

CATALUÑA Y LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL*

ANDRÉS BOIX PALOP**

I. EL VERANO DE 2016 Y LA “DESCONEXIÓN”

Los meses estivales de 2016 han transcurrido con la ya habitual sucesión de sobresaltos en las relaciones entre las instituciones del Reino de España y el parlamento y gobierno catalanes. El *Parlament de Catalunya* aprobó el pasado 27 de julio la Resolución 263/XI por la que se aprobaba el informe y las conclusiones de la comisión de estudio del proceso constituyente (para la constitución de una República catalana independiente) por 72 votos a favor -los de los diputados que conforman la mayoría que da apoyo al actual gobierno catalán, conformada por los grupos de Junts pel Sí (JxSí) y la Candidatura d'Unitat Popular (CUP)-. Esta resolución es continuidad de la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, de 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”, que ya fue declarada inconstitucional y nula por STC 259/2015 por entender, muy resumidamente, que ni siquiera en una mera declaración política de tipo programático y sin concretas consecuencias jurídicas *per se* puede una institución pública española -y tampoco una cámara parlamentaria- arrogarse atribuciones que forman parte del núcleo de la soberanía nacional que cons-

titucionalmente se proclama en el art. 1.2 de la Constitución. Para calibrar hasta qué punto estas decisiones son manifestaciones de una enorme intransigencia jurídica por parte de nuestro Tribunal Constitucional conviene recordar que estamos hablando, tanto en este caso como en otros equivalentes en el pasado, de meras declaraciones de contenido político que, además, son realizadas en sede parlamentaria, espacio en principio destinado, precisamente al debate político y que, además, no implican consecuencias jurídicas de ningún tipo ni respecto de terceros ni de las propias instituciones catalanas, pues su contenido obligatorio, si existe, lo es únicamente en el plano político.

Los 63 diputados de los distintos partidos de la oposición se comportaron de distinto modo ante las conclusiones en cuestión. Unas conclusiones que, sustancialmente, proclamaban políticamente, de nuevo, al *Parlament* como la autoridad legislativa legítima a la que se debían los diputados e instituciones catalanas, incluso en ciertos supuestos de conflicto con el legislador estatal. Mientras que los diputados de Ciutadans (Cs) y del Partido Popular (PP) abandonaron la sesión en señal de protesta por entender totalmente ilegítimo que una cámara autonómica se pronuncie sobre tales asuntos, los representantes del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC, partido federado a nivel estatal con el PSOE) optaron por no votar aun permaneciendo en la cámara. Por último, los diputados de Catalunya Sí Que Es Pot (CSQEP), formación emparentada con partidos políticos de ámbito estatal como Podemos o Izquierda Unida (IU) participaron con normalidad en la sesión, pero votaron en contra de la resolución. Como puede constatarse, hay una significativa diferencia entre la forma de comportarse y de con-

* Las reflexiones contenidas en este trabajo han sido desarrolladas con más extensión y en una primera versión en mi trabajo “La rigidez del marco constitucional español respecto del reparto territorial del poder y el proceso catalán de ‘desconexión’”, en J. CAGIAO CONDE y G. FERRAIUOLO, *El encaje constitucional del derecho a decidir: un enfoque polémico*, Libros de la Catarata, 2016, pp. 11-61.

** Profesor de Derecho Administrativo en la Universitat de València – Estudi General



cebir la propia capacidad de expresarse en este sentido entre las fuerzas políticas de ámbito estatal con representación en Cataluña y aquellas que únicamente operan en ese territorio, que demuestran actuar con una visión bastante más amplia y flexible respecto de cuáles son las efectivas capacidades de acción política del *Parlament de Catalunya*.

El gobierno del Estado, haciendo gala de su ya habitual celebridad para reaccionar frente a estas declaraciones de las instituciones catalanas, impugnó ante el Tribunal Constitucional la Resolución 263/XI como ya hizo en su día con la Resolución 1/XI. El Tribunal, también con la rapidez que viene siendo habitual en estos casos, acordó el 1 de agosto admitir el incidente de nulidad planteado por el Gobierno del Estado y dar traslado al Ministerio Fiscal y al *Parlament de Catalunya*, suspendiendo de forma cautelar la vigencia de la Resolución en cuestión, dada la invocación por parte del Gobierno del art. 161.2 CE. Como novedad, y en uso de sus nuevas facultades de control y ejecución, conferidas por 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 estudiadas en esta *Revista* por Marcos Almeida (2016), se requiere a la presidenta del *Parlament de Catalunya* respecto de la posible adopción de alguna de las nuevas medidas coercitivas del art. 92.4 LOTC y que permiten la imposición de multas coercitivas o la suspensión en sus funciones, así como la ejecución sustitutoria y la deducción de testimonio, para el caso de que una autoridad así requerida incumpla los mandatos del Tribunal Constitucional. Sin demasiada sutileza, la reacción de

las instituciones del Estado no sólo enmienda de raíz el viejo mantra de que en un Estado de Derecho y en una democracia no militante como España, “en ausencia de violencia, se puede discutir y debatir sobre cualquier cuestión política”, sino que, incluso, apunta a la posibilidad de iniciar acciones penales contra los responsables –esto es, contra la presidenta del *Parlament* y la mesa de la cámara- de que en el futuro se pueda volver a autorizar en el Parlamento catalán la realización de debates o adopción de iniciativas y resoluciones que sean continuación de las ya anuladas o suspendidas.

No sería, por lo demás, la primera vez que el proceso de “desconexión” iniciado por las autoridades democráticamente elegidas en Cataluña acaba con procesos penales por actuaciones típicamente políticas y reivindicativas que no parecen particularmente lesivas ni peligrosas. De hecho, y aunque los parlamentarios catalanes no han podido ser perseguidos penalmente por haber votado esas resoluciones, debido al fuero parlamentario, sí se ha intentado iniciar acciones, en estos momentos en curso ante la Audiencia Nacional, contra algunos alcaldes que han llevado a votación declaraciones de idéntico contenido en sus municipios. Por mucho que no tengan visos de prosperar, son reacciones significativas. Recuérdese, además, que a lo largo del mes de septiembre, varios miembros del gobierno catalán previo a las elecciones autonómicas de 2015, con quien fue su *President*, Artur Mas, a la cabeza y varios *consellers*, entre ellos alguno con responsabilidades políticas en la actualidad como diputado y portavoz en el Congreso del Partit Demòcrata Europeu de Catalunya (PDC) Francesc Homs, han desfilado por el Tribunal Supremo para declarar como imputados –inves-

tigados, en la nueva terminología-. La Fiscalía les achaca la comisión de varios delitos en relación a su supuesta colaboración con el proceso de votación participativa organizado por ciertas entidades cívicas catalanas el 9 de noviembre de 2014, una vez el Tribunal Constitucional suspendió –previa impugnación por parte del Estado– la celebración de este mismo proceso participativo que pretendía organizar, directamente, el propio gobierno autonómico catalán. El resultado de este proceso está a día de hoy también por ver, pues las dudas jurídicas respecto de la posibilidad de fundamentar una condena con base en esas acciones son grandes. Recordemos, de hecho, que la decisión de iniciar acciones contra Mas y varios de sus *consellers* provocó la dimisión de varios responsables de la Fiscalía que no compartían este criterio. También ha de recordarse que los intentos de encausar también a algunos funcionarios o alcaldes catalanes en relación con este mismo proceso participativo no han sido tampoco exitosos hasta la fecha. No obstante la endeblez jurídica de muchas de estas acusaciones y el hecho de cierto de que hasta ahora ninguna de ellas haya prosperado, lo cierto es que resulta muy significativo el recurso a la vía penal. Y tampoco es descartable en estos momentos que no se comiencen a producir condenas en el futuro –por ejemplo, en relación a la causa abierta con Mas y algunos de sus antiguos *consellers*–.

Frente a esta cada vez más intensa actividad impugnatoria y la incoación de vías punitivas frente a políticos catalanes por sus acciones en relación al llamado “*procés*” hacia la independencia de Cataluña, las instituciones catalanas han proseguido este verano con su actividad orientada a avanzar y consolidar la “*desconnexió*”, esto es, a preparar las estructuras jurídicas y el marco legal e institucional que pueda permitir, llegado el momento, dar el paso final, unilateral o no, hacia una hipotética independencia de Cataluña. La incompreensión con la que el resto de España asiste a este proceso, unida a una cierta incredulidad, provoca que, en general, no se disponga de mucha información al respecto al fuera de Cataluña. Del mismo modo que no ha sido hasta fechas muy recientes que se ha empezado a asumir de verdad en medios de comunicación, instituciones, gobierno y, en general, en el *establishment* español, que en Cataluña había un porcentaje apreciable, sea ya mayoritario a estas alturas o no, de personas genuinamente independentistas porque se pre-

fería achacar el fenómeno a un “*soufflé*” espoleado por la crisis, que no denotaría sino un cabreo puntual y reconducible; o a una maniobra política de la mayoría política catalana orientada a conseguir réditos económicos pero sin otra intención política más profunda o sencillamente a un proceso de enajenación de una minoría de exaltados, esta falta de atención y negación está provocando que no se atienda a algunos elementos de lo que está ocurriendo en Cataluña. Y lo que está ocurriendo es que las instituciones catalanas, en efecto, están preparando con seriedad y rigor el proceso de desconexión. Se está discutiendo y debatiendo a muchos niveles, con implicación de numerosos actores sociales, sobre las características, procedimientos, secuenciación y contenidos de un hipotético proceso constituyente. Se está analizando desde la cuestión lingüística a la territorial. En paralelo, además, las instituciones están preparando medidas de transición jurídica analizando qué normas españolas debieran aplicarse en tanto no hubiera nuevas leyes catalanas con un notable grado de concreción. Por ejemplo, analizando qué artículos del Código penal podrían no ser apropiados para esa fase o estudiando incluso a qué sentencias españolas no se concedería legitimidad –al parecer, por ejemplo, no se reconocerían las condenas por delitos políticos recaídas durante el franquismo-. En España, del mismo modo que demasiada gente cometió un importante error de juicio al pensar que las reivindicaciones de muchos catalanes no eran tales, sino poco más que enajenación mental transitoria de algunos extremistas o mera táctica oportunista de sus representantes, parece que en estos momentos hay un enorme desconocimiento respecto de la cantidad de gente que, desde las instituciones y fuera de ellas, está trabajando en Cataluña, y está trabajando en serio y con realismo y rigor jurídico, plenamente conscientes de sus retos, dificultades y riesgos, en el “*procés de desconnexió*”.

