

## **Diritti regionali**

*Rivista di diritto delle autonomie territoriali*

Anno 2016 - Fascicolo I

(Estratto)

### **El desafío constitucional catalán**

di Josu de Miguel Bárcena

(Profesor de Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona)

(16 novembre 2015)

## **Diritti regionali**

*Rivista di diritto delle autonomie territoriali*

Anno 2016 - Fascicolo I

El 27 de septiembre se celebraron en Cataluña elecciones autonómicas; faltaba más de un año para acabar la legislatura, pero el presidente del Gobierno regional, Artur Mas, decidió adelantar los comicios para realizar un plebiscito sobre la independencia. La razón que dio para convertir unas elecciones pluralistas en plebiscitarias –algo inaudito en la Europa del Estado de Derecho que surge tras el final de la II Guerra Mundial- es que el Gobierno español se había negado a realizar un referéndum legal y vinculante para preguntar a los ciudadanos catalanes si querían separarse de España. El 9 de noviembre de 2014, el Gobierno regional había realizado una consulta que previamente había suspendido el Tribunal Constitucional español, en virtud del art. 161.2 CE, motivo por el que Mas y varios miembros de su Gobierno están imputados en la actualidad por los delitos de desobediencia, prevaricación, malversación de caudales públicos y obstrucción a la justicia.

Las elecciones del 27 de septiembre dieron un resultado bastante claro: las listas que apoyaron explícitamente la independencia de Cataluña obtuvieron 72 escaños en el Parlamento catalán (mayoría absoluta), pero el porcentaje de votantes favorables a la secesión se quedó en un 47,8%. Pese a ello, Mas y el partido que aglutinaba a las formaciones separatistas, declararon que “había una mayoría suficiente” para llevar a cabo un proceso de desconexión del Estado español, mediante la realización de una declaración unilateral de independencia y la proclamación posterior de un Estado catalán. Para poder ser investido como presidente del Gobierno regional, Artur Mas necesitaba el apoyo de una formación antisistema y anticapitalista (CUP), que durante la campaña electoral señaló claramente que una declaración de independencia necesitaba una mayoría de votos y de escaños.

Después de un mes y medio de las elecciones, Cataluña se ha convertido en un caos institucional. Para garantizarse el apoyo de las CUP, Mas y su partido aceptaron aprobar en el Parlamento regional la Resolución I/XI en la que se establece lo siguiente: se inicia el proceso para la creación de un Estado catalán, se proclama la creación de un poder constituyente ciudadano, se

## Diritti regionali

*Rivista di diritto delle autonomie territoriali*

Anno 2016 - Fascicolo I

insta al futuro Gobierno a hacer cumplir las indicaciones realizadas por la Resolución, se declara que el Parlamento catalán es soberano y se anuncia la voluntad de iniciar las negociaciones necesarias con España, la Unión Europea y la sociedad internacional, para hacer efectiva la creación de un Estado catalán independiente. En suma, estamos ante un acto parlamentario con efectos vinculantes, realizado completamente al margen de la legalidad española y europea y que atribuye una condición soberana a las instituciones catalanas, con el objetivo de eliminar los condicionamientos jurídicos previos que puedan impedir la creación de un Estado independiente.

Pese a la aprobación de la Resolución I/IX, el partido CUP se ha negado a dar la confianza parlamentaria a Artur Mas para convertirse en Presidente de la Generalidad. En la primera votación, realizada el 10 de noviembre, el candidato fue incapaz de reunir la mayoría absoluta necesaria, mientras que en la segunda, llevada a cabo el jueves 12 de noviembre, tampoco alcanzó la mayoría simple establecida por el Estatuto de Autonomía. Ahora se abre un periodo de dos meses para que los partidos con representación parlamentara negocien la presentación de posibles nuevos candidatos, pero pasado ese tiempo, se tendrán que convocar nuevas elecciones automáticamente. La formación CUP se niega a apoyar a Artur Mas, al que considera responsable de la gran cantidad de casos de corrupción que están saliendo a la luz en Cataluña en los últimos años y de los fuertes recortes realizados en las políticas sociales, que tampoco han servido de mucho, en la medida en que Cataluña la deuda pública sigue creciendo y han aflorado nuevas cifras de déficit que cuestionan desde el punto de vista de la estabilidad presupuestaria, las políticas fiscales realizadas en los últimos años por el Gobierno regional.

