

## PROCÉS SOBIRANISTA I TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. ANÀLISI D'UN IMPACTE RECÍPROC

Eduard Roig i Molés\*

### Resum

Des de l'any 2013, el procés sobiranista s'ha enfrontat progressivament amb el Tribunal Constitucional i ha provocat una mutació del procés en bona part arran de les intervencions del Tribunal, que ha condicionat les iniciatives sobiranistes com cap altra institució. L'objectiu d'aquest treball és analitzar la jurisprudència constitucional i, sobretot, la transformació del procés a partir de les decisions del Tribunal, les implicacions que aquestes han tingut en l'actuació de les institucions catalanes, així com l'eficàcia i els efectes de les sentències, les interlocutòries i les providències del Tribunal per controlar i frenar les aspiracions de les institucions catalanes. El procés també ha tingut un gran impacte en la posició del Tribunal i les seves funcions fruit de la seva pròpia jurisprudència i de les opcions polítiques de les institucions autonòmiques i estatals, quelcom que també es recull en aquest treball. Finalment, s'apunten les conseqüències «col·laterals» de la intervenció del Tribunal en el procés sobiranista per a molts altres àmbits del sistema constitucional espanyol.

Paraules clau: Tribunal Constitucional; dret constitucional; sobirania; procés sobiranista.

### THE CATALAN SOVEREIGNTY PROCESS AND THE SPANISH CONSTITUTIONAL COURT. AN ANALYSIS OF RECIPROCAL IMPACTS

#### Abstract

*Since 2013 the Catalan sovereignty process and the Spanish Constitutional Court have increasingly been at odds with one another. This situation has altered the course of the Catalan sovereignty process, with the interventions of the Court notable for having a major bearing on sovereignty initiatives. The aim of this study is to analyse not just the constitutional jurisprudence, but also the transformation of the Catalan sovereignty process based on the decisions of the Constitutional Court, how these decisions have affected the course of action taken by Catalan institutions, and the effects and efficacy of the Court's judgments, court orders and rulings in curbing the intentions of Catalan institutions. Conversely, the Catalan sovereignty process has had a major impact on the position of the Constitutional Court and its functions, relating to the Court's jurisprudence and the political choices of regional and state institutions, and this impact is likewise analysed. Lastly, attention is given to the 'collateral' effects the Constitutional Court's intervention in the Catalan sovereignty process has had on a number of other areas of Spain's constitutional system.*

*Keywords: Spanish Constitutional Court; constitutional law; sovereignty; Catalan sovereignty process.*

---

\* Eduard Roig i Molés, professor de dret constitucional. Universitat de Barcelona. Autor de diversos treballs sobre l'estat autònom, en matèria de relacions intergovernamentals de participació, cooperació i conflicte, [eroig@ub.edu](mailto:eroig@ub.edu).

Article rebut el 14.06.2017. Avaluació cega: 15.06.2017 i 19.06.2017. Data d'acceptació de la versió final: 21.06.2017

**Citació recomanada:** ROIG I MOLÉS, Eduard. «Procés sobiranista i Tribunal Constitucional. Anàlisi d'un impacte recíproc». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 54 (juny 2017), p. 24-61, DOI: [10.2436/rcdp.i54.2017.2991](https://doi.org/10.2436/rcdp.i54.2017.2991)

## Sumari

### 1 El procés davant del Tribunal Constitucional

1.1 L'expressió política del procés en el marc constitucional: la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, i la STC 42/2014, de 25 de març

1.1.1 L'admissió a tràmit

1.1.2 La inconstitucionalitat de la declaració de sobirania

1.1.3 La constitucionalitat del «dret a decidir» en els termes de la mateixa sentència

1.1.4 El marc constitucional del procés

1.1.5 El marc de referència del procés i la seva transformació

1.2 Les vies jurídiques d'expressió del procés: les lleis de consultes populars

1.2.1 La Sentència 31/2015, de 25 de febrer, sobre la Llei del Parlament de Catalunya 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries

1.2.2 La STC 138/2015 i els límits competencials del referèndum autonòmic, amb especial referència a les propostes de reforma constitucional

1.2.3 La STC de 10 de maig de 2017 sobre la Llei 4/2010, de consultes per via de referèndum

1.3 L'exercici del «dret a decidir» en el marc constitucional: la convocatòria de la consulta del 9 de novembre de 2014 i la suspensió de les actuacions corresponents

1.3.1 L'objecte de la suspensió (normes de cas únic, resolucions parlamentàries i actuacions executives de normes suspeses) i la seva finalitat (preventiva, admonitòria o executiva)

1.3.2 El contingut de la suspensió

1.3.3 Els efectes admonitoris de la suspensió i de les sentències, i el camí cap a la garantia del compliment de les resolucions

1.4 L'expressió política de ruptura expressa del marc constitucional: la desconnexió i les actuacions impugnades

1.4.1 L'inici de la consideració de la desobediència: els procediments penals derivats del 9-N

1.4.2 La Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya, i la corresponent STC 259/2015

1.4.3 Les resolucions parlamentàries d'impuls del procés sobiranista

1.4.4 Les previsions d'actuacions administratives vinculades amb el procés sobiranista

1.5 La fugida del control del Tribunal Constitucional: les vies de fet i les alteracions en el procediment

1.6 Els efectes de la intervenció del Tribunal Constitucional i les transformacions resultants del procés

1.6.1 La juridificació del procés

1.6.2 La il·legalització del procés

1.6.3 La dificultat d'assolir els objectius marcats

1.6.4 La manca de formalització i la reducció del debat públic

1.6.5 L'enfrontament obert amb la legalitat, el Tribunal Constitucional i els tribunals ordinaris: la desobediència

### 2 El Tribunal Constitucional davant del procés

2.1 L'evolució en la posició i les funcions del Tribunal Constitucional i els seus instruments

2.1.1 La definició del marc constitucional: el self-restraint del Tribunal Constitucional, la remissió al debat polític i els apunts pro futuro

2.1.2 La definició del marc constitucional: la juridificació i la restricció de les actuacions autonòmiques

2.1.3 La funció de garantia del marc establert mitjançant la prevenció de noves actuacions contràries

2.1.4 La garantia de les resolucions dictades: compliment i execució

2.2 La posició central del Tribunal Constitucional en el conflicte sobre el procés sobiranista: un balanç

2.2.1 Les afectacions negatives sobre el Tribunal Constitucional

2.2.2 Les aportacions del Tribunal Constitucional al conflicte

2.2.3 Les carències del Tribunal Constitucional en el conflicte

### 3 Post scriptum: les «víctimes col·laterals» del conflicte

3.1 El debat parlamentari

3.2 Les competències autonòmiques

3.3 La democràcia directa

3.4 La funció integradora de la Constitució (vs. la funció normativa)

### 4 Bibliografia citada

El desenvolupament del procés sobiranista, des de les seves primeres expressions institucionals l'any 2013 fins avui, s'ha enfrontat progressivament amb el Tribunal Constitucional, que ha esdevingut protagonista en la dialèctica establerta amb les institucions de l'Estat. En aquesta relació, el procés mateix ha mutat al llarg del temps, en bona part a partir de les intervencions del Tribunal, que, en aquest sentit, ha condicionat com cap altra institució les iniciatives sobiranistes.

El primer objecte del present treball és l'anàlisi de la jurisprudència constitucional davant d'aquestes iniciatives i, sobretot, de la transformació mateixa del procés a partir de les decisions del Tribunal. El nostre centre d'atenció en aquest sentit no és tant l'exposició de la jurisprudència, prou coneguda i analitzada,<sup>1</sup> com les implicacions que aquesta ha tingut en l'actuació de les institucions catalanes i, en conseqüència, l'anàlisi de l'eficàcia i els efectes de l'actuació del Tribunal com l'instrument fonamental de control i fre del procés. A aquest objecte es dedica el primer apartat d'aquest article, sota el títol «El procés davant del Tribunal Constitucional».

El Tribunal ha condicionat enormement el procés sobiranista, però, a la inversa, el procés ha tingut també un gran impacte en la posició institucional del Tribunal i les seves funcions, un impacte derivat de la seva pròpia jurisprudència i de les opcions polítiques de les institucions –autonòmiques i estatals– en la concreció de les decisions d'impuls del procés i en la configuració i el recurs al Tribunal, respectivament. L'examen d'aquest impacte constitueix el segon objecte d'aquest treball, definit com «El Tribunal Constitucional davant del procés».

La intervenció del Tribunal en relació amb el procés sobiranista té conseqüències en molts altres àmbits del nostre sistema constitucional, a partir de decisions preses en aquest context, que condicionen el funcionament d'institucions i normes que són d'aplicació en altres àmbits. Aquestes afectacions «col·laterals» de la jurisprudència del Tribunal sobre el procés sobiranista s'apunten breument en l'apartat final d'aquest article.

## 1 El procés davant del Tribunal Constitucional

Malgrat que la jurisprudència mateixa del Tribunal Constitucional sobre l'estat autonòmic i, molt especialment, la seva Sentència 31/2010, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya –entesa com la culminació d'una concepció creixentment restrictiva de l'autonomia constitucionalment reconeguda–, s'assenyalen sovint com a elements rellevants en el sorgiment i l'enfortiment dels moviments sobiranistes,<sup>2</sup> i tot i que existeixen alguns precedents en la jurisprudència del Tribunal, aquest no s'ocupa pròpiament del procés fins a l'any 2013, quan el Govern de l'Estat impugna la Resolució 5/X, de 23 de gener, del Parlament de Catalunya. A partir d'aquest conflicte inicial, s'examina a continuació el desenvolupament del procés sobiranista a partir de les resolucions adoptades pel Tribunal, les quals permeten ordenar l'exposició en quatre moments del procés: la seva expressió política (1.1), la seva regulació legal (1.2) i l'intent de desenvolupar-se en el marc constitucional (1.3), l'enfrontament obert amb aquest marc (1.4) i les últimes actuacions defugint la intervenció jurisdiccional (1.5). Aquesta ordenació es correspon fonamentalment amb la successió

1 Una consideració de conjunt de la jurisprudència a BAR CENDÓN, A. «El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 208 i ss. i a CASTELLÀ ANDREU, J. M. «Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 561 i ss., o, amb caràcter més genèric, a FERRAIUOLO, G. «Tribunal Constitucional y cuestión nacional catalana. El papel del juez constitucional español. Entre la teoría y la práctica», a CAGIAO CONDE, G. i FERRAIUOLO, G. (coords). *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. [Madrid: Libros de la Catarata], 2016, p. 110 i ss.