Como puede comprobarse a partir la simple lectura de esta sucinta descripción de los acontecimientos más recientes, la relación política, pero también su reflejo jurídico, entre las instituciones estatales y las catalanas parece en estos momentos rota, y enrocadas las posiciones. Por un lado, tenemos a un parlamento y gobierno autonómicos aparentemente decididos, y respaldados en ello por una mayoría parlamentaria clara y un número de votantes que se acerca al 50% de los votos emitidos,



a continuar con el “*procés*” frente a las instituciones estatales, con la intención última de lograr la independencia. Una mayoría política donde varios de los partidos que la componen, tanto la CUP como Esquerra Republicana de Catalunya (ERC, socio de la coalición JxSí), ya se han manifestado abiertamente a favor de la convocatoria de un *Referèndum Unilateral de Independència* (RUI) aun cuando ello suponga una abierta ruptura con la legalidad estatal. Y donde incluso los miembros más moderados de la coalición, englobados en torno a la antigua CDC, empiezan a asumir como inevitable transitar por la vía de la unilateralidad hasta el punto de que el president de la Generalitat cerró este último episodio del “*procés*” el pasado 28 de septiembre anunciando solemnemente en el Parlament de Catalunya la convocatoria de un referéndum de independencia para septiembre de 2017 que, caso de no ser acordado con el Estado, sería realizado en abierta “desconexión” o, si se quiere, “rebeldía” respecto del ordenamiento jurídico estatal. De otro, un gobierno estatal del PP, respaldado hasta la fecha por buena parte de la oposición de ámbito estatal (PSOE y Cs) y al que el Tribunal Constitucional ha venido dando la razón en sus planteamientos, crecientemente intransigente respecto de cualquier actividad que entienda contraria a los fundamentos constitucionales de la soberanía nacional y la unidad de la patria, hasta el punto de que ha recurrido sistemáticamente al empleo de medios jurídicos para lograr la anulación –que efectivamente ha logrado siempre– de todo tipo de proclamaciones jurídicas y expresión de posicionamientos políticos ayunos, al menos por el momento, de toda consecuencia jurídica concreta o de resultados prácticos. Los unos, a estas alturas, ya declaran sin ambages que “*ho volen tot*”; los otros, por su parte, se reafirman en su intención de “no dejar pasar ni una”.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y SUS RIGIDECES

Aun siendo la esencia del conflicto relatado –o, más bien, del conflicto cuyas últimas escaramuzas se han referido– obviamente política, por cuanto política es la decisión final respecto a si un conjunto de ciudadanos como pueda ser, en este caso, la población de Cataluña, han de tener derecho o no a decidir –o al menos a manifestar su opinión tras ser consultados sobre ello– sobre la continuidad de un determinado territorio dentro del Reino de España, el Derecho ha de tratar de ser un instrumento que facilite la resolución de estos conflictos o que, al menos, dé cauces para que las soluciones que puedan ser alcanzadas en aras a garantizar la convivencia sean efectivamente logradas. Resulta por ello en este sentido plenamente pertinente tratar de entender cómo ha operado nuestro ordenamiento jurídico al respecto a lo largo de estos años. Y ello porque, con independencia de la opinión política que cada uno de nosotros pueda tener respecto a qué solución pudiera ser más conveniente para dar salida y solución al conflicto, aspecto sobre el que es previsible y perfectamente normal que haya muchas discrepancias entre los diversos actores implicados que no es realista pretender que desaparezcan, sí tendría que ser posible, en cambio, lograr cierto acuerdo sobre cómo ha sido la respuesta del Derecho español ante el desafío. Más complicado puede ser conseguir una evaluación ampliamente compartida sobre las consecuencias, positivas o negativas, de esa respuesta o en torno a si por medio de la misma se ha logrado efectivamen-

te cumplir la referida función de facilitar la resolución de este tipo de conflictos que sería deseable que cumplieran las reglas constitucionales. Sin embargo, los años transcurridos sí pueden hacernos albergar la esperanza de que, al menos, pueda emerger cierto consenso entre juristas no sólo en punto a cuál ha sido el tipo de reacción sino, yendo un paso más, también en punto a concluir si se ha logrado o no, hasta la fecha, canalizar o resolver, al menos en parte, el conflicto.

La tesis que se mantiene en este trabajo es que, como tendremos ocasión de comprobar, la respuesta del Derecho español y de nuestro marco constitucional, al menos en la interpretación dada al mismo por las instituciones del Estado y avalada en todo momento por el Tribunal Constitucional, ha de calificarse, hasta la fecha, como extraordinariamente rígida y jurídicamente intransigente. No quiere ello decir, como es obvio, que haya sido una interpretación jurídicamente incorrecta, ni mucho menos imposible si hablamos a partir del Derecho vigente, de nuestra Constitución. Simplemente que, de entre las posibles opciones interpretativas efectivamente existentes, unas más flexibles que otras –y es evidente que opciones interpretativas diversas e igualmente correctas en términos jurídicos siempre existen y están por esta razón efectivamente a nuestro alcance y disposición, en la línea de lo que ha venido explicando Caggiao Conde (2016) recientemente en un libro muy interesante sobre esta cuestión–, se ha optado, sistemáticamente, por una interpretación de una considerable rigidez. El juicio que esta elección pueda merecer es, evidentemente, muy personal. A buen seguro hay muchos ciudadanos, y también muchos juristas, que comparten plenamente que las normas jurídico-constitucionales se apliquen desde esa perspectiva y con esa concreta interpretación de su significado. Pero no es aventurado afirmar que, por muy diversas que puedan ser estas opiniones, casi cualquier jurista es a su vez, con independencia de cuál sea su opinión en ese plano, plenamente consciente de que la elección podría haber sido, perfectamente, en muchos momentos de este proceso, otra. Sin que por ello hubiera dejado de ser perfectamente encuadrable en nuestra Constitución y en una interpretación de la misma jurídicamente correcta.

Por ello tiene sentido, más allá de que prefiramos políticamente la manera en que han actuado el Estado y el Tribunal Constitucional o cualquier otra de las que habrían sido, también, perfectamente posibles constitucionalmente, tratar de indagar, con una aproximación más humilde, simplemente en cuáles puedan estar siendo y ser en el futuro las consecuencias de la opción elegida. Y ello partiendo de la base, en línea con lo que ha manifestado Muñoz Machado (2016) en su reciente libro *Vieja y nueva Constitución*, de que no es polémico recordar que una mayor rigidez constitucional, cuando hay un conflicto político latente de la suficiente magnitud sobre alguno de los postulados de la norma fundamental, conduce con mayor facilidad a la ruptura y a que, en su caso, se obvien el texto constitucional y sus cauces de reforma... siempre y cuando, a la postre, los actores interesados en superar el marco constitucional tengan la capacidad política –o fáctica– suficiente para sortearlo o superarlo.

A mi juicio, y anticipando la conclusión aquí defendida, algo semejante puede ocurrir en Cataluña si no se logra ofrecer una salida dentro de la Constitución al menos a parte de las reivin-

dicaciones de una gran mayoría de la ciudadanía catalana. Al no reconocer legitimidad alguna a ninguna de ellas, ni posibilidad de que puedan lograr reformas en la dirección por ellas deseada, la interpretación dominante de nuestra Constitución, que se ha venido manifestando con reiteración desde el inicio de este proceso, nos abocaría inevitablemente a una resolución del conflicto, en un sentido u otro, que acabaría dependiendo únicamente de dinámicas políticas abocadas al choque y a la unilateralidad. Esto es, dada la incapacidad del Derecho público español para demostrarse útil como elemento de flexibilización y facilitación de la resolución de las discrepancias por vías menos traumáticas, éstas acabarían solventándose por la vía de la imposición de los hechos consumados de una parte sobre la otra a partir, sencillamente, de consideraciones de poder. No parece una salida muy deseable pero, sin embargo, a estas alturas, se antoja la más probable. De hecho, el reciente anuncio ya comentado de que la actual mayoría política catalana concibe ya como posible e incluso encuadrable en su “*full de ruta*” un referéndum unilateral, a falta de otras opciones acordadas dentro del sistema, es la mejor prueba de hasta qué punto la rigidez con la que se ha interpretado la Constitución hace un flaco favor a la resolución del problema por vías jurídicas y de la forma lo menos conflictiva posible. Para tratar de ilustrar sobre la corrección de esta afirmación es preciso hacer un repaso a los acontecimientos que se han venido sucediendo hasta la fecha y los efectos que han ido provocando las correlativas respuestas jurídicas a los mismos.

III. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA: LUCES, SOMBRAS Y RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

No es éste el momento ni el lugar de hacer un completo repaso al proceso español de transición a la democracia ni una evaluación de las características jurídicas del ordenamiento constitucional español. Entre otras cosas porque, de nuevo, es posible –y perfectamente normal– encontrar muy diversas valoraciones sobre el proceso. Ello no obstante, sí hay ciertos rasgos sobre los que parece posible aspirar a cierto consenso que pueden ayudar a entender el marco en que se van a desarrollar las reivindicaciones catalanas. Así, la transición a la democracia en España, con independencia de la valoración que merezcan las decisiones políticas momento que, además, hay que analizar en su contexto, no fue rupturista sino una “reforma” –bastante ambiciosa y profunda, eso sí– de la legalidad franquista. Una transición que se realiza “de la ley a la ley”, según la fórmula acuñada por Torcuato Fernández Miranda, con pleno respeto a la legitimidad de origen de las normas provenientes del régimen anterior y que supone, en no pocos aspectos, una verdadera “transacción” además de una “transición”. Algunos de los rasgos más peculiares de nuestro sistema constitucional encuentran una fácil explicación en este hecho. Por ejemplo, la escasa porosidad democrática y participativa del texto, en contraste con la norma europea, que responde a la lógica propia de un pacto entre elites bastante poco entusiasta de las derivas que pueden imponer o provocar los “excesos” participativos pero que ha acabado por convertir a nuestro Derecho público, como he tratado de explicar en otro contexto, en un *rara avis* con sesgos autoritarios desconocidos a estas alturas en Europa occidental (Boix Palop, 2014). También la propia génesis de preceptos clave en el proceso de descentra-

lización responden a esta lógica de pacto entre elites: así, desde la instauración de las preautonomías a la plasmación constitucional de la existencia de “nacionalidades y regiones” que en ningún caso cuestionan la unicidad de la “soberanía nacional” y el mismo desarrollo *interruptus* del Título VIII de la Constitución, que se deja voluntariamente abierto a una concreción futura por medio de posteriores pactos de esas mismas elites, gran parte de la arquitectura del modelo de descentralización política en España tiene mucho que ver con un proceso de composición de voluntades entre elites del viejo Estado franquista, de la oposición democrática y de las minorías nacionalistas de ciertas zonas del país. Conocida y narrada por alguno de sus participantes es, en este punto, la historia de la inclusión de las referencias a la unidad de la patria y el papel de las Fuerzas Armadas como garantes de la misma en el Título Preliminar, por ejemplo (Gregorio Morán, 2015). Unas previsiones que, cuarenta años después, han cobrado inusitado protagonismo en el debate en torno a las reclamaciones catalanas, pues suelen blandirse como fundamento constitucional último de las posiciones más rígidas e inmovilistas. Interpretación que contrasta, por lo demás, notablemente con la visión dinámica y evolutiva que tradicionalmente se consideraba que tenía nuestro modelo de reparto territorial del poder, que siempre se había predicado como altamente descontextualizado. Conviene destacar, en este punto, que al menos hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, que anula en lo sustancial la capacidad de autoorganización más ambiciosa y expansiva que el Estatut de Catalunya de 2006 pretendía blindar para Cataluña, afirmar este carácter abierto era casi un lugar común. Justamente, se solía señalar, la Constitución había dejado voluntariamente abiertos muchos elementos del sistema de reparto territorial del poder para su posterior concreción por medio de pactos futuros que se superpondrían a los alcanzados inicialmente, que a falta de acuerdo sobre todos los elementos articuladores de ese reparto, habrían pospuesto la concreción del mismo a un momento posterior en el tiempo. Así lo explicaba y recordaba no hace mucho, por ejemplo, Muñoz Machado en su *Informe sobre España* (2012).

Otro elemento significativo del pacto constitucional sobre el que podemos manifestarnos aspirando a que la afirmación sea sustancialmente compartida por cualquier observador del fenómeno es que, hasta muy recientemente, el proceso de transición a la democracia ha tenido, en general, buena prensa y se ha considerado, en lo sustancial, un logro de enorme mérito. En consecuencia, y de forma paralela, el resultado jurídico de ese pacto, la Constitución española de 1978, ha sido también, por lo general, casi unánimemente considerada como un texto no sólo de gran calidad jurídica sino, además, expresión de un compromiso político muy acertado y valioso, entre otras cosas por el importante consenso que logró alcanzar entre herederos de la dictadura y oposición democrática, integrando a todos ellos en el nuevo sistema constitucional. Sólo muy recientemente, ya entrado el texto en su mayoría de edad, han aparecido por primera vez análisis críticos que han comenzado a resaltar algunas “sombras” de nuestro sistema constitucional (Capella, 2003). Lo cierto es que estas posiciones menos entusiastas tuvieron inicialmente poco recorrido social más allá de ciertos círculos académicos e ideológicos, pero recientemente se han convertido en coprotagonistas de los procesos de reevaluación y protesta sobre la calidad de nuestras instituciones y de nuestros sistemas jurídico y político, que han merecido



mayor atención como consecuencia de la crisis social e institucional de la segunda década del siglo XXI.

