *Cataluña, la historia que no fue. Mentiras, ficciones, manipulaciones y ocultaciones*. Barcelona: Espasa-Planeta.
- ULLOA RUBIO, I. 2024: «La proposición de Ley de Amnistía española: problemática de derecho de la Unión». *La Ley-Unión Europea*, marzo 2024, 123: 35 pp.
- URBANO, P. 2023: *El alzamiento. Crónica de la manipulación de un pueblo*. Barcelona: Planeta.
- VV. AA. 2017: «¿Cataluña independiente? (monográfico)». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2017, octubre-noviembre.
- VV. AA. 2019: *El Cronista del Estado Social y de Derecho*, número monográfico sobre *La Sentencia del «procés»*, 2019 (octubre-noviembre), n.º 82-83.