2 Una visió general de l'origen i l'evolució del procés sobiranista, des de molt diferents perspectives, es pot veure en els treballs de GALÁN GALÁN, A. «Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña». *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. 4 (2014), p. 885 i ss.; FERRERES COMELLA, V. «Cataluña y el derecho a decidir». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 461 i ss.; BARCELÓ I SERRAMALERA, M. «El derecho a decidir como instrumento constitucional para la canalización de problemas territoriales». *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 9 (2017), p. 361 i ss.; i, de la mateixa autora, «Reconocimiento y construcción del derecho a decidir en el sistema constitucional español», a BARCELÓ, M.; CORRETTJA, M.; GONZÁLEZ BONDIA, A.; LÓPEZ, J.; i VILAJOSANA, J. M. *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. [Barcelona: Atelier], 2015, p. 91 i ss. El número 37 de la revista *Teoría y Realidad Constitucional* (2016) ofereix també visions diverses i contraposades d'E. Albertí Rovira, R. Blanco Valdés, E. Fossas Espadaler, T. Freixes Sanjuan, J. García Fernández, J. A. Montilla Martos, M. Satrustegui Gil-Delgado i E. Virgala Foruria mitjançant una entrevista amb preguntes comunes: «Encuesta sobre la cuestión catalana», p. 16 i ss. En particular, sobre la significació de la STC 31/2010, són il·lustratives les valoracions diferenciades d'E. Albertí (p. 26 i ss.), J. A. Montilla (p. 34 i ss.) i E. Virgala (p. 37).

cronològica de les intervencions del Tribunal, amb alguna excepció que es farà constar, i permet formular, finalment, unes conclusions sobre els efectes de la intervenció del Tribunal sobre el procés (1.6).

### 1.1 L'expressió política del procés en el marc constitucional: la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, i la STC 42/2014, de 25 de març

La Resolució 5/X, immediatament posterior a les eleccions autonòmiques de 2012, consta de dos elements diferenciats que són objecte d'impugnació: una declaració de sobirania del poble de Catalunya i l'impuls de l'exercici del «dret a decidir» d'aquest mateix poble, noció que la resolució no defineix però sí que condiona a una sèrie d'elements.

Dues qüestions són especialment rellevants per situar en el seu context la primera intervenció del Tribunal Constitucional: la resolució no s'enfronta expressament amb el marc constitucional dins del qual es pretén situar, i, malgrat que no és la primera resolució parlamentària que inclou una declaració de sobirania, sí que és la primera que ho fa de manera directa i substantiva, sense vincular-la a una reivindicació concreta (dins del marc constitucional), i també la primera que obre un procés a desenvolupar amb actuacions tendents a extreure'n conseqüències i concrecions de caràcter jurídic mitjançant la incorporació del citat «dret a decidir». Aquests dos elements expliquen probablement que, a diferència del que va succeir amb els seus precedents, la Resolució 5/X fos objecte d'impugnació davant del Tribunal.

La Sentència 42/2014,<sup>3</sup> que resol aquest primer conflicte, adopta tres decisions rellevants per al desenvolupament del procés sobiranista: en primer lloc, l'admissió a tràmit del procediment i, en conseqüència, l'assumpció per part del Tribunal de la seva intervenció no només en relació amb el procés, sinó, molt especialment, en relació amb les resolucions parlamentàries vinculades a aquest (1.1.1); en segon lloc, el reconeixement de la sobirania com un atribut de la nació espanyola que cal exercir, doncs, a través de les institucions estatals i no de les nacionalitats que en formen part (1.1.2); i, finalment, el reconeixement i la tutela constitucional d'un espai polític de discussió i debat per a l'exercici del «dret a decidir», entès pel Tribunal com la possibilitat de dur a terme actuacions institucionals de preparació i impuls d'una reforma constitucional en matèria de sobirania (1.1.3). Aquests tres elements constitueixen un primer marc constitucional del procés sobiranista, definit per una certa obertura a la vegada que per una atenta vigilància del mateix Tribunal (1.1.4), i determinen el marc de referència conceptual del desenvolupament futur d'aquest procés (1.1.5).

#### 1.1.1 L'admissió a tràmit

L'admissió a tràmit de la impugnació d'una resolució parlamentària resulta especialment polèmica, atès que el Tribunal Constitucional ha repetit insistentment que la seva intervenció només és possible davant d'actes amb conseqüències jurídiques, afirmació que tant protegeix el Tribunal de la dificultat i les conseqüències d'enjudiciar conflictes aliens al raonament jurídic com tutela el pluralisme polític i la llibertat de discussió de qualsevol aspecte del qual no es deriven efectes jurídics.<sup>4</sup> Aquesta posició havia ja estat objecte d'una aplicació discutida en la Sentència 31/2010 i el seu enjudiciament del preàmbul de l'Estatut d'autonomia de 2006, pel fet que la concreció de què siguin «efectes jurídics» i de la capacitat de produir-los és en ocasions discutible. Ja en aquesta sentència el Tribunal obria la porta a una comprensió àmplia dels «efectes jurídics», qüestió que ara tornava a posar-se en primer pla.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> La Sentència 42/2014, central en aquest àmbit, ha estat objecte de nombrosos comentaris específics, a més de l'atenció en les obres citades a la nota 1. Vegeu, essencialment, FOSSAS ESPADALER, E. «Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101 (2014), p. 273 i ss.; RIDAO I MARTÍN, J. «La juridificación del derecho a decidir en España». *Revista de Derecho Político*, núm. 91 (2014), p. 91 i ss.; i els treballs d'ARBÓS MARÍN, X. «El Tribunal Constitucional como facilitador: el caso de la STC 42/2014», a *Instituciones de derecho parlamentario, VIII. La última jurisprudencia relativa al Parlamento*. [Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco], (2016), p. 21 i ss.; i TAJADURA TEJADA, J. «La STC 42/2014, de 25 de marzo, respecto a la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña: la introducción del 'derecho a decidir' en el ordenamiento jurídico español», a *Instituciones de derecho parlamentario, VIII. La última jurisprudencia relativa al Parlamento*. [Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco], (2016), p. 21 i ss. i p. 56 i ss.

<sup>4</sup> Així la STC 48/2003, de 12 de març, i especialment la ITC 135/2004, de 20 d'abril (FJ 6).

<sup>5</sup> STC 31/2010, de 28 de juny, essencialment FJ 7, en què el Tribunal assumeix l'examen de constitucionalitat del preàmbul de l'Estatut, que comportarà l'exclusió de qualsevol efecte jurídic. Sobre aquesta qüestió, vegeu ARBÓS MARÍN, X. «[La nació: un pas endavant i dos enrere](#)». *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut*

La sentència defineix les resolucions que poden ser objecte de declaració d'inconstitucionalitat a través de dues característiques: caràcter definitiu –que s'oposa a una resolució inscrita dins d'un procediment parlamentari amb una resolució final posterior– i producció d'efectes jurídics. Es mantenen així els elements de la jurisprudència anterior sobre aquesta qüestió, i es refusa una via alternativa que s'hauria centrat en un caràcter especialment transcendent de la resolució des del punt de vista polític,<sup>6</sup> la qual cosa hauria evitat el difícil debat sobre els «efectes jurídics», però també hauria forçat al Tribunal a abordar plenament la qüestió de la seva capacitat d'interferir en un debat polític –i bloquejar-lo.

La primera de les característiques citades (caràcter definitiu) garanteix essencialment la possibilitat de suscitar discussions sobre objectes o textos amb elements d'inconstitucionalitat, però que, al llarg de la tramitació parlamentària, poden decaure o ser objecte de modificacions que en garanteixin la compatibilitat amb la Constitució. La resolució impugnada no presentava problemes sobre aquest punt, perquè era una resolució definitiva i no una decisió parcial en el marc d'un procediment parlamentari més ampli –qüestió, però, a la qual haurem de tornar en relació amb altres supòsits més conflictius.

En canvi, la segona qüestió (la producció d'efectes jurídics) resultava molt més polèmica. El Tribunal descarta completament l'existència d'efectes jurídics sobre els ciutadans i reitera la manca d'eficàcia vinculant de les resolucions parlamentàries per als poders públics, però immediatament introdueix una afirmació d'efectes jurídics, diferents dels vinculants, que en aquest cas es deriva de la possibilitat d'entendre la resolució com «el reconeixement [...] d'atribucions inherents a la sobirania» (FJ 2) i de la previsió en la resolució del caràcter inicial d'un procés «que reclama el compliment d'unes actuacions concretes, i aquest compliment és susceptible del control parlamentari [...]» (*ibid.*). L'afirmació, a banda del seu caràcter apodíctic, planteja en qualsevol cas problemes per ser susceptible d'aplicació a tota resolució parlamentària, que, gairebé per definició, implica un «reconeixement» i una possibilitat de «control parlamentari». D'aquesta manera es fonamenta l'admissió del procediment i la mateixa jurisdicció del Tribunal i es marca un pas endavant decisiu del Tribunal, que es constitueix així en la primera i fonamental institució de control de les decisions adoptades, a la vegada que les consagra com a rellevants jurídicament.

Ambdós aspectes serien especialment rellevants per al futur, encara que fos difícil en aquell moment albirar-ho: d'una banda, el Tribunal assumeix el protagonisme en la definició i la defensa del marc constitucional en relació amb el procés sobiranista, posició que ja no podrà abandonar, que desincentiva de fet la intervenció d'altres institucions i que orienta el procés cap a una dinàmica centrada en la seva compatibilitat (jurídica) amb el marc constitucional; i, de l'altra, fonamenta una comprensió expansiva dels «efectes jurídics» que donarà lloc en el futur a importants discussions sobre el compliment i l'execució de les sentències del Tribunal.