En efecto, no ha sido hasta que, como consecuencia de la crisis económica que comienza en 2007-2008 y se siente de forma aguda en España a partir del año siguiente, ciertos fenómenos de desgaste social e institucional afloran hasta el punto de convertir en comunes algunas críticas al texto constitucional, con el surgimiento de movimientos y partidos políticos que, por primera vez desde 1978, abogan abiertamente por la superación de ese marco. Un elemento que esta crisis de legitimidad ha puesto reiteradamente de manifiesto es la falta de permeabilidad del texto constitucional a las demandas ciudadanas, aspecto que ha merecido recientemente no pocos análisis (Gutiérrez Gutiérrez, 2014). De hecho, las cortafuegos que el texto de 1978 establece respecto de la participación ciudadana en los procesos legislativo, de control del poder ejecutivo o de implicación en la administración de justicia, numerosos y llamativamente sistemáticos a lo largo del texto, son quizás una característica del modelo constitucional español. Se trata de un modelo que, por ello, es muy impermeable al cambio originado en demandas ciudadanas desde abajo –la propia incapacidad para reformas el texto en estas casi cuatro décadas de vigencia es muy expresiva al respecto– pero inusualmente maleable en manos de las elites. Los acuerdos entre los actores más destacados, al igual que ocurrió para la génesis del texto, siguen demostrando poder desplegar gran capacidad de transformación, como por ejemplo, en apenas mes y medio –agosto y septiembre de 2010– la última de las dos únicas reformas constitucionales producidas hasta la fecha, realizada para incorporar reglas restrictivas en materia de déficit público en el artículo 135 de la Constitución, puso de manifiesto (Menéndez, 2014). Todas las dificultades habidas hasta la fecha para introducir cambios constitucionales, por mínimos que sean, en el texto de nuestra norma de normas, se tornan facilidades, insertas en un proceso rapidísimo y que puede llevarse a cabo sin apenas debate social o político, cuando las palancas del cambio son verticalmente accionadas.

En este contexto, los procesos de transformación y ruptura democrática han sido complicados en España y el régimen constitucional de 1978 ha sido notablemente estable, en lo que era

uno de los objetivos, justamente, que pretendían ser alcanzados. Ello no obstante, esta estabilidad se parece mucho a una rigidez excesiva y peligrosa cuando procesos de reforma promovidos por importantes mayorías ciudadanas son bloqueados. Es lo que parece estar ocurriendo con algunos de los planteamientos de reforma profunda surgidos al calor de la crisis económica y social, lo que puede conllevar peligros ciertos de desafección; y sin duda lo que ya ha ocurrido con razón de la respuesta a las demandas catalanas que son, hasta la fecha, el más intenso cuestionamiento del *statu quo* jurídico derivado de la Constitución. Un cuestionamiento al que, por le momento, el sistema ha respondido siempre con una reacción de bloqueo. Reacción que, insisto, siendo perfectamente posible como interpretación válida de la Constitución, ni es la única jurídicamente posible ni, además, es la más adecuada políticamente en aras a lograr que el sistema constitucional cumpla su función de dar cauce de salida a los conflictos políticos y sociales y ayudar a su solución, en lugar de agravarlos.

IV. LAS DISTINTAS FASES DE LA “DESCONEXIÓN”. TECTÓNICA DE PLACAS Y FRACTURA DEL MODELO

1. De la reforma estatutaria catalana de 2006 a la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010

Aunque podemos rastrear los orígenes del conflicto de las actuales instituciones catalanas y las mayorías políticas que les dan soporte mucho más atrás, con el cierre en falso que desde muchos puntos de vista supuso la Transición a la democracia en lo que se refiere a la forma de ejercer el poder político en España y su carácter muy mediado por las elites y poco participativo, y aunque contamos con precedentes en muchos aspectos muy similares a lo ocurrido estos últimos años en Cataluña –como la tensión política que a principios de siglo agitó Euzkadi con su pretensión, vehiculada por medio del Plan Ibarretxe, de modificar también su relación con el Estado–, no parece descabellado comenzar a analizar el conflicto catalán en su plasmación jurídica más reciente a partir del frustrado proceso de reforma estatutaria aparentemente culminado en 2006.

Ha de recordarse que el texto finalmente aprobado en 2006 como nuevo *Estatut d'autonomia de Catalunya* es el resultado de un cuidadoso trabajo jurídico pero también de un complejo pacto político interno entre las fuerzas catalanistas y de izquierdas de Cataluña, por un lado, y un aún más complicado acuerdo político entre éstas y las fuerzas estatales que obligó a recortar no pocos de los contenidos del proyecto, pues ha de recordarse que la norma estatutaria, en nuestro régimen constitucional, no sólo es aprobada en la Comunidad Autónoma sino, además, ha de serlo como Ley Orgánica por las Cortes Generales. En ciertos casos, como fue el del Estatuto catalán, además, sobre este pacto se superpone la expresión del pueblo en una tercera fase que requiere de la aprobación del texto en referéndum popular, elemento que quizás no añade jurídicamente nada a la expresión del pacto pero que, sin duda, dota de una mayor legitimidad, aún, si cabe, al pacto político subyacente.

Esta operación jurídica, en la medida en que se trata de la más ambiciosa exploración de los límites de resistencia de nuestro orden constitucional a la expansión del poder autonómico, ha permitido comprobar hasta qué punto, en un contexto de tensión política considerable que finalmente se concreta en el complejo pacto a varias bandas arriba descrito que permite aprobar un texto definitivo, el sistema constitucional español es capaz de mostrarse, o no, lo suficientemente flexible para aceptar este tipo de reformas. La respuesta, concretada en la conocida Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, no pudo ser más clara: la aspiración de “expandir jurídicamente” el entendimiento de los márgenes constitucionales de la autonomía política a partir de un pacto como el descrito y plasmado en una norma estatutaria no es aceptada por el Tribunal Constitucional.

Para comprender hasta qué punto esa decisión demuestra una gran rigidez conceptual hay que tener muy presente el complejo juego de equilibrios políticos que se habían plasmado en el nuevo texto estatutario. Por lo demás, para calibrar los efectos desestabilizadores que esta rigidez puede acabar provocando en un sistema constitucional basado en la idea del reparto territorial del poder basta ver lo que ha venido después.

2. La Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el nuevo Estatut de Catalunya, su pretendida moderación y su incapacidad para operar como elemento que dote de equilibrio a nuestro sistema constitucional

El complejo pacto político que dio origen al nuevo Estatuto de autonomía para Cataluña de 2006 no incluyó al Partido Popular, formación que si bien en Cataluña tiene una presencia relativamente menor desde prácticamente el inicio de la autonomía política catalana -y que ha ido, además, a menos en los últimos años-, en España, en cambio, es uno de los partidos en torno a los que se ha estructurado la política en clave eminentemente bipartidista. La innecesidad de su concurso para lograr la aprobación del mismo por ley orgánica no suponía, sin embargo, que su exclusión del consenso pudiera no tener efectos. El Partido Popular, en efecto, planteó un recurso de inconstitucionalidad que suponía una enmienda a la totalidad del proceso de reforma. Este recurso es el que el Tribunal Constitucional acaba fallando cuatro años después, el 28 de junio de 2010, en su STC 31/2010, tras unos años de intenso cuestionamiento político del propio papel del Tribunal que no es el momento ahora de analizar. Sí conviene, eso sí, tener bien presente que la naturaleza de cualquier órgano de control de constitucionalidad es, por definición, política. Nada de extraño hay en eso, ni en que se evalúe su actuación como tal. Tampoco hay nada peculiar en que se escrute el origen de los votos que avalan o anulan decisiones previas del legislador, tal y como ocurrió con esta decisión del Tribunal y durante todo el proceso de discusión y debate interno sobre la suerte del recurso.

Ahora bien, en contra de lo que suele señalarse, lo cierto es que, a la postre, el Tribunal adoptó una decisión que reflejó, más que las líneas de fractura políticas internas del propio órgano, la rigidez de nuestro modelo constitucional y de la interpretación dominante sobre el mismo a cargo de la doctrina española más extendida. Esta afirmación se sustenta en dos constataciones. La primera de ellas es que, en contra de lo que se podría esperar si se hubiera producido una sentencia estrictamente alineada con la correlación de fuerzas del Tribunal, finalmente la STC



31/2010 opta por inocular jurídicamente la norma, y lo hace fruto de una decisión de la mayoría de la época, considerada “progresista” por haber protagonizado el PSOE el nombramiento de la mayor parte de sus miembros, a pesar de que el Estatuto en su versión finalmente aprobada provenía de ese mismo sector “progresista” del arco parlamentario. La segunda tiene que ver con el propio contenido de la STC 31/2010, que aunque cuenta con numerosos votos particulares que firman todos los magistrados tenidos por “conservadores”, parece bastante compartido entre ambos sectores, que discrepan únicamente en la mejor manera de liquidar definitivamente este experimento de reforma estatutaria y ensanchamiento interpretativo correlativo de los márgenes de actuación constitucional.

El Tribunal Constitucional, en efecto, zanja la cuestión a estos efectos de forma bastante contundente. No sólo desaparecerán del texto las cuestiones efectivamente anuladas por la Sentencia de forma directa -toda la retórica nacional, las consecuencias jurídicas de caulesquiera supuestos derechos históricos, la preeminencia del catalán como lengua propia de la administración catalana, el reconocimiento de un poder judicial autónomo, el defensor del pueblo exclusivo, la capacidad pseudo-legislativa -o pseudo-constitucional- del *Consell de Garanties Estatutàries* o todo atisbo de bilateralidad que pudiera recordar a un modelo confederal- sino que, además, se podarán muchas normas de auto-organización y se limitarán muchísimas de las declaraciones relativas a la distribución competencial por la vía de la “interpretación conforme a la Constitución”. Con este procedimiento se logra que las normas no anuladas, para ser conformes a la Constitución, según el fallo del Tribunal, hayan de pasar por ser necesariamente interpretadas como que dicen lo que no dicen o, simplemente, como que no dicen nada, cuando no se deja su eficacia, sencillamente, al arbitrio de la voluntad estatal. De modo que, en la práctica, gran parte de las que pretendía incorporar el Estatut para expandir la capacidad de las autonomías de ampliar y blindar sus capacidades de acción dentro de la Constitución de 1978 vuela por los aire. Y lo que queda más o menos en pie depende para poder concretarse, en gran parte, del Estado -que no era lo que deseaba, ni mucho menos, el legislador estatutario- o, sencillamente, es en realidad traslación del antiguo estatuto -un poco más desarrollado, eso sí-¹.

¹ No tiene sentido ni es posible realizar un análisis detallado de la STC 31/2010 que justifique razonadamente esta afirmación global pero, como es sabido, no es a estas alturas cuestionado que jurídicamente el Tribunal Constitucional logró dinamitar el intento catalán de lograr una ampliación de los márgenes de entendimiento de las posibilidades de acción y blindaje autonómico dentro de la Constitución. Tampoco es cuestionable en 2016, ya más de un lustro después del fallo, que en efecto la Generalitat de Catalunya no ha sido capaz de desplegar esas nuevas competencias y políticas públicas que aspiraba a poder ejercer sin acuerdo estatal, salvo contadas excepciones. Por último, resulta también evidente, ya en el plano jurídico, que el juicio que merece a día de hoy la decisión del Tribunal Constitucional no es, ni mucho menos, que avalara el proyecto de Estatut sino que, al contrario, desautorizó esa vía. Para quien desee estudios jurídicos sobre el texto del Estatut y los efectos de la sentencia sobre el mismo, la bibliografía y producción académica sobre esta cuestión fue muy considerable. Pueden destacarse monográficos como el de la *Revista de Dret Públic* (número extraordinario sobre los efectos de la STC 31/2010 nº 1-2010), el de la *Revista General de Derecho Constitucional* (número extraordinario sobre la STC 31/2010, 13-2011) o el número 27 de la revista *Teoría y Realidad Constitucional* (2011) también dedicado a la STC 31/2010 sobre la constitucionalidad del Estatuto de Cataluña. La sentencia, más allá de esta valoración global, es por lo demás jurídicamente endeble, como consecuencia de ese intento de desactivar normas sin dar la sensación de estar anulándolas.

Analizada desde la distancia y con cierta perspectiva, la STC 31/2010 es extraordinariamente importante precisamente si la insertamos en la reflexión general que venimos realizando. Frente a una pretensión de innovar y evolucionar nuestro ordenamiento jurídico que se había logrado por medio de una interpretación flexible avalada por un pacto político a diversos niveles jurídicamente muy trabajado, la decisión del Tribunal Constitucional -que además viene de un consenso de fondo del órgano sobre la inaceptabilidad de estas propuestas, declinado también por la “mayoría progresista” del Tribunal-, esta vía queda cegada. Se trata muy probablemente de la mejor demostración de que la visión dominante en España y en nuestros medios jurídicos sobre hasta qué punto nuestra Constitución permite cierta flexibilidad y adaptabilidad a demandas de mayor descentralización -no sólo para Cataluña sino para cualquier Comunidad Autónoma que desee ahondar en esa vía- es extremadamente restrictiva, sin que la posición ideológica determine grandes diferencias a estos efectos entre la izquierda y la derecha española.