En España el debate gira ahora en torno a qué medidas excepcionales habrá que tomar para salvar la integridad del Estado y la Constitución. El Gobierno de la Nación y su Presidente, Mariano Rajoy, han anunciado que se utilizarán *todos* los instrumentos del Estado de Derecho para neutralizar los actos insurreccionales de las instituciones catalanas. Por ahora, el Gobierno ha utilizado la potestad del art. 161.2 CE y ha recurrido de inmediato la Resolución parlamentaria

## Diritti regionali

*Rivista di diritto delle autonomie territoriali*

Anno 2016 - Fascicolo I

antes citada, ante el Tribunal Constitucional. Éste ha suspendido la Resolución I/XI a través de una providencia (11 de noviembre de 2015), en la que en atención a la solicitud del Gobierno de la Nación, ha aceptado dotar de un carácter ejecutivo a su propia decisión.

Tras el referéndum ilegal del 9 de noviembre de 2014, la doctrina penalista ha discutido que dada la naturaleza del Tribunal Constitucional y sus decisiones, resultaba dudoso que el Presidente Mas y otros miembros de la Generalidad hubieran realizado un delito de desobediencia. Estas opiniones no tienen en cuenta que las sentencias y decisiones del Tribunal Constitucional español tienen una naturaleza *declarativa*, lo que implica que, una vez publicadas en el Boletín Oficial del Estado, “tienen plenos efectos frente a todos”, como señala el art. 164.1 CE. A partir de esos momentos, los poderes públicos tienen la obligación de tomar todas las medidas necesarias para hacerlas cumplir eficazmente. Pese a ello, para cerrar el debate, el Partido Popular impulsó en septiembre una reforma legislativa urgente (Ley Orgánica 15/2015), para que el Tribunal Constitucional pueda señalar a las autoridades públicas que tienen la obligación de hacer cumplir el contenido de sus decisiones y, en virtud del nuevo art. 92 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, imponerles sanciones pecuniarias, suspenderlos de sus funciones y realizar una ejecución sustitutoria mediante el auxilio del Gobierno de la Nación.

La providencia del 11 de noviembre del Tribunal Constitucional señala a distintas autoridades parlamentarias y gubernamentales de las instituciones catalanas como responsables de su cumplimiento. Se les advierte, asimismo, de su “deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir”. Por lo tanto, a partir de este momento, el Parlamento de Cataluña y el Gobierno regional no podrán llevar a cabo iniciativas jurídicas que impliquen la realización de actos tendentes a hacer efectivo un nuevo Estado catalán. Si lo hicieran, en una primera fase se aplicarían las nuevas atribuciones ejecutivas otorgadas al Tribunal Constitucional, que como hemos dicho, oscilarían entre las sanciones económicas, una

## **Diritti regionali**

*Rivista di diritto delle autonomie territoriali*

Anno 2016 - Fascicolo I

posible suspensión temporal de las funciones de las distintas autoridades de la Generalidad de Cataluña y la acción penal individual. Si no obstante, las instituciones autonómicas siguieran adelante con sus decisiones, haciendo caso omiso de los actos devenidos del Tribunal Constitucional, se entraría probablemente en la fase de la compulsión estatal, es decir, se tendría que aplicar el art. 155 CE, que establece lo siguiente: “Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”.

En principio, hay cierto consenso doctrinal en señalar que la aplicación del art. 155 CE no implicaría, objetivamente, la suspensión de la autonomía de Cataluña, que está garantizada constitucionalmente en el art. 2 CE. No obstante, existe un gran disenso en lo relativo a las medidas que pudieran derivarse de la aplicación de la coerción federal, pues a diferencia de los estados excepcionales del art. 116 CE, el art. 155 CE no está (ni probablemente puede estar) desarrollado legislativamente, lo que dificulta la toma de decisiones desde el punto de vista de la seguridad jurídica y abre profundos interrogantes en términos políticos, teniendo en cuenta la actitud desleal de los partidos que integran las instituciones catalanas.

En todo caso, resulta poco probable que pueda formarse Gobierno regional antes de las elecciones generales del 20 de diciembre, por lo que las iniciativas referidas en la Resolución I/IX del Parlamento de Cataluña, que requieren una actuación decidida de un ejecutivo con facultades plenas, de momento parecen lejos de poder hacerse efectivas. No obstante, es importante acabar señalando que el nacionalismo catalán ha impuesto una visión social y política incompatible con la civilización jurídica europea después de 1950, al transformar la legitimidad democrática constituida en una fuerza normativa de hechos tendentes a destruir la Constitución española y los Tratados

## **Diritti regionali**

*Rivista di diritto delle autonomie territoriali*

Anno 2016 - Fascicolo I

comunitarios. En la esfera de lo fáctico, todo puede ocurrir, por lo que corresponde al Estado español y a las instituciones de la Unión Europea, velar por los intereses y derechos de los ciudadanos en Cataluña, teniendo presente el principio de proporcionalidad y manteniendo el diálogo político abierto como vía imprescindible para resolver los problemas dentro del estricto cumplimiento de la Constitución y el Estado de Derecho.