### 1.1.2 La inconstitucionalitat de la declaració de sobirania

Admès el procediment, el Tribunal s'ha d'enfrontar amb el significat de la declaració de sobirania que conté el primer apartat de la resolució. Sense deixar-se portar a un debat teòric sobre la sobirania o sobre la seva configuració i els seus efectes en un estat compost, el Tribunal es limita a constatar el caràcter rotund i originari que li confereix la resolució i a contrastar-lo amb les afirmacions constitucionals que situen la sobirania en la nació espanyola i amb la seva pròpia jurisprudència sobre aquesta qüestió.<sup>7</sup> Des d'aquestes premisses, la conclusió no pot ser altra que la inconstitucionalitat de la declaració, centrada no tant en l'ús general del concepte de sobirania, sinó en la configuració concreta d'aquest concepte, aliena a vinculacions

---

*d'autonomia de Catalunya de 2006* (2010), p. 103 i ss.

6 A aquesta línia apunta, en canvi, CASTELLÀ ANDREU, J. M. (2016), p. 570, quan es refereix a una funció «declarativa, de tipus revolucionari»; en una línia similar, TAJADURA TEJADA, J. (2016), p. 64. Els arguments contraris a la decisió del Tribunal d'admetre el recurs es poden veure ja inicialment a VINTRÓ CASTELLS, J. «[El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014](#)» [en línia]. Barcelona: *Revista Catalana de Dret Públic* [blog], 2014 [Consulta: juny 2017] i en els treballs de FOSSAS ESPADALER, E. (2014) i RIDAO I MARTÍN, J. (2014) citats en la nota 3 o en la intervenció d'E. Virgala a «Encuesta sobre la cuestión catalana», p. 72 i ss.

7 STC 42/2104, de 25 de març, FJ 3: «El reconeixement al poble de Catalunya de la qualitat de sobirà [...] resulta incompatible amb l'article 2 CE, atès que suposa conferir al subjecte parcial del qual es predica aquesta qualitat el poder de trencar, per la seva sola voluntat, allò que la Constitució declara com el seu propi fonament en el citat precepte constitucional: la indissoluble unitat de la Nació espanyola» [traducció de l'autor].

a demandes o reivindicacions sotmeses expressament al marc constitucional i entesa, en canvi, com una afirmació general que fonamenta actuacions futures al marge i contra aquest marc.

En especial, el Tribunal refusa els arguments de la Generalitat que defensaven una comprensió de la declaració de sobirania essencialment vinculada als termes del «dret a decidir» que s'introdueixen en el segon apartat. La declaració de sobirania no seria, en conseqüència, sinó un pòrtic concretat en la proposta d'un procediment a desplegar de decisió dels ciutadans de Catalunya sobre el seu futur polític, de manera que la declaració no s'hauria de valorar en si mateixa, sinó en funció de la decisió que s'adoptés sobre aquest «dret a decidir». La posició del Tribunal, que diferencia clarament ambdós apartats i els considera de manera independent, comporta certament la declaració d'inconstitucionalitat de la declaració de sobirania per incompatibilitat amb l'atribució constitucional de la sobirania nacional de l'article 1.2, però permet, en canvi, una comprensió de la segona part de la resolució —el molt ambigu «dret a decidir»<sup>8</sup> molt més oberta i compatible amb el marc constitucional.

### 1.1.3 La constitucionalitat del «dret a decidir» en els termes de la mateixa sentència

En efecte, el Tribunal fa un èmfasi especial en el caràcter obert i no militant del nostre sistema constitucional, de manera que és legítim defensar opcions que hi siguin contràries, sempre que tal defensa —i no les opcions que en són objecte— es faci a través dels procediments constitucionalment adequats i sense vulnerar per si mateixa les decisions constitucionals.<sup>9</sup>

En conseqüència, el Tribunal pot identificar sense problemes una comprensió constitucional del «dret a decidir» amb una proposta política que inclou la secessió —en si mateixa inconstitucional— sempre que aquesta proposta es realitzi d'acord amb el marc procedimental definit per la Constitució i, en conseqüència, s'adrexi a les institucions que la poden reformar. La facultat d'iniciativa de reforma constitucional que correspon a les comunitats autònomes i la remissió expressa de la resolució impugnada al respecte del principi democràtic i, especialment, del principi de legalitat permeten al Tribunal, en conseqüència, assumir-ne la constitucionalitat.

D'aquesta manera, el «dret a decidir» de la resolució es concreta per part del Tribunal com un seguit d'actuacions (per determinar) que:

- a) no constitueixen un nou «dret», entès com facultats d'actuació garantides per l'ordenament, sinó l'articulació dels drets i els procediments ja previstos per l'ordenament per plantejar les iniciatives polítiques i normatives que corresponguin;
- b) no atribueixen ni reconeixen una facultat de decisió, amb efectes jurídics, en favor de cap nou subjecte, sinó que permeten, si escau, plantejar la decisió (una «aspiració política», d'acord amb el FJ 3, apartat b) a qui constitucionalment està facultat per prendre-la;
- c) i condueixen així a un procediment de reforma constitucional que permet «el plantejament de concepcions que pretenguin modificar el fonament mateix de l'ordre constitucional [...] sempre que no es prepari o defensi a través d'una activitat que vulneri els principis democràtics, els drets fonamentals o la resta dels mandats constitucionals, i l'intent de seu assoliment efectiu es realitzi en el marc dels procediments de reforma de la Constitució [...]».<sup>10</sup>

8 El «dret a decidir» troba els seus antecedents en la jurisprudència constitucional en relació amb la Llei 9/2008 de la Comunitat Autònoma del País Basc, que va ser objecte de la STC 103/2008, d'11 de setembre. Sobre aquesta qüestió, LÓPEZ BASAGUREN, A. «Sobre referéndum y comunidades autónomas: La Ley vasca de la 'consulta' ante el Tribunal Constitucional». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 9 (2009), p. 202 i ss.; i CORCUERA, J. «Soberanía y autonomía. Los límites del 'derecho a decidir' (Comentario de la STC 103/2008)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86 (2009) p. 303 i ss. La seva concreció en el cas del procés sobiranista a Catalunya ha estat objecte d'atenció detallada i polèmica en els treballs citats a la nota 2.

9 Es recupera aquí especialment la doctrina establerta en la STC 103/2008, que el Tribunal recorda quan afirma en la STC 42/2014 (FJ 3) que «el plantejament de concepcions que pretenen modificar el mateix fonament de l'ordre constitucional té cabuda en el nostre ordenament, sempre que no es prepari o es defensi a través d'una activitat que vulneri els principis democràtics, els drets fonamentals o la resta dels mandats constitucionals, i l'intent de seu assoliment efectiu es realitzi en el marc dels procediments de reforma de la Constitució [...]» [traducció de l'autor].

10 Aquesta possibilitat és especialment rellevant per contrast amb la rotunditat de l'expressió del Tribunal en la STC 31/2010 (FJ 69), que excloua tota incidència per referèndum, estatal o autònic, «sobre qüestions fonamentals resoltes pel procés constituent». Aquest contrast semblava obrir la porta al desenvolupament de processos de consulta popular a Catalunya, com van interpretar els treballs citats de VINTRÓ CASTELLS, J. (2014) («poden trobar-se en la sentència suficients elements per defensar [...] que, sense reforma

D'aquesta manera, el Tribunal aconsegueix un efecte doble: d'una banda, assumeix i protegeix un espai de debat i desenvolupament de les reivindicacions d'independència que es pot desenvolupar legítimament i refusa les concepcions que defensaven la inconstitucionalitat del debat. En aquest sentit, la intervenció del Tribunal es manifesta com l'obertura d'una via de discussió política, que el mateix Tribunal impulsa, en un reconeixement del caràcter polític del debat, i es situa a si mateix –i els límits jurídics– per damunt d'aquest legítim debat, en una funció de garantia d'aquest. Però, simultàniament, s'afirma un clar sotmetiment d'aquesta via als procediments i les competències constitucionals –i al control del mateix Tribunal–, tot deixant oberta al futur la definició d'aquests procediments, qüestió que centrarà les intervencions següents del Tribunal i que ràpidament prendrà el protagonisme absolut.

#### 1.1.4 El marc constitucional del procés

La construcció del Tribunal que s'acaba d'exposar és a primera vista contradictòria, ja que, d'una banda, fonamenta la seva intervenció en les conseqüències que la declaració desplega envers les actuacions futures de les institucions autonòmiques (els «efectes jurídics»), i, de l'altra, nega la connexió entre el primer punt de la resolució (la declaració abstracta de sobirania) i el seu segon punt (la introducció del debat sobre el «dret a decidir»), tot considerant constitucional aquest últim i, en canvi, inconstitucional la declaració de sobirania en virtut precisament de la seva abstracció i la possibilitat d'extreure'n elements inconstitucionals. Tanmateix, d'aquesta manera el Tribunal aconsegueix «constitucionalitzar» el dret a decidir –precisament allunyant-lo de l'exercici de la sobirania<sup>11</sup> i, a la vegada, marcar-ne clarament el seu caràcter «constituït», i, per tant, limitat pels preceptes constitucionals. S'expressa així perfectament la posició en què la sentència situa el procés sobiranista:

- a) El plantejament polític de les demandes d'independència per part de les institucions autonòmiques resulta legítim, però no existeixen drets específics que fonamentin una consideració especial de tals demandes, que, en conseqüència, s'han de canalitzar per les vies generals de l'ordenament i configuren un plantejament polític sotmès com a tal al joc de majories i minories en les seues parlamentàries corresponents.
- b) La precisió i les condicions d'aquests procediments resulten, doncs, d'una banda, del marc jurídic general de cadascun d'ells (iniciativa legislativa, referèndum, iniciativa de reforma constitucional...), i, de l'altra, de la lliure decisió política de qui constitucionalment assumeix la facultat de decisió corresponent, d'acord amb el nostre sistema de distribució competencial.
- c) En especial, la concreció de la independència (sense pronunciar-se sobre altres decisions) exigeix una reforma constitucional (que poden plantejar les institucions catalanes però que correspon decidir a les institucions estatals) encara que *en el seu marc* es poden realitzar actuacions per impulsar-lo.

D'aquesta manera, el Tribunal assenyala la via de la negociació política com l'adequada per donar la resposta que políticament es consideri convenient a les demandes que resultin del procés d'exercici del «dret a decidir», comprès segons s'ha exposat.<sup>12</sup> I ho fa tant per a una eventual decisió sobre una reforma constitucional referida a la independència de Catalunya com sobre altres possibilitats d'acord polític, amb reforma constitucional o sense, que sorgeixin en aquest procés, sense que es descarti expressament el desenvolupament de fórmules de participació ciutadana en aquest procés.