La sentencia, en la práctica, comporta por ello la defunción del nuevo texto estatutario y del intento de reforma y ensanchamiento en él plasmado. Esta interpretación de las consecuencias de la misma fue rápidamente interiorizada en Cataluña, aunque en el resto de España ha costado más de asimilar. Mientras para muchos catalanes el Tribunal Constitucional lo que certificó en julio de 2010 fue la imposibilidad de proseguir con un proceso de construcción de un poder autonómico suficientemente ambicioso con el actual marco no sólo político sino constitucional -de hecho, este último demostró ser mucho más restrictivo, a la postre, que el primero-, en el resto de España se seguía analizando la sentencia en términos de “juego político” por ganar ciertos espacios y se consideraba que todo formaba parte de una contienda táctica para la que no era especialmente grave que el texto siguiera formalmente en vigor en su mayor parte pero sometido siempre a la posible reconfiguración por parte del Tribunal Constitucional. Por esta razón, tampoco chocaba en exceso a la comunidad jurídica española (“son cosas que pasan”) que ciertos contenidos del Estatuto catalán impugnados y anulados pudieran, en cambio, seguir en vigor en otros Estatutos de autonomía reformados en la estela del catalán y que, en cambio, y a pesar de su manifiesta identidad de contenidos en algunos casos, no fueron impugnados por razones políticas -suele citarse el caso andaluz, que es sin duda el más espectacular por la cantidad de preceptos con contenido idéntico o muy similar a los impugnados y anulados en el caso catalán, pero pueden encontrarse sorprendentes similitudes en muchos de los restantes Estatutos que se van reformando en años posteriores, incluso en algunos que se plantean como “modelos de lealtad constitucional” como, por ejemplo, el valenciano o incluso el extremeño, si bien es cierto que, aquí, sólo en un precepto-. Esta situación pone no sólo de manifiesto una cierta hipocresía jurídica de muchos de nuestros operadores jurídicos que tuvo el efecto de incrementar las tensiones y una legítima, como es obvio, sensación de agravio. Además, es la mejor prueba empírica de que muchas de las innovaciones del Estatut catalán de 2006 que son tenidas por claramente inconstitucionales no han de ser serlo, en el fondo, tanto -o no han de serlo tan claramente- si en otros casos se asumen e integran sin problemas ni recursos. También ha permitido certificar fehacientemente que, más allá de su corrección jurídica y constitucional, ningún

riesgo cierto para la estabilidad o subsistencia del Estado se ha verificado como consecuencia de aceptar que las mismas se consoliden en algunos ordenamientos jurídicos autonómicos. Por último, y para concluir con el apresurado listado de conclusiones que se derivan de la situación, este resultado fue interpretado de forma muy generalizada en Cataluña como la definitiva constatación de que la vía de “profundización en el autogobierno por medio de un nuevo compromiso estatutario” no es posible en la España actual o, al menos, no es posible en la España actual con el marco constitucional actualmente vigente.

3. Proceso 1.0: hacia un imposible referéndum pactado

El rechazo del Tribunal Constitucional al Estatut de Catalunya de 2006 llega en un contexto político y económico particularmente complicado, ya en 2010, debido al referido retraso con el que el Tribunal Constitucional acaba acordando un fallo. El nuevo gobierno catalán de CiU, surgido de las elecciones que con posterioridad a la STC 31/2010 dan la puntilla definitiva a los *Tripartits* que no habían logrado incrementar sustancialmente ni el ámbito de autogobierno ni la financiación autonómica que recibe Cataluña, abandonará definitivamente la vía de tratar de reformar el Estatuto de autonomía para lograr estos fines, pues se entiende que es un callejón sin salida. A partir de este punto, la estrategia será radicalmente diferente. En primer lugar, el *Consell* catalán, liderado ya por Artur Mas, trata de lograr un pacto en materia de financiación bilateral con el gobierno español. Es decir, intenta lograr un pacto entre elites a la manera tradicional que ha permitido desatascar este tipo de cuestiones en la España nacida en 1978. Con la vista puesta en el modelo vasco de concierto económico, del que también disfruta Navarra, como supuesta evolución de ciertos derechos forales, las instituciones catalanas aspiran a conseguir, al menos, una mejora económica a partir de la negociación bilateral. Sin embargo, esta vía es pronto abandonada, y presionado por movilizaciones sociales crecientes, se inicia lo que se ha venido en llamar el “*procés*” (de desconexión con el Estado, de independencia...) tan pronto como el gobierno catalán tiene la confirmación definitiva de la imposibilidad de lograr ese nuevo pacto fiscal con el gobierno Rajoy (PP) al frente del Estado.

Jurídicamente, este cambio de marcha en la política catalana no altera aún el marco general en que se mueven las relaciones de Cataluña con el Estado. El despliegue del *Estatut* de 2006 sigue realizándose trabajosamente y sin que pueda considerarse que haya supuesto un cambio cualitativo respecto de la norma estatutaria anterior. Pero, sobre todo, no hay cambios apreciables en la opinión que merece en España la necesidad de dar un nuevo encaje a Cataluña, algo que se sigue estimando mayoritariamente como no conveniente. Por supuesto, tampoco la petición de consulta popular para que los catalanes expresen su opinión al respecto por una vía claramente democrática es atendida. Así, la discusión en torno a la posibilidad legal de realizar un referéndum es la segunda gran demostración de la rigidez con la que doctrina e instituciones españolas reaccionan, una vez más, a las demandas de una amplia mayoría de la población catalana.

A este respecto, y como ya ocurrió con el proceso de reforma estatutaria, de nuevo contrasta la trabajosa búsqueda de alter-

nativas legales por parte de las instituciones catalanas, así como el desarrollo de interpretaciones jurídicas que harían perfectamente posible la consulta por parte de los juristas que desde Cataluña construyen estas alternativas, con la cerrazón estatal que, con base en una visión jurídica estrictamente apegada a la literalidad del artículo 92 de la Constitución, cierra todas las puertas al entendimiento. Este precepto constitucional, sumamente restrictivo, se hace todavía más rígido en la interpretación que se impone en estos años en respuesta a las peticiones catalanas de usarlo para organizar un referéndum. Así, donde el art. 92.1 CE establece que las “decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”, la interpretación canónica, totalmente ceñida a su literalidad, deduce del mismo que ese “todos los ciudadanos” ha de incluir necesariamente y en todo caso a todos los españoles -y no, por ejemplo, a “todos los ciudadanos” de un concreto ámbito territorial de modo que la norma lo que impediría serían discriminaciones internas en lugar de imponer que toda consulta sea estatal-, así como la prohibición de cualquier consulta equivalente que no cumpla este requisito. Del texto del art. 92.2 CE, que requiere convocatoria del Rey para su celebración, previa “propuesta del Presidente” y autorización del Congreso, se concluye también que la competencia para desarrollar todo el proceso es exclusivamente estatal y que no cabría, por ejemplo, competencia autonómica en la materia que, de modo más sencillo y flexible, únicamente requiriera para la culminación del trámite de la convocatoria estatal. Por último, del 92.3 CE, que encomienda a una ley orgánica la regulación de “las distintas modalidades de referéndum” en la Constitución se concluye que no hay posibilidad alguna de regular por medio de una ley autonómica la cuestión y que las normas sobre el referéndum serán, todas ellas y en todo caso, de competencia estatal. Esta visión restrictiva, literalista, por lo demás, ya había sido esbozada unos años antes con la iniciativa del *Lehendakari* Ibarretxe, tras el primer fracaso de su proyecto de nuevo Estatuto para el País Vasco, de convocar una consulta por medio de la ley 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. Esta norma fue en su día anulada por la STC 103/2008 por entender que por su finalidad, consultar a todo el censo electoral vasco, y por el procedimiento empleado, de estricta equivalencia con el electoral, la norma invadía las competencias estatales.

Con todo, y a la luz de esta regulación, resulta evidente que es perfectamente posible argumentar en Derecho que existe un claro margen jurídico que permitiría la realización de una consulta autonómica en supuestos, eso sí, de acuerdo político. Por ejemplo, el gobierno del Estado podría convocarla para todo el territorio nacional, lo que llevaría también a votar en Cataluña y poder analizar los resultados allí logrados. Incluso, el gobierno podría pactar y convocar una consulta sólo en Cataluña haciendo una interpretación generosa del art. 92.1 CE. También habría sido posible una ley orgánica como la que mandata el 92.3 CE que previera otro tipo de “modalidades de referéndum” adicionales a las constitucionales, que no por no mencionadas han de estar necesariamente prohibidas... e incluso dotar a las Comunidades Autónomas de ciertas competencias en esta materia. Ahora bien, la rigidez constitucional con la que desde España y

desde el Tribunal Constitucional se interpretan estas opciones, de forma coherente con las características básicas de nuestro modelo constitucional que hemos comentado al principio de esta reflexión, acaba por cegar las posibilidades de celebración de un referéndum pactado con España. Hay que resaltar, por lo demás, los pocos apoyos que esta posibilidad recibe entre la doctrina española no catalana, que prácticamente se circunscriben en esos días a las columnas que escribe Francisco Rubio Llorente en el diario *El País* con pluma prudente². Descontada esa excepción, la comunidad jurídica española sigue mostrándose como bastante monolítica en esos momentos. Hay un gran acuerdo no sólo en considerar que el modelo constitucional español es así de rígido si correctamente interpretado sino en que, además, bien está que así sea. Las manifestaciones en este sentido son numerosas, y no tiene sentido listarlas aquí, pero van desde grandes figuras de nuestro Derecho constitucional (Jorge de Esteban, 2013; Solozábal, 2014) a administrativistas que participaron activamente en la conformación del despliegue del Estado autonómico en la Transición (Muñoz Machado, 2012; Fernández Rodríguez, 2013) como puede comprobarse en la recopilación de trabajos de profesores que formaron parte de la Comisión de Comunidades Autónomas que realizó la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo³. Sólo desde Cataluña aparecen voces que apuntan a la conveniencia de un entendimiento más dúctil y flexible de nuestro marco constitucional que permita al gobierno pactar un referéndum tal y como, de forma coetánea y nada traumática, se está haciendo en Escocia para decidir su permanencia o no en

² “Un referéndum para Cataluña” y publicada el 8 de octubre de 2012 en el diario *El País* (disponible en http://elpais.com/elpais/2012/10/03/opinion/1349256731_659435.html, última consulta 28 de septiembre de 2016).

³ Así, los trabajos “Sobre la necesaria redefinición del Estado Autonómico”, de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ; “Para el debate entre colegas sobre La reconstrucción del Estado Autonómico”, de SOSA WAGNER; “Sobre la reconstrucción del Estado Autonómico”, de DE LA QUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO; o “La reconstrucción del Estado Autonómico”, de COSCULLUELA MONTANER, compartían todos ellos una orientación muy similar. Únicamente MUÑOZ MACHADO, aun asumiendo la rigidez del modelo constitucional, consideraba necesaria una reforma del mismo en una línea liberalizadora en “Reforma Constitucional y Cataluña” (todas las ponencias, de gran interés, se pueden consultar en <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-863-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-X-CONGRESO-DE-LA-AEPDA-AVANCE-DE-PROGRAMA.aspx>, última consulta el 28 de septiembre de 2016).

el Reino Unido, entre las que destaca la de Tornos Mas (2015a) poniendo expresamente el ejemplo comparado como espejo en que mirarnos (2015b). Se trata, con todo, de voces minoritarias y que en ningún caso logran alterar la posición del gobierno o de las mayorías políticas españolas.

Lo cual lleva al *procés* a una segunda fase de búsqueda de soluciones jurídicas, que habrán de pasar necesariamente por la celebración de una consulta, ahora sí, y ante la imposibilidad de hacerlo con el acuerdo de las instituciones estatales, no pactada sino organizada autónomamente desde Cataluña, dentro del marco legal y estatutario, por medio de fórmulas que no hayan de contar con el asentimiento o colaboración estatal. Resulta de un enorme interés analizar la riqueza de soluciones jurídicas que se barajan en esos momentos desde Cataluña y comprobar cómo las propias instituciones catalanas se embarcan en una ardua tarea de desbroce jurídico en la que van siendo desechadas no pocas de las alternativas que se contemplan, unas por imposibles jurídicamente, otras por no viables sin la colaboración del Estado (De Carreras Serra, 2014; Ridao, 2014).

Es necesario reiterar, en todo caso, y para concluir la reflexión sobre las posibilidades de realización de una consulta pactada, que el hecho de que sea posible jurídicamente una interpretación del art. 92 CE como la que finalmente se impone en España no implica que ésta, como es evidente, sea la única posible y válida. Que se consolide es, más allá de una manifestación jurídica de ciertas posiciones, también una decisión política que, extremando las rigideces del sistema, lo hace más incapaz de ofrecer soluciones a ciertos conflictos e incrementa las tensiones no resueltas. Con las consecuencias que inevitablemente se seguirán.

4. **Proceso 2.0: la vía a la consulta no pactada... y su conversión en proceso participativo ciudadano**

Tras la constatación de la imposibilidad de realizar una consulta con forma de referéndum pactada con el Estado, las fuerzas políticas catalanas mayoritarias optan por tratar de iniciar una consulta no referendaria con base en las normas autonómicas en la materia dictadas al amparo de las competencias asumi-





das por Cataluña a partir de su nuevo Estatuto de autonomía de 2006 que, en principio, permiten al gobierno catalán hacer consultas siempre y cuando no sean referéndums pero que, como todo el Estatut, está sometido a la espada de Damocles de la reinterpretación por parte del Tribunal Constitucional según lo determinado por la STC 31/2010, por lo que sólo serán posibles si cumplen con la verificación posterior por parte del Tribunal Constitucional y, en este caso, con su interpretación del reparto competencial que se deduce de lo dispuesto en la STC 103/2008 ya mencionada.

En definitiva, agotada la vía de la política del compromiso porque el Estado entiende que, por más manifestaciones políticas que haya y más mayorías ciudadanas claramente articuladas a través de sus representantes legítimos, nada hay que negociar y menos todavía se ha de dar la oportunidad de permitir a los ciudadanos catalanes dentro del marco constitucional español vigente, las instituciones catalanas tratan de resolver unilateralmente el problema jurídico de organizar una consulta no vinculante en el marco del estrecho entendimiento del art. 92 CE que se deduce de la doctrina constitucional sentada en la ya referida STC 103/2008. La ley catalana 10/2014, aprobada con la pretensión de vehicular la consulta, consciente de ello, introduce diferencias respecto de lo que sería un referéndum de los regulados por la ley orgánica española, sobre todo en lo que se refiere al cuerpo electoral al que se consulta –mucho más amplio por incluir a mayores de 16 años y a inmigrantes residentes– y en algunas cuestiones procedimentales, que trata de diferenciar de una convocatoria electoral. Una diferenciación que hizo que el *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya*, por ejemplo, entendiera que la norma era constitucional, lo que permitió su aprobación y entrada en vigor en desarrollo de la previsión estatutaria. De nuevo, con mayor o menor fortuna, asistimos a un esfuerzo por parte de las instituciones catalanas de construir una salida jurídica que habilite a los ciudadanos catalanes para poder expresar su opinión sobre una cuestión políticamente relevante. Sin embargo, una vez más, el marco jurídico estatal será interpretado de una manera particularmente rígida para cegar cualquier posibilidad de actuación en esta dirección.

En efecto, la ya varias veces citada STC 103/2008 sobre el Plan Ibarretxe parece afirmar que es directamente inconstitucional el mero hecho de plantear cualquier pregunta que afecte al orden constitucional vigente y a sus elementos más fundamentales, tales como la unidad de la nación española, pues a su juicio esos temas sólo pueden preguntarse a la ciudadanía en el marco de un proceso de reforma constitucional del art. 168 CE. De nuevo nos topamos con el clásico ejercicio de hiperrigidez interpretativa tanto más llamativo cuanto nuestra Constitución, como siempre ha sido sostenido, no consagra un modelo de “democracia militante” que prohibiría preguntar ciertas cosas o debatir sobre ciertas cuestiones sino que, antes al contrario, ampara la libre discusión de cualquier alternativa a su articulado. Por lo demás, es perfectamente posible aspirar simplemente a saber qué piensan los catalanes sobre la independencia de Cataluña sin hacerlo cuestionando la unidad de la nación española de forma frontal. Por ello el decreto de convocatoria de la consulta, inteligentemente, hizo hincapié en su función consultiva, lo que le permitía vincular de alguna manera la pregunta en cuestión, y el hecho de conocer la opinión de los catalanes sobre este tema, al ejercicio de competencias absolutamente constitucionales y ordinarias de Cataluña que el Tribunal Constitucional no tiene por qué entender –y de hecho sería raro que interpretara– como un atentado al orden constitucional –pues están expresamente previstas en el texto constitucional– tales como, por ejemplo, la capacidad de las instituciones catalanas de plantear una reforma constitucional –propuesta de reforma sobre, por ejemplo, formas de obtener la independencia, para la que puede tener todo el sentido del mundo preguntar previamente a la población catalana sobre si existe o no ese deseo de fondo–.

A pesar de las cautelas del parlamento y gobierno catalanes, que retrasaron al máximo la aprobación de la ley y del decreto de convocatoria para dificultar la reacción estatal, ésta fue inmediata, con la presentación por parte del gobierno de España de sendos recursos de inconstitucionalidad, tanto contra la ley catalana 10/2014 por invasión de la competencia estatal en materia de referéndums contenida en el art. 92 CE a la luz de

la interpretación realizada por la STC 103/2008 como contra el decreto de convocatoria. Estas medidas, de suyo, lograron el efecto automático de suspender su aplicación. Con estas actuaciones, y al menos mientras no se levantara la suspensión, quedaba bloqueada cualquier posibilidad de desarrollar válidamente, dentro del marco jurídico constitucional español, un proceso de consulta no pactado. Y quedaba con ello también cegada, de nuevo, una vía de aspirar al menos a dar una cierta salida al conflicto político de fondo que, como es obvio, no estaba precisamente llamado a desaparecer por sí mismo simplemente porque el Derecho lo ignorara o le cegara todas las posibles salidas dentro del orden constitucional.

Probablemente por ello el gobierno catalán, aun acatando formalmente la suspensión, siguió adelante con un proceso participativo diferenciado de la consulta originalmente prevista, básicamente alegando que la votación que efectivamente se produjo a la postre el 9 de noviembre de 2014 ya no era convocada por el gobierno catalán ni una acción de la que respondiera Administración pública alguna. En principio, y así fue a la postre, serían unos voluntarios quienes culminarían la organización, por mucho que se les permitiera aprovechar lo ya realizado por la Administración pública hasta la fecha. La responsabilidad de la Administración se limitaba a la que pudiera deducirse de tolerar el empleo de medios públicos para que estos voluntarios llevaran a cabo la consulta, además de su evidente voluntad de incentivar políticamente la participación. Pero desde el momento de la suspensión decretada por el Tribunal Constitucional todo ello se hace sin comprometer más fondos públicos de los ya destinados a la consulta cuando aún era posible hacerlo por no estar aún suspendida la convocatoria y sin realizar actuación administrativa formal alguna adicional de apoyo. Más allá de la discusión jurídica sobre la legalidad o no de esta actuación, todavía abierta –como ya se ha comentado al principio de este trabajo, hay incluso procesos penales incoados contra el entonces *President* de la Generalitat de Catalunya y dos miembros de su gobierno por haber ignorado la suspensión decretada por el Tribunal constitucional-, el *leit-motiv* jurídico que nos deja todo este proceso de búsqueda de responsabilidades penales es, de nuevo, esa conocida melodía de la extraordinaria rigidez con la que el Estado español reacciona ante cualquier planteamiento de revisión del *statu quo* y ante la posibilidad de preguntar sobre el mismo a la ciudadanía. Incluso ante una consulta sin ninguna validez legal, organizada por voluntarios, con la Generalitat de Catalunya desvinculada, la reacción de las instituciones del Estado es de una enorme virulencia jurídica, aparentemente desproporcionada a la vista de la inexistencia de peligros ciertos para la convivencia asociados a que haya ciudadanos que se expresen sobre una cuestión política pacíficamente... aunque lo hagan por medio de papeletas depositadas en urnas de cartón.

Realizada finalmente la consulta con más de 2.000.000 de votantes y unos resultados abrumadoramente mayoritarios a favor del “sí” a la independencia de Cataluña entre los participantes en el “procés participatiu”, la lectura de la misma en términos políticos fue ambivalente. Por un lado, la prohibición del Tribunal Constitucional tras la impugnación estatal, demostrando una vez más la rigidez del marco constitucional español en estas materias, quitó toda apariencia de oficialidad a la consulta, de manera que desincentivaba la participación y eliminaba a

priori gran parte del peso legitimador que pudiera tener, lo que privó de dramatismo a la consulta –y, sin duda, de participación-. Por otro, los resultados, con casi 2.000.000 de votos a favor de la independencia de Cataluña en una población con un cuerpo electoral de 5.000.000 de electores, suponían un indudable espaldarazo cuantitativo a la independencia o, más genéricamente, a la continuación del “*procés de desconxio*”. La realización de esta consulta bajo forma de “*procés participatiu*” marca también el final de la fase en que desde las instituciones catalanas se aspira a lograr un referéndum que permita saber lo que piensa la ciudadanía catalana y, en su caso, legitimar la independencia de Cataluña o, alternativamente, alguna otra modalidad de encaje federal o confederal dentro de los cauces permitidos por la Constitución de 1978. En la medida en que la misma no es posible con acuerdo del Estado, ni tampoco por vías jurídicas sin acuerdo del mismo, y llegado al límite máximo que el sistema permite con el “*procés participatiu*” no oficial, queda sólo la alternativa de la desobediencia directa o bien la búsqueda de algún otro procedimiento político de visualizar el apoyo de la ciudadanía a la independencia equivalente a la “consulta”. La decisión del entonces *President de la Generalitat*, Artur Mas, con el aval político de la notable cantidad de votantes ya se había expresado el 9 de noviembre de 2014 a favor de la independencia, se traduce en una nueva convocatoria electoral que tuvo lugar en septiembre de 2015, convertida en una contienda política donde los partidos en liza habrían de posicionarse explícitamente respecto de la independencia. Las llamadas “elecciones plebiscitarias”, que estarían destinadas a comprobar la existencia o no de una mayoría independentista suficientemente clara y sólida –con la desventaja de que en unas elecciones no se vota sólo en torno a este elemento, lo que impide considerar el resultado necesariamente fiable dado que, además, no todos los partidos se posicionan de forma clara al respecto-, se celebraron el 27 de septiembre de 2015 abriendo al tercera fase del *procés*, en la que todavía estamos en estos momentos.

5. Procés 3.0: Elecciones plebiscitarias y estado actual de la hoja de ruta para la desconexión

Los resultados de las elecciones del 27 de septiembre de 2015 dieron una mayoría a las fuerzas abiertamente independentistas de un 48% de los votos –40% la coalición de la otrora hegemónica CDC con ERC e independientes; 8% del partido independentista y anticapitalista CUP- mientras que las opciones abiertamente contrarias a la independencia llegaron a un 38% de los votos (Cs, PSC y PP) y las fuerzas que no se posicionaban explícitamente o que plantean la necesidad de un referéndum pero sin dejar claro aún qué posición tienen respecto a cómo habría de responderse al mismo, por mucho que tendencialmente parecían más bien ubicadas en el “no” (Unió, Podemos y aliados), sumaban un 13%. Más allá de los equilibrios políticos, muy complejos, que se han derivado de esta aritmética y de la tormentosa elección de un nuevo *President* de la Generalitat de Catalunya en la persona de Carles Puigdemont tras un pacto entre las formaciones independentistas, que tienen una mayoría absoluta sólida de escaños en la cámara, resulta interesante tratar de entender en qué términos jurídicos se plantea esta tercera fase del *procés*, que sus actores han fijado en una “hoja de ruta” que debiera permitir la paulatina creación de “estructuras de Estado” que en el plazo de 18 meses posibilitarían la crea-

ción de un Estado independiente, una República catalana que se separaría del resto de España. De hecho, la primera decisión del nuevo parlamento catalán de la legislatura fue la aprobación de la referida Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña que de manera más simbólica que real proclamaba este objetivo ya suspendida y anulada por el Tribunal Constitucional. Asimismo, y a diferencia de lo que ha ocurrido respecto de los diputados catalanes que la votaron, que gozan de fuero parlamentario e inmunidad por sus opiniones y votos en sede parlamentaria, la Fiscalía del Estado ha iniciado acciones contra algunos alcaldes y concejales que han sometido a votación los contenidos de esa misma resolución en sus municipios, actuaciones en estos momentos en estudio en la Audiencia Nacional. Esta reacción institucional por parte del Reino de España, de nuevo, da una idea muy clara de hasta qué punto la rigidez, acompañada de enfáticas afirmaciones desde el gobierno del Estado y las fuerzas políticas estatales en el sentido de que no van a autorizar ninguna “quiebra de la legalidad”, es la única respuesta aparentemente posible en el actual marco constitucional ante cualquier reclamación de cambio del orden constitucional o del reparto del poder territorial expresada reiteradamente por la población. Afirmaciones que, como se ha comprobado, pueden ir incluso acompañadas de la apertura de procesos penales contra algunos de aquellos que se manifiestan políticamente desde cargos institucionales por el mero hecho de expresarse la voluntad política de estar a favor del proceso de desconexión.