#### 1.1.5 El marc de referència del procés i la seva transformació

Però la sentència no només fixa, de manera inicial, el marc constitucional del procés sobiranista. En la mesura que es converteix en la primera resposta de les institucions estatals als plantejaments de les institucions

---

constitucional prèvia, un referèndum consultiu i acordat amb l'Estat pot celebrar-se a Catalunya») o RIDAO I MARTÍN, J. (2014a), p. 96.

11 La crítica a aquesta construcció, per incoherent amb la mateixa resolució, i la concepció del dret a decidir del Parlament de Catalunya, cosa que portarà al conflicte posterior, es desenvolupen especialment en els treballs de FOSSAS ESPADALER, E. (2014), p. 298 i ss., i de TAJADURA TEJADA, J. (2016) p. 73 i ss.

12 En aquest sentit, vegeu especialment el treball citat d'ARBÓS MARÍN, X. (2016), p. 41 i ss. entorn del concepte del Tribunal com a «facilitador».

autonòmiques, determina també un marc de referència del debat, que, des d'aquest moment, es centrarà en tres qüestions derivades directament de la sentència:

- a) En primer lloc, el sorgiment d'un control jurídic de constitucionalitat del procés, permanentment present i projectat sobre pràcticament tota actuació autonòmica. El primer efecte de la sentència en aquest sentit és el de descartar un espai de discussió exclusivament polític, i, en conseqüència, deslligat del marc de constitucionalitat mentre no es concreti en normes legals. L'admissió a tràmit del recurs comporta per si mateixa aquest efecte, encara que després el Tribunal s'esforci a mantenir un espai legítim de debat polític. La constitucionalitat del procés es converteix així en l'element central de discussió, tant pel fet de ser l'únic en què existeix una resposta estatal determinada com pel fet de convertir-se en la condició fonamental en què el desenvolupament i la subsistència mateixa del procés s'han de mesurar. En aquest sentit, la sentència, que pretenia canalitzar el conflicte cap al terreny polític, es converteix, paradoxalment, en un element jurídicador del procés,<sup>13</sup> especialment davant del ràpid exhauriment de la via política tant en les respostes rebudes com en les iniciatives plantejades.<sup>14</sup>
- b) En segon lloc, el debat no es centra sobre les causes i les alternatives de resolució del conflicte de fons, sinó sobre la forma de portar la decisió sobre la independència a les Corts Generals i, específicament, sobre la possibilitat de plantejar-la a través d'una consulta popular prèvia a Catalunya. El debat polític en els següents mesos es veu monopolitzat per aquesta qüestió, que es converteix en el contingut fonamental del procés sobiranista. L'objectiu fonamental deixa de ser la sobirania o la independència, i ocupa el seu lloc la realització de la consulta com a única forma que s'assumeix efectiva per canalitzar políticament les demandes d'independència, la qual cosa expressa i agreuja la jurídicació del procés en el seu propi plantejament, per tal com es centra en els seus mitjans d'expressió i no en el seu contingut polític.
- c) I, finalment, aquesta demanda de consulta es pretén presentar com un canal jurídicament correcte, concreció de les possibilitats obertes pel Tribunal Constitucional, i busca l'efecte legitimador de la legalitat de la consulta i la superació del control que n'efectuarà el mateix Tribunal en el seu moment.

## 1.2 Les vies jurídiques d'expressió del procés: les lleis de consultes populars

Aquesta mutació del procés es concreta, als efectes del nostre interès, en les dues sentències del Tribunal Constitucional que tenen com a objecte les lleis del Parlament de Catalunya de regulació de consultes populars. Cal, però, distingir ambdues sentències tant pel seu contingut com pel context i les conseqüències que tenen sobre el procés.

### *1.2.1 La Sentència 31/2015, de 25 de febrer, sobre la Llei del Parlament de Catalunya 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries*

La segona intervenció del Tribunal Constitucional sobre el procés es produeix en un context molt diferent. La discussió no és ja sobre un debat polític i les seves possibles vies de canalització, sinó sobre una norma legal que preveu la consulta popular com a element fonamental d'exercici del dret a decidir i sota un règim caracteritzat essencialment per la seva unilateralitat: és la comunitat autònoma qui regula, defineix i convoca la consulta popular, i aquesta unilateralitat es converteix en l'element nuclear del debat constitucional de fons.

13 No tant en el sentit de construcció d'un nou dret, aspecte que emfasitza RIDAO I MARTÍN, J. (2014a), p. 95, crítica FOSSAS ESPADALER, E. (2014), p. 298, essencialment, i, al meu entendre encertadament, neguen ARBÓS MARÍN, X. (2016), p. 37 i ss. o E. Albertí a «Encuesta sobre la cuestión catalana», p. 45 i ss., sinó per convertir una reclamació política que fins aquell moment es desenvolupa en el marc del debat polític en una actuació amb «efectes jurídics» i que, en conseqüència, s'ha de desplegar en actes jurídics i sobretot es veu limitada per un marc jurídic més estret i una activitat de control judicial més intensa.

14 Essencialment, la proposició de Llei orgànica de delegació en la Generalitat de Catalunya de la competència per autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya, presentada pel Parlament al Congrés dels Diputats el 17 de gener de 2014 (BOCG B-1598-1, de 24 de gener de 2014), que va ser debatuda i refusada el 8 d'abril de 2014 (DSCD, Ple, núm. 192, de 8 d'abril de 2014).



*a) El recurs, la suspensió automàtica i els seus efectes*

Abans, tanmateix, cal prestar atenció a un element formal que es presenta per primer cop en aquest procés però que resultarà creixentment important en el desenvolupament futur dels conflictes: la decisió de fons del Tribunal resulta menys rellevant que la decisió cautelar sobre la suspensió, atès que el que està en joc no és tant la validesa d'un marc jurídic general per a múltiples actuacions com la possibilitat de dur a terme una sola i concreta consulta emparant-se en aquest marc o, almenys, d'iniciar-ne les actuacions pertinents. En conseqüència, tots els actors es centren a definir les seves actuacions de manera que puguin desplegar efectes de la manera més ràpida possible: d'una banda, per evitar la suspensió i la prohibició per part del Tribunal, i, de l'altra, per garantir precisament aquest efecte.<sup>15</sup>

És en aquestes consideracions on hem de trobar l'explicació d'algunes característiques de la Llei de consultes no referendàries difícils de comprendre en el nostre sistema institucional: la llei preveu essencialment que la consulta es convocarà quan ho decideixi el president de la Generalitat, amb la pregunta que ell determini i, fins i tot, amb l'amplitud addicional del cens que ell consideri oportuna, característiques totes elles extraordinàriament sorprenents en un sistema parlamentari i en relació amb una decisió tan rellevant per a l'equilibri institucional com és la consulta ciutadana. Però aquestes decisions són, en canvi, les que permeten l'exercici immediat, sense dilacions, de la facultat de convocatòria de la consulta, abans que la llei que li dona cobertura hagi pogut ser impugnada i, en conseqüència, suspesa.

El procés, doncs, assumeix per primer cop formes d'actuació (i continguts normatius) orientades essencialment a evitar o reduir tant com sigui possible els efectes del que es constitueix com l'instrument central de reacció de l'Estat: el recurs al Tribunal Constitucional i la suspensió de la norma de cobertura o de la mateixa actuació. Així, el debat sobre la suspensió, el seu manteniment i els seus efectes passa a ser central, malgrat tractar-se d'una mera conseqüència automàtica de la presentació dels recursos davant del Tribunal, i inaugura una dinàmica en la qual el sentit de la intervenció del Tribunal no es situarà tant en la definició del marc constitucional –aspecte fonamental, sense excepcions, de la tasca del Tribunal en el nostre model– com en l'evitació de les actuacions contràries al marc definit prèviament. A aquests elements i a la seva dinàmica, ens hi referirem més àmpliament en els propers apartats.

*b) La sentència: el caràcter referendari de la consulta i la necessitat d'autorització estatal*

Però en aquest moment existeix encara una discussió de fons sobre la constitucionalitat de la llei catalana, que es presenta formalment com sotmesa a la Constitució. El Tribunal, doncs, assumeix el seu paper tradicional de definidor del marc constitucional, centrat en aquest cas en la qualificació de les consultes regulades en la llei com consultes materialment referendàries, i, en conseqüència, en la impossibilitat de regular i convocar unilateralment una consulta d'aquest tipus per part d'una comunitat autònoma.

D'aquesta manera s'exclou que el desenvolupament i l'exercici del «dret a decidir» en els termes compatibles amb la Constitució de la STC 42/2014 es puguin concretar en una consulta definida per les institucions autonòmiques unilateralment que es dirigeixi al cos electoral del conjunt dels ciutadans mitjançant el vot, elements definidors de la figura del referèndum, que constitucionalment es troba reservat en la seva regulació i en l'autorització de la convocatòria a l'Estat (vegeu, essencialment, el FJ 8 de la STC 31/2015).<sup>16</sup>

En aquest sentit, la sentència imposa que la consulta en què es concreta el «dret a decidir» segueixi la disciplina constitucional del referèndum, la qual cosa permet centrar el raonament del Tribunal i els seus efectes en la falta d'acord amb l'Estat, a qui corresponen les competències en aquesta matèria i, molt especialment, l'autorització prevista en l'article 149.1.32 CE. Així, un cop establert el caràcter referendari

<sup>15</sup> Així, la llei impugnada entrava en vigor el mateix dia de la seva publicació en el DOGC, el 27 de setembre de 2014, i aquell mateix dia es va aprovar el Decret 129/2014, de convocatòria de la consulta sobre el futur polític de Catalunya. El dia 28 el Consell d'Estat va adoptar el dictamen preceptiu per a la presentació dels recursos, i el dia 29 de setembre es va presentar el recurs davant del Tribunal Constitucional, que el va admetre el mateix dia, amb la suspensió automàtica corresponent.