De momento, y en el día en que se escriben estas líneas, las nuevas autoridades catalanas no han desarrollado actividad alguna abiertamente contraria ni a la Constitución, ni al resto del ordenamiento jurídico, aunque el pacto de gobierno suscrito entre las formaciones independentistas y la Resolución 263/XI aprobada por el *Parlament de Catalunya* sí anticipan la voluntad de crear las ya citadas “estructuras de estado”. Además, a finales de septiembre de 2016, el *president* de la Generalitat Carles Puigdemont ha anunciado que, tras la culminación de los preparativos de las mencionadas estructuras, prevista para el verano de 2017, se celebrará un referéndum sobre la independencia de Cataluña, que en principio tiene la intención, de nuevo, de tratar de acordar con el Estado, pero que, de acuerdo con lo anunciado, el *Consell* tiene la intención de llevar a cabo

incluso en ausencia del mismo. Como es evidente, si llegado el momento se produce algún avance en términos unilaterales, ya sea en forma de realización de un referéndum no acordado como incluso a partir de una posible declaración unilateral de independencia, es obvio que esta quiebra finalmente se produciría, con consecuencias imprevisibles. Vale la pena señalar, por lo demás, que esta situación, fruto de la imposibilidad de transitar otras vías dentro del marco constitucional por la inexistencia de éstas o, más bien, por la inexistencia de éstas como consecuencia de la rígida interpretación del mismo, a partir del momento en que conduzca a acciones unilaterales es potencialmente incontrolable. Una vez producida una quiebra, por ejemplo, los incentivos para llevar a cabo más son grandes, dado que una vez situados al margen de la legalidad establecida, los réditos derivados de multiplicar las quiebras pueden ser muchos. Piénsese, a estos efectos, en algo tan sencillo como las posibles diferencias del régimen jurídico de un referéndum acordado con el Estado, o realizado dentro del marco constitucional interpretado con la suficiente flexibilidad, y de otro unilateralmente organizado. En este último caso, y cruzado el Rubicón de la “desconexión”, es fácilmente asumible que las reglas, procedimientos, determinación del censo y cualesquiera otras cuestiones que puedan imaginarse tenderían a ser definidos sin tener ya en cuenta la legalidad española.

En el momento en que se produzcan acciones efectivas destinadas a actuar en esta línea estando las normas que le darían cobertura suspendidas o, en su caso, anuladas, asistiremos, sin duda, a nuevos episodios de rigidez y confrontación que no tienen una solución sencilla exclusivamente en Derecho. Básicamente, y pudiendo excluir por el momento que el independentismo desaparezca políticamente en Cataluña, las dos hipótesis de futuro alternativas más fácilmente concebibles pasan por que comencemos a entrar en un ciclo de confrontación con autoridades catalanas incumpliendo una legalidad, la española, que ellos entienden que les vincula sólo en la interpretación propia que realice el *Parlament de Catalunya*. Los riesgos inherentes a una espiral de este tipo, así como sus inciertas consecuencias, sólo podrían conjurarse, a día de hoy, con una reforma de la Constitución española de 1978. Esta reforma, a nuestro juicio, es absolutamente imprescindible si España no quiere asistir a



ese incremento de las tensiones que sólo puede conducir a medio y largo plazo a una “desconexión” total y definitiva, esto es, a una independencia *de facto* de Cataluña. Y no es superfluo recordar que, en este contexto, como ha recordado recientemente Mangas Martín (2014) no hemos de confiar en que el Derecho internacional acuda al rescate del Estado español si Cataluña lograra, en la práctica, un efectivo control de su territorio y la obediencia de la población. La cuestión pasaría a jugarse, sencillamente, en un terreno de juego diferente al jurídico.

El problema es que, en estos momentos, sin esa reforma constitucional –o sin un cambio radical en la interpretación del texto constitucional que hemos venido relatando– no sólo es que sea imposible poner en marcha las “estructuras de Estado” que se requieren para la independencia de forma legal, como tampoco es posible en Derecho realizar una consulta constitucional en Cataluña; es que también resultaría imposible cualquier movimiento para tratar de ofrecer una solución alternativa a los ciudadanos catalanes insatisfechos con el marco actual: desde la realización de un referéndum hasta la simple posibilidad de recuperar los contenidos del Estatuto de 2006 –si es que algo así es a día de hoy aún una solución políticamente viable– y ya no digamos la exploración de las alternativas que un verdadero federalismo podría ofrecer en España –la mil y una veces esbozada reforma federal en nuestro país no parece nunca arrancar del todo con contenidos mínimamente consistentes a pesar de propuestas reiteradas y trabajadas de quienes como Aja Fernández (2014) llevan muchos años proponiéndolas–. Quizás convenga, en este estadio de cosas, comenzar a asumir que una hipotética ruptura de España, sea este resultado dramático o no, cuestión indiferente a nuestros efectos, caso de que se produzca, es más probable que tenga que ver con las consecuencias inevitables de esta interpretación rígida que no de otra alternativa que la búsqueda de una separación traumática y definitiva por la vía de los hechos consumados.

V. RIGIDEZ CONSTITUCIONAL Y POSIBLES SOLUCIONES, A PARTIR DEL CONTEXTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL ACTUAL, AL “ENCAJE CATALÁN”

Parece claro, en definitiva, como acabamos de referir, que cualquier solución respecto de la cuestión catalana en clave no independentista y, más en general, respecto del papel de las Comunidades Autónomas en la gobernación de la cosa pública o respecto de cómo repartir territorialmente el poder requiere a día de hoy, una vez demostrada una y otra vez la falta de flexibilidad y ductilidad de nuestro texto constitucional –o, más bien, de las interpretaciones dominantes sobre el mismo–, de una reforma constitucional. Es más, podría decirse que esa rigidez interpretativa aboca necesariamente a la independencia de Cataluña como única salida posible del actual *impasse* caso de que no se produzcan reformas. Es una conclusión que, por ejemplo, ha desarrollado extensamente Muñoz Machado en su *Cataluña y las demás Españas* (2014). Y aunque este texto viene defendiendo que no es la única salida, dado que una flexibilización del entendimiento de ciertos preceptos constitucionales actualmente vigentes perfectamente posible en Derecho permitiría indagar salidas alternativas quizás con menos esfuerzo, es obvio que, dada la actual situación, con todas esas vías ce-

rradas, como la evolución relatada se ha encargado de demostrar, parece cierto que la mencionada reforma constitucional se antoja como el único mecanismo desatascador a corto plazo que resultaría plausible y admisible al grueso de la comunidad jurídica española y a sus órgano de control de la constitucionalidad.

Cuestión distinta, y no jurídica sino política, es si es realista pensar que algo así sea posible a corto o medio plazo. No tanto por la dificultad intrínseca de toda reforma constitucional –sin duda, lograr evolucionar la interpretación de un texto constitucional es menos trabajoso– sino porque, además, si se lograra llevar a término una reforma en España, está lejos de ser evidente en qué sentido produciría. Porque una reforma tanto podría ir en la dirección de flexibilizar algunas de las normas que se entiende que vedan la posibilidad de realizar un referéndum del mismo modo que se han realizado, por ejemplo, en Escocia o hace años en Quebec; como en la de realizar una suerte de “federalización *light* homogénea” o en el establecimiento de un régimen asimétrico o, incluso, de un blindaje y recentralización más potente. Todas estas alternativas son perfectamente posibles y una reforma constitucional, como es obvio, irá en una u otra dirección, sencillamente, dependiendo del régimen de mayorías en el conjunto de España y de cómo éstas quieran articular un nuevo pacto de convivencia. Cuestión bien diferente y en el fondo opinativa es que, a mi juicio, resulte bastante obvio en qué dirección debiera avanzarse: toda profundización en las rigideces y medidas recentralizadoras no puede sino incrementar las tensiones ya existentes en Cataluña y agravar la situación. Una evaluación de la que ya parece que empieza a ser consciente parte de la sociedad española, donde se abren cada vez paso, una década después, posiciones que si hubieran sido más frecuentes en 2006 habrían permitido muy probablemente la consolidación de un Estatut de Catalunya que, visto retrospectivamente, es probablemente prudente en comparación con lo que a día de hoy exige como mínimo una gran parte de la sociedad catalana (Cagiao Conde, 2015).

Sin embargo, conviene tener en cuenta que el hecho de que se requiera que la mayoría para el cambio constitucional lo sea en el conjunto de España, por un lado; y por otro, que el régimen jurídico-constitucional de la reforma en la Constitución de 1978 sea tan complejo, apuntan más bien en la línea de un determinado tipo de reforma que puede quedar muy lejos de estas expectativas, lo que añadiría, una vez más, rigidez al sistema y dejaría como única alternativa la ruptura.

1. Diversidad de posturas y dificultad de búsqueda de puntos de encuentro

Como puede comprobarse en el mapa realizado por Sergi Castañé a partir de la última gran encuesta en la materia, realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas –la encuesta pre-eleitoral del CIS de noviembre de 2015, con casi 17.500 entrevistas en toda España, por lo demás coincidente en sus resultados en este punto con la práctica totalidad de los estudios realizados sobre el particular en los últimos años–, las diferencias entre las percepciones dominantes sobre estas cuestiones en las distintas regiones y territorios de España son de cierto calado. Estas diferencias hacen que sea probablemente muy difícil encontrar, a la vez, una solución política viable homogéneamente

incluso entenderse imprescindible modificar también los arts. 1.2 o 2 CE –donde se encuentran las declaraciones retóricas sobre la soberanía nacional entendida como única-, que están, como es sabido, en el Título Preliminar y por ello requieren de reforma agravada, la capacidad de bloqueo sería en tal caso prácticamente imposible de superar.

Hay que asumir, pues, a la hora de integrar la efectiva posibilidad de una reforma constitucional en el sentido defendido, por ejemplo, por los trabajos de Tornos, Aja o Muñoz Machado ya mencionados, que ésta sólo es posible, al menos a corto plazo, si cuenta con el concurso del Partido Popular y, más genéricamente, de los votantes de ciertas zonas de España donde, como hemos visto, los porcentajes de apoyo a mayores competencias para las Comunidades Autónomas o para hipotéticos referéndums de independencia son, al menos por el momento, extraordinariamente bajos. Combinando ambos factores, parece complicado que se pueda articular una mayoría de reforma constitucional que aporte la necesaria flexibilidad que venimos reclamando en este trabajo y que aspire a resolver algunos de los muchos y muy graves problemas que tiene España.

Las situaciones de bloqueo como la descrita, y más cuando se combinan con la existencia de unas preferencias territorialmente tan diversas, son necesariamente de difícil composición, pero lo son más todavía cuando la capacidad de bloqueo, como en el caso del modelo español, está asimétricamente distribuida. Adicionalmente, si esa capacidad de bloqueo la tiene reconocida quien menos insatisfecho está con el actual modelo, como es también el caso en España, las normas de reforma constitucional, que han de cumplir la función de ser una suerte de válvula de seguridad del sistema, dejan de funcionar bien. Por razones semejantes, constatada la enorme dificultad de lograr un cambio constitucional ambicioso aun contando con mayorías sociales amplias en favor del mismo, las demandas de ruptura constitucional e iniciación de un proceso constituyente empiezan a ser cada vez más comunes en España. Es lo que ocurre cuando los procedimientos de reforma, en lugar de permitir adecuar las Constituciones y las normas jurídicas a las nuevas necesidades sociales y a las aspiraciones de los ciudadanos, bloquean

los cambios: que dejan de cumplir su función e incentivan, en cambio, la aparición de procesos de ruptura. El equivalente del fenómeno en el plano territorial cuando hay desajustes entre las preferencias que las mayorías de ciertos territorios se ven incapaces de vehicular por medio de reformas es, si estas demandas son lo suficientemente potentes, la búsqueda de la independencia.

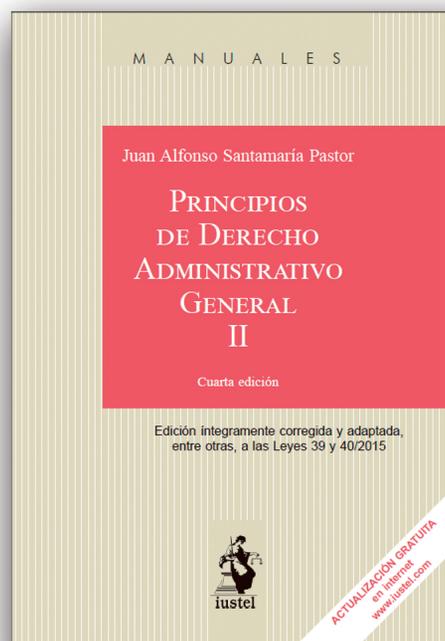
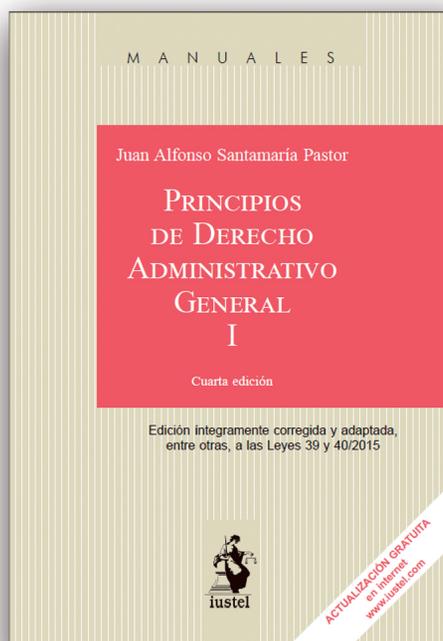
Estructuralmente, el Reino de España se encuentra hoy en una situación en la que su modelo de distribución del poder, sometido a una enorme presión por parte de la población de ciertas zonas del Estado, que parecen conformar ya la mayoría de la ciudadanía al menos en Cataluña, no tiene visos de ser modificado fácilmente en esa dirección gracias a la asimetría de las preferencias y la desproporcionada capacidad de bloqueo de otras zonas del país. No parece, pues, fácil lograr una solución que establezca satisfactoriamente la situación a medio plazo –más allá de medidas coyunturales o cambios a corto plazo que puedan alejar el riesgo sólo por un tiempo limitado- y, en ausencia de esas necesarias reformas, el “proceso de desconexión catalán” está llamado a continuar. Paradójicamente, será así en gran parte gracias a la rigidez de la interpretación dominante en nuestra doctrina y al nulo intento por ofrecer soluciones de composición de los intereses en conflicto dentro del actual marco constitucional. La combinación de una interpretación que rechaza todas las soluciones planteadas para ello, de la reforma estatutaria (2006-2010) a la realización de un referéndum acordado (2012-2013) o al desarrollo de un proceso participativo consultivo (2014) con la extrema dificultad en la práctica de lograr la flexibilización introduciendo cambios constitucionales en la línea necesaria para minimizar el conflicto es una bomba de relojería política que permite augurar un incremento de la tensión, al no ser capaz el Derecho público de cumplir satisfactoriamente con su función de facilitar la resolución de este tipo conflictos. Ante un previsible choque, con placas tectónicas que se desplazan lenta pero inexorablemente en direcciones opuestas, la función de estas reglas o de una reforma constitucional, inteligentemente empleadas, debiera ser permitir liberar presiones y no contribuir a acumularlas. No da la sensación de que lo estemos haciendo demasiado bien en España. ❖

BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, ELISEO (2014), *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza.
- ALMEIDA CERRADA, MARCOS (2016), “La reforma del sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Una aproximación a las novedades introducidas por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* (en prensa).
- BOIX PALOP, ANDRÉS (2014), “La organización de los contrapoderes: sobre las (limitadas) posibilidades de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos en el modelo constitucional español”, en I. Gutiérrez Gutiérrez, *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*, Comares, pp. 93-117.
- BOIX PALOP, ANDRÉS (2016), “La rigidez del marco constitucional español respecto del reparto territorial del poder y el proceso catalán de ‘desconexión’”, en J. Cagiao Conde y G. Ferraiuolo, *El encaje constitucional del derecho a decidir: un enfoque polémico*, Libros de la Catarata, pp. 11-61.
- CAGIAO CONDE, JORGE (2015), “La crisis del modelo de Estado en España y la reforma federal”, en *Cahiers de Civilisation Espagnole Contemporaine*, nº 15.
- CAGIAO CONDE, JORGE (2016), “¿Es posible un referéndum de independencia en el actual ordenamiento jurídico español? El derecho explicado en la prensa”, en J. Cagiao Conde y G. Ferraiuolo, *El encaje constitucional del derecho a decidir: un enfoque polémico*, Libros de la Catarata, pp. 142-182.
- CAPELLA, JUAN RAMÓN (ed.) (2003), *Las sombras del sistema constitucional español*, Trotta.
- DE CARRERAS SERRA, FRANCESC (2014), “¿Puede celebrarse un referéndum en Cataluña?”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 42, pp. 24-35.
- DE ESTEBAN, JORGE (2013), “La escalada de Cataluña hacia la independencia”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 39, pp. 4-11.
- GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, IGNACIO (2014), *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*, Comares, pp. 93-117.
- MENÉNDEZ, AGUSTÍN JOSÉ (2014), “Los efectos de la crisis económica sobre las instituciones públicas”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 43, pp. 64-75.
- MORÁN, GREGORIO (2015), *El precio de la transición*, Segunda edición, Akal.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (2012), *Informe sobre España*, Crítica.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (2014), *Cataluña y las demás Españas*, Crítica.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (2016), *Vieja y nueva Constitución*, Crítica.
- RIDAO MARTÍN, JOAN (2014), “La consulta y el ‘problema catalán’”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 42, pp. 66-77.
- SOLOZÁBAL, JUAN JOSÉ (2014) “La ofensiva soberanista catalana ante el Tribunal Constitucional”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 42, pp. 36-43.
- TORNOS MAS, JOAQUÍN (2015a), “El problema catalán: una solución razonable”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 42, pp. 44-53.
- TORNOS MAS, JOAQUÍN (2015b), *De Escocia a Cataluña. Referéndum y reforma constitucional*, Iustel.

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL

Tomos I y II, cuarta edición



JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR

Tomo I: ISBN 978-84-9890-312-6. 796 páginas. 59,50 € IVA incluido

Tomo II: ISBN 978-84-9890-313-3. 873 páginas. 65,00 € IVA incluido

La presente edición está motivada por la aprobación –que parecía improbable hace solo un año– de las Leyes 39 y 40 de 2015, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de Régimen Jurídico del Sector Público; y, también, por la entrada en vigor de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que ha dado una regulación absolutamente innovadora a una pieza básica del ordenamiento administrativo, el recurso de casación.

Los dos primeros de los textos legales antes mencionados no han operado alteraciones profundas en las instituciones capitales del procedimiento y del régimen jurídico de las Administraciones, salvo casos excepcionales; pero han introducido en ellas una multitud de pequeñas modificaciones de las que es obligado dar cuenta detallada. Ello ha obligado a reelaborar sustancialmente los capítulos dedicados al reglamento, a las estructuras subjetivas, a los entes instrumentales, al procedimiento y los actos administrativos, a la potestad sancionadora, a la responsabilidad y a los recursos administrativos; y, asimismo, a una completa reelaboración del régimen del recurso de casación, contenida en la última parte del capítulo XXV.

Todo este trabajo de adaptación ha intentado realizarse manteniendo los criterios de concisión, de sencillez y de sistemática expositiva que han caracterizado esta obra desde su primera edición y que le han hecho gozar del favor de los lectores.

Para más información  www.iustel.com

NOVEDAD

CUESTIONARIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y PRESUPUESTARIO (Adaptados al formato de preguntas de oposición)

Segunda edición

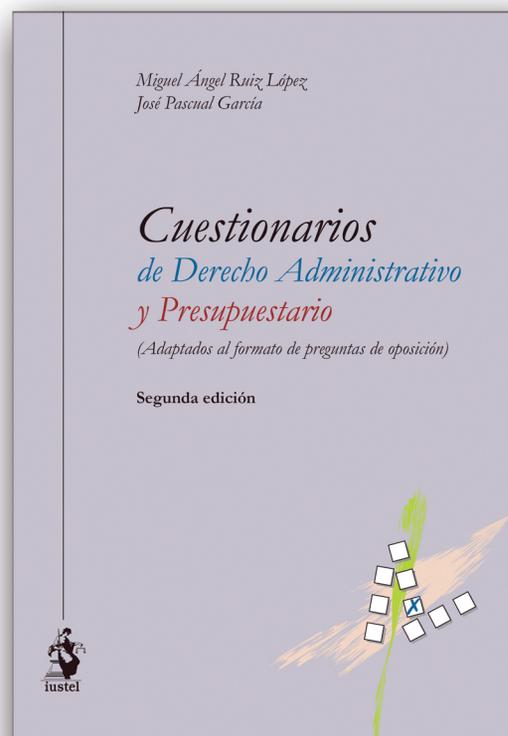
MIGUEL ÁNGEL RUIZ LÓPEZ
JOSÉ PASCUAL GARCÍA

ISBN 978-84-9890-324-9. 455 páginas. 40,00€

Opositores a los distintos cuerpos y escalas de las Administraciones Públicas y alumnos de Derecho son los destinatarios naturales de este libro de cuestionarios -también conocidos como test-, integrado por unas 750 preguntas cuidadosamente seleccionadas entre los temas más comunes sobre organización del Estado, Derecho Administrativo y Presupuestario.

Es muy frecuente que las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local) utilicen este tipo de preguntas de elección múltiple a la hora de seleccionar a sus efectivos, ya sean funcionarios o laborales. Los lectores de este libro dispondrán de un material didáctico de primera mano para enfrentarse con mayores garantías de éxito a los exámenes y reforzar su aprendizaje en las disciplinas jurídicas, de una forma amena y sencilla.

Los cambios legislativos operados por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, entre otra normativa bien reciente, hacían obligada la preparación de esta nueva edición. Se pretende ofrecer a los opositores -y también a los alumnos universitarios que se inician en el estudio del Derecho Público-, una selección de preguntas sobre los más variados temas de interés, acompañada de una detallada y rigurosa explicación que a buen seguro contribuirá a reforzar y afianzar los conocimientos adquiridos.



Para más información  www.iustel.com

NOVEDAD

SISTEMA FISCAL ESPAÑOL (IMPUESTOS ESTATALES, AUTONÓMICOS Y LOCALES)

GASPAR DE LA PEÑA VELASCO
RAMÓN FALCÓN Y TELLA
MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO
Séptima edición

ISBN 978-84-9890-316-4. 479 páginas. 41,00 € IVA incluido

Esta obra contiene una exposición ordenada de los impuestos vigentes en España: impuestos estatales, cedidos o no; impuestos propios de las Comunidades Autónomas, que son objeto de estudio individualizado (si bien agrupados por categorías cuando son varias las Comunidades que han establecido un impuesto similar); los impuestos locales; los regímenes forales; el REF de Canarias; y las especialidades de Ceuta y Melilla.