<sup>16</sup> L'objecte immediat de la sentència és la definició de la figura del referèndum i la possibilitat d'una consulta ciutadana aliena al seu règim jurídic, tal com es trobava en la llei impugnada. Vegeu, sobre aquesta qüestió, CASTELLÀ ANDREU, J. M. «Consultas populares no referendarias en Cataluña». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 14 (2013), p. 121 i ss.; BAR CENDÓN, A. (2016); i RIDAO I MARTÍN, J. «La oscilante doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las consultas populares por la vía de referéndum. Una revisión crítica a través de cuatro sentencias». *Estudios de Deusto*, vol. 63/1 (2015), p. 359 i ss.

de les consultes, no hi ha dubte sobre la seva inconstitucionalitat, davant del caràcter taxatiu de la previsió de l'article 149.1.32 CE, així com de la reserva general de competències sobre referèndums a l'Estat.<sup>17</sup>

Altres arguments d'inconstitucionalitat presents en la demanda i l'objecte de major polèmica esdevenen, en conseqüència, innecessaris per a la resolució.<sup>18</sup> Les qüestions de possibilitat constitucional de consultes d'abast autonòmic (1), necessària regulació estatal de tals consultes (2), àmbit competencial de les qüestions consultades (3), possibilitat de consultes sobre aspectes contraris a la Constitució (4) i la possibilitat i el paper de les consultes –i especialment les autonòmiques– en el marc d'un procés de reforma constitucional (5) queden obertes malgrat que el Tribunal fa diverses afirmacions sobre aquest punt que, a falta de discussió i anàlisi, poden ser considerades *obiter dicta* i deixar així obertes les possibilitats d'una consulta «pactada» amb l'Estat com a forma d'instrumentació del «dret a decidir», que, en la seva comprensió de conformitat amb la Constitució, el Tribunal havia acceptat en la STC 42/2014.

### c) El marc del procés després de la sentència i el seu desenvolupament posterior

Les conseqüències de la sentència sobre el procés es poden analitzar des d'un punt de vista doble: el de la definició del seu marc constitucional en els fonaments de la sentència i el de la seva futura relació amb el Tribunal com a autoritat pública de control.

Quant al marc constitucional, la sentència desenvolupa quins són els espais legítims de desenvolupament del «dret a decidir» i n'exclou la possibilitat de consultes populars unilaterals. Malgrat que diverses afirmacions fan pensar que aquest espai és també limitat per altres imperatius constitucionals, fins i tot si s'assoleix l'autorització de l'Estat, el Tribunal no fa clarament el pas ni d'excloure la possibilitat de consultes autonòmiques en el marc vigent<sup>19</sup> ni d'excloure consultes populars prèvies en un marc de reforma constitucional que, des del primer moment, s'ha determinat com l'únic en el qual és possible una declaració d'independència constitucionalment legítima.

En aquest sentit, la sentència manté la possibilitat d'un desenvolupament constitucional del «dret a decidir» i del procés que passa en tot cas per la discussió política amb les institucions de l'Estat i la decisió final d'aquestes sobre aquesta qüestió,<sup>20</sup> l'èmfasi en la seva funció de garantia d'aquest espai de decisió estatal ve a substituir l'èmfasi de la sentència de 2014 en la garantia de la possibilitat de debat i impuls de les demandes de sobirania, de manera que es reforça el vessant normatiu (i restrictiu) de la Constitució davant del seu

17 «[...] la Llei [...] regula una autèntica consulta referendària [...]. D'aquesta manera el legislador autonòmic ha ignorat les conseqüències que es deriven dels articles 23.1 i 149.1.1 CE en relació amb l'article 81.1 CE [...], del 92.3 CE [...] i del 149.1.32 CE, que atribueix a l'Estat una competència exclusiva [...]» (FJ 9) [traducció de l'autor].

18 Malgrat tot, el Tribunal no es limita a constatar que la llei ignora l'exigència d'autorització de l'Estat, sinó que va més enllà i desenvolupa la qüestió de la necessària intervenció normativa prèvia de la llei orgànica, en puritat innecessària per a la resolució. En aquest sentit, és interessant el contrast amb la doctrina del Consell de Garanties Estatutàries en els seus dictàmens 3/2010 i 19/2014 (i els seus vots particulars), que el Tribunal omet completament, sense aplicar aquí la doctrina del diàleg entre jurisdiccions –tan útil en altres àmbits. Essencialment en matèria de reserva de llei orgànica, les afirmacions desenvolupades del Tribunal es poden també incloure a la *ratio decidendi*, la qual cosa tancaria addicionalment el marc del «dret a decidir». Tornarem a aquest punt més detalladament en ocasió de la STC sobre la Llei de consultes de l'any 2010. Quant a la resta de qüestions, el Tribunal recull afirmacions contingudes en la STC 31/2010 (FJ 69), acompanyades en algun cas per cites de la STC 42/2014, més obertes, que no són objecte d'anàlisi ni argumentació específica (FJ 6) i que no es porten després al judici d'inconstitucionalitat de la llei, per la qual cosa queden clarament fora de la *ratio decidendi*. Sobre aquestes qüestions, i especialment sobre la consideració conjunta de límits competencials i límits referits a la necessitat de reforma constitucional, la STC 138/2015 i la ITC 24/2017 recuperen arguments de la STC 31/2010 que, això no obstant, plantegen dubtes de comprensió i abast sobre els quals tornarem immediatament.

19 En aquesta línia, amb diferent èmfasi en la lectura, VINTRÓ CASTELLS, J. «[El Tribunal Constitucional y la consulta en Cataluña: certezas, ambigüedades, decepción](#)» [en línia]. Barcelona: Agenda Pública [blog], 2015 [Consulta: juny 2017], i ROIG I MOLÉS, E. «[De expectativas, frustraciones y prudencia judicial. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de febrero de 2015 sobre la Ley de consultas populares no referendarias de Cataluña](#)» [en línia]. Barcelona: Instituto de Derecho Público [blog], 2015 [Consulta: juny 2017].

20 És remarcable el fet que el Tribunal es limita a assenyalar els preceptes constitucionals vulnerats i la interpretació corresponent, però no explica el sentit ni la funció d'aquests preceptes, la qual cosa redueix de manera important la força «integradora» de la sentència i la seva eficàcia en el marc del debat polític, qüestió a la qual es tornarà al llarg d'aquest article. Una explicació de les raons de l'article 149.1.32 CE i la necessària autorització de l'Estat hauria estat especialment benvinguda. El silenci del Tribunal ha estat acompanyat, en aquest sentit, per la doctrina, que no ha aprofundit en elements com l'afectació (política) en l'àmbit competencial estatal, la voluntat d'evitar conflictes entre dues legitimitats democràtiques o els problemes del referèndum en el marc de discussions polítiques enquistades. Una excepció en aquest sentit és el treball de TAJADURA TEJADA, J. (2016), p. 85 i ss., que exposa les crítiques a la institució del referèndum situades en la base de la seva restricció i la seva limitació.

vessant possibilista i pluralista, en correspondència amb el pas fet per les institucions catalanes envers una actuació unilateral deslligada de les institucions estatals.

A partir d'aquestes afirmacions, el procés sobiranista es situa davant d'una única alternativa: o es desenvolupa mitjançant el diàleg polític per assolir decisions –assumint, però, que aquestes corresponen a les institucions estatals–, o bé s'enfronta, en virtut de la seva unilateralitat, amb el marc jurídic, i, en conseqüència, queda privat de legitimitat constitucional i esdevé una actuació contrària a dret. La sentència acaba amb la possibilitat de defensar qualsevol actuació unilateral que limiti la llibertat de decisió de l'Estat, i, per tant, comporta que un futur desenvolupament sobiranista ha d'assumir una eficàcia limitada a la seva capacitat de pressió política a les Corts Generals o bé un enfrontament obert amb el marc constitucional, ja definit, la vigència del qual custodiarà el mateix Tribunal en el futur.

D'aquesta manera, si, com succeirà, les institucions de la Generalitat opten per l'enfrontament, les seves actuacions només podran desplegar eficàcia en la mesura que aconseguixin evitar la intervenció del mateix Tribunal o imposar-se malgrat que aquesta es produeixi, la qual cosa dificulta enormement un desenvolupament del procés en un marc de publicitat i debat plural, i posa en primer pla les qüestions de la desobediència i dels procediments de decisió orientats a evitar la intervenció del Tribunal, qüestions que esdevindran creixentment els eixos definidors de les actuacions posteriors de les autoritats autonòmiques.

### *1.2.2 La STC 138/2015 i els límits competencials del referèndum autonòmic, amb especial referència a les propostes de reforma constitucional*

Aquests elements es concreten ja en el procés contra les actuacions materials de la Generalitat en relació amb el procés participatiu que finalment es celebrarà el 9 de novembre de 2014. Malgrat que els elements de garantia de les pròpies decisions del Tribunal són ja els centrals en aquest procés –que s'examina en aquest sentit en l'apartat 1.3–, la sentència que el resol introdueix alguns elements rellevants per a la definició del marc constitucional del «dret a decidir» centrats en la qüestió de l'àmbit competencial de l'objecte de la consulta i, en especial, en l'afectació a punts que requereixen reforma constitucional.

La STC 138/2015 considera inconstitucionals les actuacions de la Generalitat vinculades amb la consulta del dia 9 de novembre de 2014. Una raó fonamental de la inconstitucionalitat és la vinculació d'aquestes actuacions amb l'objecte (la consulta no referendària) declarat inconstitucional en la STC 32/2015. Però, juntament amb aquesta raó, el Tribunal hi introdueix un segon motiu en afirmar que «afavorint una convocatòria amb les indicades preguntes, la Generalitat de Catalunya ha ignorat les conseqüències que es deriven dels art. 1.2, 2 i 168 CE»; la referència al contingut de les preguntes es fa en relació amb la seva contraposició amb el marc constitucional vigent, de manera que exigeixen una reforma constitucional, la qual cosa significa tant la seva exclusió de l'àmbit competencial autonòmic en matèria de consultes (FJ 4) com la reserva a «la via que la Constitució ha previst per a aquestes finalitats» (FJ 3, citant el FJ 69 de la STC 31/2010). D'aquesta manera, el Tribunal sembla excloure qualsevol consulta autonòmica que plantegi reformes constitucionals, i es pot plantejar si l'exclusió val també per al referèndum estatal de l'article 92 CE.<sup>21</sup>

Certament, les afirmacions del Tribunal són addicionals a altres causes d'inconstitucionalitat, i, en aquest sentit, encara es poden considerar no definitives. Però, en qualsevol cas, apunten a un tancament addicional de l'àmbit del referèndum autonòmic: les qüestions que requereixen reforma constitucional, la qual cosa portaria a excloure de la via constitucional del «dret a decidir» qualsevol possibilitat de consulta prèvia.<sup>22</sup>

En un sentit totalment diferent, la sentència expressa clarament que «l'objecte d'impugnació no és el procés de participació ciutadana en si mateix, sinó, tal com es desprèn de la petició principal de l'escrit d'impugnació, les actuacions de la Generalitat de Catalunya, que, de qualsevol manera, es vinculen amb la

21 En la ITC 24/2017, amb referència a la resolució del Parlament que planteja un referèndum d'independència, el Tribunal Constitucional tornarà sobre aquesta qüestió amb idèntics arguments (FJ 9), encara que la decisió final es dicta pel que fa al seu caràcter d'incompliment de les resolucions prèvies del Tribunal afectades i no pel seu caràcter directament contrari a la Constitució. Vegeu l'apartat 1.4.3.