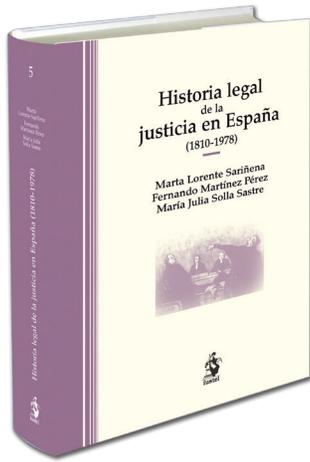
En la exposición de cada figura se ha procurado utilizar la misma estructura sistemática, evitando la cita de preceptos o sentencias, y la reproducción literal de unos y otros, si bien se recoge al principio de cada apartado una relación de las normas aplicables, al objeto de facilitar su rápida localización.

Este planteamiento no es incompatible con el rigor y un cierto grado de profundidad en el análisis de cada problema.



Para más información  www.iustel.com

HISTORIA DE LAS GRANDES LEYES



HISTORIA LEGAL DE LA JUSTICIA EN ESPAÑA (1810-1978)

MARTA LORENTE SARIÑENA
FERNANDO MARTÍNEZ PÉREZ
MARÍA JULIA SOLLA SASTRE

ISBN: 978-84-9890-176-4
(2012) 712 páginas. 76,00 euros (con IVA)

Esta obra contiene una historia de la dimensión normativa de ese complejo proceso de reforma de los tribunales y diseño de la magistratura operada entre 1810 y 1978, fecha en la que la vigente Constitución convirtió en históricas muchas de las disposiciones destinadas a levantar un nuevo aparato de justicia. El lector encontrará en sus páginas no sólo una selección, ordenación y transcripción de las normas más significativas, sino también una guía destinada a orientar la lectura de un complejo legado textual cuyo conocimiento resulta imprescindible para la documentación de nuestro más reciente pasado judicial.



HISTORIA DE LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL

ENRIQUE ORDUÑA
REBOLLO
Estudio Preliminar y selección
de textos
LUIS COSCULLUELA
MONTANER
Estudio Preliminar
del Siglo XX

ISBN: 978-84-96717-94-7
(2008) 1.696 páginas. 155,00 euros (con IVA)

A lo largo de la obra se pueden comprobar las vicisitudes del Régimen local español, la frustración de la autonomía local, el intervencionismo gubernativo, la lucha por la democratización de sus estructuras, la polémica centralización versus descentralización, la presencia del caciquismo, la endémica carencia de recursos y un largo cúmulo de factores políticos, sociales, económicos y culturales que condicionaron el desarrollo de las instituciones locales durante más de dos siglos.



HISTORIA DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

MARTA LORA-TAMAYO
VALLVÉ

ISBN: 978-84-96717-04-6
(2007) 720 páginas.
75,00 euros (con IVA)

La presente obra recoge la Historia de la Legislación Urbanística precedida de un Estudio sobre la evolución histórica de nuestro sistema urbanístico, que hace un recorrido de nuestras leyes urbanísticas desde la segunda mitad del siglo XIX hasta nuestros días. Al valor documental que, por si misma, tiene la recopilación legislativa, se añade la publicación de los debates parlamentarios que han precedido a la aprobación de cada una de las leyes que se incorporan.



HISTORIA LEGAL DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA (1845-1998)

JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ
TORRES

ISBN: 978-84-96717-17-6
(2007) 928 páginas.
92,00 euros (con IVA)

Esta obra ofrece una inédita y novedosa visión integral de la evolución histórica del contencioso-administrativo, desde su arranque en 1845 hasta nuestros días, ahondando en los entresijos de sus principales normas que integran sus hitos más destacados (1845, 1868, 1888 y 1956), y de sus autores e impulsores, así como de sus motivaciones reales y su alcance práctico.



LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

JOAQUÍN TORNOS MAS

ISBN: 978-84-96717-23-7
(2007) 848 páginas.
95,00 euros (con IVA).

Cataluña, a lo largo de su historia, ha contado con tres Estatutos de Autonomía, el de 15 de septiembre de 1932, el de 18 de diciembre de 1979 y el de 19 de julio de 2006. La presente obra ofrece al lector los principales textos relativos a la elaboración de estos tres Estatutos, así como una exhaustiva recopilación en CD de todos los documentos relativos al proceso de redacción y aprobación del Estatuto de 2006.

Para más información  www.iustel.com

NOVEDAD

DERECHO MERCANTIL

Empresa. Empresario. Derecho de sociedades. Derecho preconcursal y concursal

MANUEL PANIAGUA ZURERA

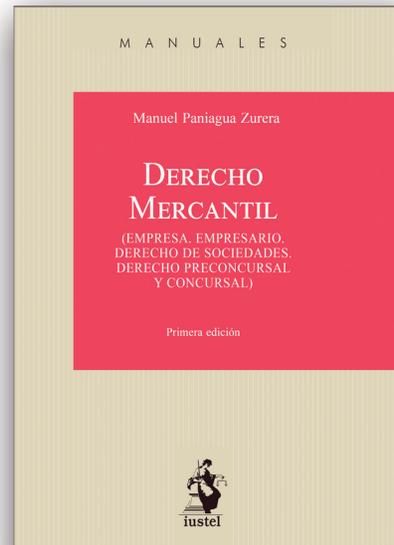
ISBN 978-84-9890-320-1. 665 páginas. 50,00€

Sale a la luz la primera edición de un manual universitario resultado de años de docencia e investigación, y focalizado más en el Derecho vivido —la experiencia jurídica— que en las (abundantes) teorías y polémicas.

Dos son los ejes que vertebran esta obra docente. En cuanto al contenido, una exposición rigurosa en lo jurídico, relativamente breve en su extensión y actualizada dentro de la excesivamente mutable legislación mercantil, nacional y de la Unión Europea. El análisis se acompaña de una completa síntesis de la jurisprudencia constitucional y ordinaria, y la doctrina administrativa de nuestra DGRN. No falta la irrenunciable labor universitaria de crítica jurídica, económica y ética. En lo que atañe a la redacción, se han sacrificado las argumentaciones tecnicadas y prolijas en favor de una formación-información didáctica y directa.

A esta exposición se une —como demandan los Planes de estudio— un amplio conjunto de casos prácticos y cuestiones test, y algunos formularios, que los discentes deben completar.

Como se deduce de su subtítulo (Empresa. Empresario. Derecho de sociedades. Derecho preconcursal y concursal) y, en especial, del contenido de la obra, su objetivo es servir de manual de referencia o consulta en los grados universitarios de Derecho y de Administración y Dirección de Empresas. Lo que se facilita con un doble tipo de letra. Además, las profesiones jurídicas disponen de una herramienta útil y actualizada en su meritoria tarea de lucha por el Derecho.



Para más información  www.iustel.com

NOVEDAD

LAS INFRACCIONES FORMALES COMO CAUSA DE INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015

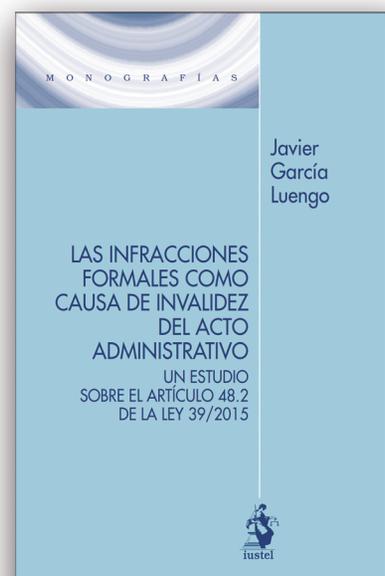
JAVIER GARCÍA LUENGO

ISBN 978-84-9890-321-8. 222 páginas. 25,00€

El presente libro constituye un análisis completamente actualizado de la problemática de la eficacia invalidante de las infracciones competenciales, procedimentales y de forma que afectan a los actos administrativos.

Se parte de un estudio de los requisitos adjetivos de validez del acto administrativo para exponer con cierto detenimiento el régimen propio tanto de la nulidad de pleno derecho como de la anulabilidad por motivos formales en sentido amplio, tratando de ofrecer al lector un panorama completo, y actualizado a octubre de 2016, tanto de los planteamientos dogmáticos y doctrinales como de las soluciones legales y jurisprudenciales.

La exposición se hace en un momento en el que no sólo ha cambiado la normativa básica sino en el que la Jurisprudencia europea parece poner en duda algunas de las soluciones más asentadas en el Derecho Administrativo interno, con lo que resulta oportuno profundizar en las virtudes y excesos de nuestra práctica sobre los efectos del vicio de forma, exponiendo tanto las reglas generales como las principales soluciones concretas al hilo de la realidad de los problemas y de la última jurisprudencia.



Para más información  www.iustel.com

NOVEDAD

ANUARIO DE DERECHO DE FUNDACIONES 2015

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO
JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS

ISSN 2172-6051. 519 páginas. 58,00€

Con el Anuario de Derecho de Fundaciones 2015 ya son siete los números dedicados a analizar el contexto y el marco regulatorio y jurisprudencial del sector fundacional, encontrándonos ante una publicación consolidada que se ha convertido en referencia para todos los estudiosos y operadores jurídicos en la materia. El Anuario 2015 acoge, como es habitual, distintos estudios de profesores universitarios y profesionales significados del sector, entre los que cabe citar los dedicados a analizar la puesta en funcionamiento del Protectorado de Fundaciones y del Registro Único de Fundaciones de Competencia Estatal. También cuenta el Anuario con colaboraciones en las que se trata el régimen de control y justificación de las subvenciones públicas, o la trascendencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público para las fundaciones privadas de las Administraciones Públicas. Se analizan asimismo cuestiones de gran interés para el funcionamiento de estas organizaciones, como los efectos de la aplicación del nuevo convenio colectivo de acción e intervención social. Además, el Anuario cuenta con las secciones habituales de Crónica de las Comunidades Autónomas, Crónica Europea, Crónica Iberoamericana y Reseña de Jurisprudencia.



Para más información www.iustel.com

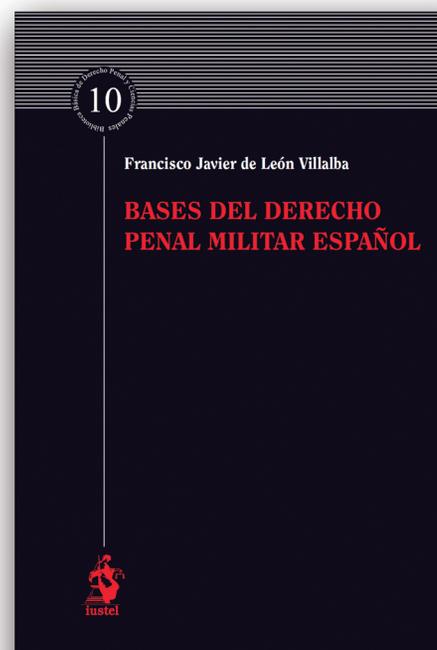
NOVEDAD

BASES DEL DERECHO PENAL MILITAR ESPAÑOL

FRANCISCO JAVIER DE LEÓN VILLALBA

ISBN 978-84-9890-317-1. 199 páginas. 16,00€

Más allá del concepto de especialidad, la Justicia Penal militar constituye una singularidad en nuestro sistema jurídico. El carácter cerrado del mundo castrense ha permitido, durante los dos últimos siglos, el desarrollo de una justicia penal propia que ha contado con una jurisdicción especial, una Ley procesal específica, un Código penal definido por el mantenimiento de los llamados “bienes jurídicos castrenses” e, incluso, un sistema de ejecución de penas material y normativamente independiente del común. La obligada transformación del llamado mundo castrense, tras la aprobación de nuestra Constitución, no se llevó a cabo en todos sus términos, trasmutando dicho proceso por el inicio de una lenta transformación de las Fuerzas Armadas, y el conjunto normativo que las regula, que ha culminado en un conjunto de reformas legislativas en los últimos años y que han afectado a todas las vertientes de la Justicia Penal militar. En este sentido, el Código Penal de 2015 ha supuesto un importante paso hacia la conformación de una Ley especial, sometida al principio de complementariedad del Código Penal, pero sin renunciar a mantener la idiosincrasia del mundo castrense. En este contexto en el que, en ocasiones, se difuminan los límites entre la costumbre y la legalidad, entre los bienes jurídicos y los valores castrenses, el objeto de este pequeño opúsculo es aportar una serie de parámetros y poner de manifiesto los aspectos más importantes que debemos tomar en consideración, de forma crítica, a la hora de contextualizar y explicar el mantenimiento de esta singularidad.



Para más información www.iustel.com