22 Malgrat que la STC 42/2014 no reculli expressament aquesta possibilitat de consulta prèvia (en un marc i requisits no definits), sembla difícil negar que aquestes afirmacions porten les previsions d'aquesta sentència a un carrer sense sortida. Per aquesta raó es pot considerar possible reobrir aquestes qüestions de manera més directa en el marc d'una regulació estatal del referèndum autonòmic.

referida convocatòria» (FJ 4). Es deixa així al marge de l'examen la consulta com un procés desenvolupat des de la ciutadania i sense vinculació ni recolzament institucionals, la qual cosa certament obre una porta al desenvolupament social del «dret a decidir» en forma de consulta de la societat civil.<sup>23</sup>

### 1.2.3 La STC de 10 de maig de 2017 sobre la Llei 4/2010, de consultes per via de referèndum

Abans d'entrar en l'estudi de la dinàmica de prevenció i execució de les actuacions autonòmiques, el Tribunal reviu per un moment el seu paper delimitador del marc constitucional en la recent STC de 10 de maig de 2017, sobre la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum.<sup>24</sup> La reduïda atenció mediàtica i política sobre aquesta sentència mostra com el debat s'ha desplaçat completament a les dinàmiques d'enfrontament, compliment i sanció, deixant de banda la qüestió de fons de definició del marc constitucional d'actuació.

La Llei de consultes populars, impugnada i pendent de sentència des de 2011, contenia una regulació general de les consultes que, a diferència de la Llei de 2014, no s'orientava quasi exclusivament a l'exercici del «dret a decidir» i que, sobretot, resultava completament aliena a la dinàmica d'actuació unilateral i a l'intent d'evitar el control constitucional. En conseqüència, la llei optava per un model de consulta molt més proper al dels sistemes parlamentaris –i, en especial al referèndum estatal– caracteritzat per la decisió parlamentària i l'aplicació del règim electoral general en matèria de cens, procediment i garanties. L'element essencial de la llei era la previsió de la necessitat d'autorització estatal, d'acord amb l'article 149.1.32 CE, per a tota consulta en el seu marc.<sup>25</sup> D'aquesta manera es plantejava la necessitat de resoldre si, al marge del respecte a la competència estatal d'autorització, existeixen altres límits generals a la possibilitat del referèndum autonòmic. En canvi, la qüestió concreta de la vinculació de la consulta amb del «dret a decidir» i amb els límits derivats de la reforma constitucional quedava al marge, formalment almenys, del recurs.

#### a) L'oportunitat de la sentència

La previsió d'una consulta als ciutadans de Catalunya, impulsada i convocada per la Generalitat però autoritzada per l'Estat, ha estat una de les alternatives discutides per canalitzar el desenvolupament constitucionalment legítim del procés sobiranista, bé sota la vigència de la Llei de 2010 o bé amb fórmules més complexes com l'aprovació de la Llei orgànica de transferència o la reforma de la Llei orgànica de modalitats del referèndum per preveure aquesta possibilitat.<sup>26</sup> En aquest sentit, el (relatiu) silenci del Tribunal a la STC 31/2015 mantenia oberta aquesta possibilitat, malgrat que políticament no semblés, de moment, viable.

La capacitat del Tribunal per determinar el moment d'adopció de les seves sentències és prou coneguda. Res impedia, doncs, que el Tribunal continués sense resoldre el recurs i, en conseqüència, no prejudgés possibles vies futures de canalització del procés. L'opció, però, no ha estat aquesta, i la sentència del passat mes de maig significa un pas més en el tancament de les vies constitucionals de canalització del procés, dictada òbviament en un context de prevenció davant de les possibilitats de consulta autonòmica, que el mateix Tribunal expressa clarament en la idea de l'«excepcionalitat» del referèndum.

23 Una obertura que no resultava pas òbvia a partir de l'expansiva jurisprudència dictada en la STC 31/2010 que prohibeix consultes de tot tipus (referendari i no referendari) en matèria de reforma constitucional i de competències estatals (FJ 69), la qual cosa obria el camí per projectar la prohibició fins i tot sobre les actuacions de caràcter civil, encara que amb problemes rellevants des del punt de vista dels drets fonamentals.

24 Aquest paper fonamental de definició del marc constitucional davant d'una norma autonòmica que pretén adequar-s'hi és el que porta a comentar ara aquesta recent sentència, prescindint de l'ordre cronològic, ja que els propers apartats es centren en la funció preventiva o de garantia del compliment que assumeix el Tribunal davant d'un desenvolupament del procés creixentment marcat per l'enfrontament amb la jurisprudència i el marc constitucional prèviament definit.

25 L'article 13 disposava que «un cop el Parlament ha aprovat la proposta de consulta popular, el president o presidenta de la Generalitat trameta la sol·licitud d'autorització al Govern de l'Estat».

26 Vegeu l'informe del Consell Assessor sobre la Transició Nacional «La consulta sobre el futur polític de Catalunya», de 25 de juliol de 2013, en el seu apartat 4.2. Els quatre vots particulars al Dictamen 19/2014 del Consell de Garanties Estatutàries (sobre la Llei 10/2014) es refereixen també a aquestes vies. En la doctrina es poden veure les exposicions de GALÁN GALÁN, A. (2014), p. 892 i ss., o, més extensament, de RIDAO I MARTÍN, J. *El dret a decidir: la consulta sobre el futur polític de Catalunya*. [Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics], 2014.

A diferència de la resta de procediments, però, en aquest cas la intervenció del Tribunal no ha respost a les dinàmiques polítiques del procés, sinó que, a la inversa, ha marcat els límits de la discussió política des d'un conflicte aliè al procés i ha plantejat de manera molt clara la qüestió del marge del Tribunal per avançar o endarrerir la resolució d'un recurs i la consideració dels efectes de la seva decisió sobre una discussió política.

#### *b) La reserva de llei orgànica i la necessitat de previsió i regulació estatal dels referèndums*

El Tribunal declara inconstitucional la llei per infringir la triple reserva a què sotmet la regulació dels referèndums: a l'Estat, a la llei orgànica i, específicament, a la Llei orgànica de modalitats del referèndum. En síntesi, el Tribunal dedueix de la reserva a llei orgànica del desenvolupament del dret fonamental de participació política (art. 23 CE) la necessitat que sigui l'Estat qui estableixi la possibilitat del referèndum d'àmbit autonòmic (FJ 5, apartat b), i descarta així que de l'article 92 se'n pugués derivar una base constitucional directa per al seu establiment. Malgrat que assumeix que la llei orgànica no està obligada a esgotar la regulació i pot deixar aspectes al legislador autonòmic (FJ 5, apartat c), com succeeix en l'àmbit de les consultes municipals, el Tribunal adopta una visió més restrictiva en matèria de referèndums autonòmics, atès que la intervenció de la comunitat només es podrà referir a aspectes accessoris (FJ 6, apartat a).

Cal destacar que la fonamentació de les afirmacions esmentades no mereix un especial esforç per al Tribunal, que es limita a recordar la literalitat de l'article 92, les citacions prèvies de la seva pròpia jurisprudència – que, cal recordar-ho, no constituïen la *ratio decidendi* de les sentències corresponents i, en conseqüència, tampoc aporten una especial fonamentació<sup>27</sup> i, sobretot, la seva prevenció davant dels referèndums, tot afirmant que és «l'excepcionalitat del referèndum [...] [la] que impedeix que pugui el legislador ordinari» – cadascun dels legisladors del nostre estat compost– «articular lliurement les seves modalitats i la que imposa, en conseqüència, que només la llei orgànica a la qual es remet l'article 92.3 CE pugui introduir [...] noves formes de consulta popular a través d'aquesta via» (FJ 6, apartat c). Però ni l'excepcionalitat ni la possibilitat de considerar inclosos implícitament en el mateix article 92 CE els referèndums autonòmics són objecte d'argumentació específica.<sup>28</sup>

Una argumentació que hauria estat especialment benvinguda quan el Tribunal, en un sorprenent FJ 4, fa un breu repàs del dret comparat europeu que mostra precisament la solució contrària de possibilitat dels referèndums regionals, sense que, en canvi, es consideri necessari explicar quines característiques pròpies del nostre ordenament l'han portat a la resolució adoptada.<sup>29</sup>

D'aquesta manera, la sentència fa un pas addicional, i considerable, establint la necessitat d'una prèvia reforma de la Llei orgànica de modalitats del referèndum per fer possible un referèndum autonòmic. Descarta així altres vies de possible realització amb un acte d'autorització estatal i tanca la consideració de la pràctica totalitat de les qüestions relatives al règim del referèndum autonòmic.

### 1.3 L'exercici del «dret a decidir» en el marc constitucional: la convocatòria de la consulta del 9 de novembre de 2014 i la suspensió de les actuacions corresponents

Després de la impugnació de la Llei 10/2014, el debat polític i les actuacions de les institucions de la Generalitat i del Tribunal es transformen profundament. Ja no es tracta de definir un marc constitucionalment legítim del «dret a decidir», sinó d'exercir aquest dret en la concepció que en tenen les institucions de la Generalitat,<sup>30</sup>

27 En cap d'elles s'havia enjudiciat una actuació que assumís la intervenció autoritzatòria estatal: la STC 103/2008 es referia a una consulta «unilateral», com la STC 31/2015, i la STC 31/2010, a la regulació estatutària abstracta sobre referèndums. A més, gràficament, la STC 42/2014 mostrava, mitjançant el seu silenci, la possibilitat d'una obertura a interpretacions en la línia de la Llei 4/2010.

28 Ja en la STC 42/2014 s'havia parlat de l'«extraordinarietat» del referèndum (FJ 3), però sense argumentar-la específicament. Una línia d'argumentació en aquest sentit, interessant i intensament desenvolupada, es troba a J. TAJADURA TEJADA, J. (2016), p. 85 i ss.

29 En aquest context es troba a faltar especialment un raonament del Tribunal que concreti les finalitats perseguides amb l'autorització estatal i aquelles que no es cobreixen suficientment amb aquesta autorització i reclamen la regulació prèvia per llei orgànica. La interpretació literal, tan poc utilitzada pel TC i per les jurisdiccions constitucionals, assumeix aquí tot el protagonisme sense expressar les finalitats constitucionals que es troben en el seu fonament. L'eficàcia del raonament del Tribunal en el debat polític és, en conseqüència, extremadament reduïda, aspecte en el qual s'insistirà més endavant.

30 Ja desautoritzada pel Tribunal, primer cautelament (mitjançant la suspensió de la Llei 10/2014 i del Decret 129/2014) i després

entorn de la convocatòria de la consulta del 9 de novembre i la seva transformació posterior en actuacions referides al procés participatiu de la mateixa data. En conseqüència, la intervenció de l'Estat en general, i del Tribunal Constitucional en particular, ja no pretén resoldre dubtes jurídics sobre l'àmbit d'actuació constitucionalment legítim, sinó essencialment evitar les actuacions contràries al marc constitucional definit pel Tribunal.

En un primer moment, aquest debat es canalitza a través de la suspensió de les actuacions autonòmiques com a element clau, essencialment abans de la celebració de la consulta del 9 de novembre (STC 31/2015 i STC 32/2015), i, en un segon moment, en l'inici del debat sobre la desobediència a les resolucions del Tribunal entorn de les actuacions d'assistència a la celebració del procés participatiu realitzat efectivament (STC 138/2015).

La suspensió automàtica de les actuacions autonòmiques impugnades per l'Estat no és una novetat del procés sobiranista, i s'han assenyalat repetidament els seus intensos efectes per a l'efectivitat de les actuacions autonòmiques.<sup>31</sup> La suspensió derivada de l'article 161.2 CE actua normalment en casos en què existeix una actuació (normativa, en la majoria del supòsits) sobre la qual existeixen dubtes de constitucionalitat –i, per tant, arguments en favor d'aquesta– que porten a privar-la temporalment d'efectes jurídics. Però el seu ús en el marc del procés, essencialment entorn de les actuacions vinculades amb el 9-N, ha presentat elements diferencials, que es sistematitzen immediatament.

L'examen de l'instrument de la suspensió –essencialment en els tres procediments citats– mostra en aquest sentit especificitats destacables quant a l'objecte de la suspensió (1.3.1), la delimitació del seu contingut (1.3.2) i els seus efectes admonitoris (1.3.3).

### *1.3.1 L'objecte de la suspensió (normes de cas únic, resolucions parlamentàries i actuacions executives de normes suspeses) i la seva finalitat (preventiva, admonitòria o executiva)*

Pràcticament cap de les suspensions recaigudes sobre actuacions del procés respon a la dinàmica tradicional d'exercici de la suspensió, en la qual s'impugna una norma que reclama un (nou) judici de constitucionalitat i se'n suspèn l'eficàcia jurídica, o bé s'impugna un acte que per si mateix es considera contrari al marc constitucional (i no per desenvolupar o executar una norma suspesa, atès que per definició aquesta no dona cobertura a partir de la seva suspensió). En canvi, les suspensions de les actuacions del procés presenten les particularitats següents:

- La suspensió ha afectat essencialment tan sols una norma, la Llei de consultes populars no referendàries de l'any 2014.<sup>32</sup> Però fins i tot en aquest cas ofereix elements específics, per tal com es tractava d'una norma destinada de fet a una sola aplicació, la consulta ja anunciada del 9-N (convocada gairebé simultàniament i igualment suspesa); en conseqüència, la mera suspensió temporal significava de fet la prohibició del desenvolupament del procés –almenys en el marc temporal desitjat–, i la suspensió es convertia en l'autèntic punt central del litigi, tot i mantenir la seva funció purament preventiva referida a l'actuació impugnada concreta.
- Bona part de suspensions dictades han afectat resolucions parlamentàries.<sup>33</sup> Malgrat que la impugnació de resolucions parlamentàries parteix, com hem vist, del fet que despleguen efectes jurídics, la

definitivament (mitjançant la STC 31/2015 i la STC 32/2015, respectivament).

31 Vegeu, amb caràcter general, els treballs continguts a Diversos autors. *La suspensió de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*. [Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics], 2005.

32 Providència de 29 de setembre de 2014. Han estat objecte de suspensió també altres normes que, per diversos motius, es poden considerar poc «normatives»: els preceptes impugnats de la Llei 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives (amb un contingut normatiu molt reduït, com es veurà), objecte de la STC 128/2016, de 7 de juliol; els preceptes impugnats de la Llei d'acció exterior (igualment, de contingut normatiu reduït i en bona part aliens al procés sobiranista), objecte de la STC 228/2016, i, finalment, alguns preceptes de la Llei 4/2017, de pressupostos per a 2017, que són fonamentalment previsions de crèdits pressupostaris. Els decrets que han estat objecte de suspensió (el Decret 16/2015, de 24 de febrer, pel qual es crea el Comissionat per a la Transició Nacional, com també el Decret 2/2016, de 13 de gener, i el Decret 45/2016, de 19 de gener, en relació amb la creació, la denominació i les funcions del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència) són de caràcter quasi exclusivament organitzatiu.

33 De les cinc resolucions impugnades, quatre han estat suspeses (en el marc dels procediments de la STC 42/2014 i la STC

precisió de tals efectes és en ocasions prou difícil. El Tribunal ha fet un èmfasi especial en els efectes legitimadors d'actuacions posteriors que despleguen aquestes resolucions, de manera que la seva suspensió ha assumit essencialment, i de manera creixent, un efecte admonitori cap a les autoritats parlamentàries centrat a evitar futures actuacions anàlogues o de desenvolupament i apuntant clarament a la idea de suspensió d'un procés o d'un contingut en abstracte, i no d'una actuació concreta.

- Finalment, les resolucions de suspensió en els darrers procediments han afectat actes que s'impugnen en la mesura que consisteixen en l'incompliment de sentències prèvies que havien ja constatat la inconstitucionalitat de la decisió corresponent (interlocutòries del Tribunal Constitucional 170/2016 i 24/2017 [en endavant, ITC]). En aquests casos passen a primer pla la idea de procés que ha estat ja declarat inconstitucional *in toto*, la qual cosa legitima posteriors decisions executives de suspensió i la funció de preparació de decisions i actuacions futures vinculades amb el compliment i l'execució de les mesures afectades, i, per tant, amb la idea de reacció davant de la desobediència, aspecte que centrarà l'apartat 1.4 d'aquest treball.

### 1.3.2 El contingut de la suspensió

La suspensió ha plantejat, en les actuacions vinculades amb el procés, qüestions rellevants referides al seu contingut. Mentre que la pràctica prèvia de la suspensió s'esgotava en la privació d'efectes de la norma o l'acte impugnat, el Tribunal ha desenvolupat ara, en canvi, un efecte material de la suspensió que es defineix no per l'acte sinó pel seu objectiu i, en conseqüència, comprèn actes diferents de l'efectivament suspès.

El pas inicial en aquesta línia es fa de nou en el procediment d'impugnació de les actuacions materials referides al 9-N (STC 138/2015), per tal com la suspensió de la llei i el decret de convocatòria es mantenia en els paràmetres clàssics.<sup>34</sup> En canvi, la suspensió de les actuacions materials<sup>35</sup> es refereix a les actuacions impugnades «així com a les restants actuacions de preparació de la citada consulta o vinculades amb aquesta». D'aquesta manera el Tribunal assumeix la seva funció preventiva, que no es vincula ja només amb l'actuació sobre la que coneix, sinó amb una finalitat a protegir (evitar la participació institucional a la consulta) que es projecta sobre qualsevol actuació.

La virtualitat expansiva d'aquest enfocament es pot vincular amb l'inici de la dinàmica de recerca de fórmules alternatives d'actuació i d'incompliments –a la qual ens referirem immediatament–, però planteja alguns problemes sobre l'abast efectiu de la suspensió i les obligacions resultants: la frontera entre la incertesa justificada (derivada d'aquesta formulació abstracta i *pro futuro*) i l'excusa per a l'incompliment conscient és difusa i s'ha convertit ja en matèria de discussió jurídica tant en la ITC 292/2014, en què el Tribunal refusa un recurs d'aclariment sobre la suspensió del Decret de convocatòria de la consulta per implicar materialment un intent de revisió de la decisió,<sup>36</sup> com en les sentències dels procediments penals seguits contra les autoritats de la Generalitat condemnades per desobeir precisament aquestes resolucions de suspensió.<sup>37</sup> Els recents incidents d'execució resolts pel Tribunal (ITC 140/2016, ITC 171/2016 i ITC 24/2017) mostren que aquesta indeterminació es produeix també en relació amb el contingut de les sentències, com veurem més endavant.

---

259/2015, com també de la ITC 170/2016 i la ITC 24/2017).

34 Així, la STC 31/2015 recull (antecedent 2) la suspensió dels preceptes impugnats «i tots els actes o resolucions que s'haguessin pogut dictar en la seva aplicació». La STC 32/2015 es referia a la suspensió de la resolució impugnada (antecedent 3).

35 Providència de 4 de novembre de 2014, reproduïda als antecedents de la STC 38/2015.

36 ITC 292/2014, de 2 de desembre, que desestima la demanda d'aclariment i afirma que «sota la denominació d'aclariment es demana en realitat un nou pronunciament sobre l'abast de la suspensió acordada, cosa que òbviament resulta improcedent mitjançant una simple sol·licitud d'aclariment. No procedeix, per tant, l'aclariment instat, atès que no cal en aquest cas aclarir conceptes obscurs ni suplir cap omissió» (FJ 5) [traducció de l'autor].

37 STS 972/2017, de 22 de març (Sala Penal), fonament tercer, III i IV; i STSJ Cat 1/2017, de 13 de març (Sala Civil i Penal), fonament primer, apartat 1.1.

### 1.3.3 Els efectes admonitoris de la suspensió i de les sentències, i el camí cap a la garantia del compliment de les resolucions

La reiteració en les actuacions que el Tribunal considera materialment d'incompliment de les seves resolucions dota progressivament les seves resolucions d'efectes creixentment admonitoris, tant en les resolucions de suspensió com en les sentències que resolen les impugnacions vinculades amb el 9-N.

De fet, són aquests efectes els centrals ja en la STC 32/2015, sobre el Decret de convocatòria de la consulta, i la STC 138/2015, sobre les actuacions materials vinculades al 9-N: l'anul·lació dels objectes d'impugnació no té ja cap efecte, un cop anul·lada la llei i realitzades les actuacions. Però, en canvi, el Tribunal fa un èmfasi especial en les obligacions *pro futuro* de les autoritats de la Generalitat no sols mitjançant fórmules que clarament van més enllà de les actuacions objecte del procediment, sinó també a través de la individualització en les comunicacions a les autoritats autonòmiques. La vista es posa ja en els elements d'execució de garantia davant de la desobediència que caracteritzaran les futures resolucions (vegeu l'apartat 1.5).

### 1.4 L'expressió política de ruptura expressa del marc constitucional: la desconexió i les actuacions impugnades

La intervenció del Tribunal Constitucional, d'acord amb el que s'acaba d'exposar, ha assolit els objectius de delimitació del marc jurídic en què es desenvolupa el procés, la qual cosa ha evitat que es produïssin la pràctica totalitat de les actuacions que constituïen el full de ruta de les institucions de la Generalitat. El caràcter definitiu i vinculant de les resolucions del Tribunal ha fet que les institucions autonòmiques hagin renunciat a dur a terme les actuacions considerades inconstitucionals o les hagin transformat en altres actuacions respecte de les quals s'ha defensat, almenys davant dels tribunals, que s'ajusten al marc definit pel Tribunal.

Aquesta dinàmica del procés es trenca en el moment en què s'adopten actuacions que es presenten expressament com contràries al marc constitucional i a les resolucions adoptades, independentment dels arguments que poden justificar, políticament i jurídica,<sup>38</sup> la seva aprovació i l'actuació de les persones que així ho han fet. En aquesta nova fase del procés, canvia l'objecte de discussió, que deixa de ser simplement la consulta per transformar-se en les actuacions que persegueixen la independència –i que en ocasions incorporen de nou la consulta–, la qual cosa reforça també la dinàmica de ruptura. La qüestió debatuda no és ja si les actuacions són constitucionals o no, sinó si es podran dur a la pràctica i podran assolir els efectes buscats. I, per la seva banda, l'objectiu de la intervenció del Tribunal es trasllada completament des de la definició del marc jurídic fins a la seva garantia i els instruments existents amb aquesta finalitat.

Aquestes característiques, apuntades ja en algunes resolucions anteriors (1.4.1), es concreten essencialment en l'adopció de la Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya, i la corresponent STC 259/2015, de 2 de desembre (apartat 1.4.2), així com en les resolucions posteriors del Tribunal que, a través dels incidents d'execució d'aquesta sentència, proven d'impedir l'adopció o els efectes de les actuacions subsegüents del Parlament (apartat 1.4.3) i el Govern (1.4.4) de la Generalitat.

#### 1.4.1 L'inici de la consideració de la desobediència: els procediments penals derivats del 9-N

La realització del procés participatiu del 9-N i les actuacions de la Generalitat sobre aquesta qüestió, malgrat les citades resolucions de suspensió dictades pel Tribunal Constitucional, han portat a les primeres manifestacions del mateix Tribunal referides al compliment i l'eficàcia de les seves resolucions, encara que limitades, de moment, al caràcter admonitori esmentat. Però la qüestió de la garantia del compliment de les seves resolucions comença així a dominar el debat i pren forma a través de dues vies, que seran determinants en les futures actuacions del Tribunal:

38 Mentre políticament aquestes actuacions s'han intentat justificar a partir del principi democràtic i, sobretot, a partir de la legitimitat de la desobediència en determinats contextos –qüestió aliena a l'objecte d'aquest treball–, jurídicament s'ha optat per qüestionar l'existència o la claredat del mandat, per defensar l'existència de deures d'actuació contraris als mandats judicials o, finalment, per fer valer la inviolabilitat dels parlamentaris.



- En primer lloc, el desenvolupament dels procediments penals per desobediència de les resolucions del Tribunal, plantejats contra el president de la Generalitat i tres consellers dels seu Govern per les actuacions dutes a terme en relació amb el procés del 9-N. Malgrat que els procediments acabaran en condemnes per desobediència,<sup>39</sup> el seu desenvolupament *a posteriori* de les actuacions (i, per tant, la impossibilitat d'evitar-les), la seva durada, els seus efectes en el debat polític i les dificultats tècniques en matèria de configuració del tipus penal porten a concloure la necessitat de desenvolupar formes alternatives de reacció davant de la desobediència d'acció més àgil i limitada.
- En aquesta línia, les Corts Generals aproven en un procediment extraordinàriament ràpid una reforma de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional que recull de manera expressa instruments d'execució en mans del Tribunal per assegurar el compliment de les seves resolucions.<sup>40</sup> Encara que la reforma no ha estat encara objecte d'aplicació *stricto sensu*,<sup>41</sup> la seva aprovació sens dubte ha impulsat i reforçat la intervenció del Tribunal en via d'incidents d'execució i els pronunciaments adoptats en les resolucions corresponents, que s'examinen tot seguit.

#### 1.4.2 La Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya, i la corresponent STC 259/2015

La Resolució 1/XI és el primer cas d'adopció formal d'un acte expressament enfrontat amb el marc constitucional de manera directa i expressa.<sup>42</sup> L'enfrontament és tan clar que les al·legacions presentades al Tribunal no pretenen defensar la constitucionalitat del contingut de la resolució, sinó que es centren exclusivament en el seu caràcter d'acte parlamentari, sense conseqüències jurídiques –mera expressió d'una posició política–, replantegen la qüestió que va ser objecte de debat ja en la STC 42/2014 i en sol·liciten la reobertura mitjançant un canvi de la jurisprudència del Tribunal.<sup>43</sup> La negativa a reconsiderar aquesta jurisprudència, menys discutible en aquest cas que en l'anterior,<sup>44</sup> comporta sense més alternativa la declaració d'inconstitucionalitat de la resolució i la seva nul·litat, i el Tribunal reitera les consideracions de la jurisprudència anterior sobre la inconstitucionalitat del reconeixement de sobirania, el sotmetiment de tot poder públic a la Constitució, la necessària comprensió del principi democràtic en el marc constitucional i en conjunció amb altres principis com el d'estat de dret, així com el reconeixement de la llibertat per proposar i defensar ideologies i propostes contràries a la Constitució (element fonamental del seu pluralisme), però sempre a través del procediment de reforma constitucional.

39 STS 972/2017, de 22 de març (Sala Penal) i STSJ Cat 1/2017, de 13 de març (Sala Civil i Penal). Ambdós processos van provocar una discussió mediàtica considerable sobre els elements configuradors del delictes de desobediència en aquest cas, i especialment l'exigència o no d'un requeriment individualitzat de compliment de la resolució, així com sobre la claredat del mandat desobeït.

40 Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTC). Sobre aquesta qüestió, vegeu la STC 185/2016, de 3 de novembre, i la STC 215/2016, de 15 de desembre, així com el Dictamen de la Comissió de Venècia sobre la reforma (CDL-AD(2017)003-e, de 10 de març de 2017). Vegeu un primer comentari a la STC 185/2016 a ROIG I MOLÉS, E. «[Siete cuestiones y una conclusión a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la ejecución de sus resoluciones](#)» [en línia]. Barcelona: Instituto de Derecho Público [blog], 2016 [Consulta: juny de 2017]; i NIEVA FENOLL, J. i ROIG I MOLÉS, E. «El Tribunal Constitucional y sus nuevas, e insólitas, facultades de ejecución». *Diario La Ley*, núm. 8892 (2017). Més detalladament, a VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. «Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38 (2016), p. 643 i ss.

41 El Tribunal ha insistit repetidament en el caràcter anterior dels poders de garantia del compliment de les seves resolucions exercits fins avui (per exemple, ITC 170/2016, de 6 d'octubre, FJ 2), i fins ara s'ha limitat a la comunicació admonitòria i al trasllat d'actuacions a la fiscalia, sense exercir les facultats de multa, suspensió i requeriment de compliment substitutori previstes expressament en la reforma.

42 La resolució es refereix, entre d'altres, a «l'inici del procés de creació d'un estat català independent» (apartat 2n), la manca de supeditació «a les decisions de les institucions de l'Estat espanyol, en particular del Tribunal Constitucional» (apartat 6è), o el compliment «exclusiu» de les normes i mandats del mateix Parlament (apartat 8è). Vegeu, sobre aquesta qüestió, MONTILLA MARTOS, J. A. «[La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña](#)» [en línia]. Barcelona: Instituto de Derecho Público [blog], 2015 [Consulta: juny de 2017].

43 STC 259/2015, precedent núm. 4 i FJ 2.

44 Malgrat la seva idèntica naturalesa, la concreció de mandats i conseqüències previstes expressament a la Resolució 1/XI, així com la seva expressió clarament imperativa i solemne, fan que els criteris d'eficàcia aparent i legitimitat d'actuacions posteriors utilitzats pel Tribunal per constatar l'existència d'«efectes jurídics» resultin ara molt més clars.

El caràcter expressament enfrontat de la resolució al marc constitucional exclou també qualsevol nou efecte definidor d'aquest marc per part del Tribunal, i esgota la sentència en la decisió de nul·litat; una decisió, però, que esdevindrà fonamental per a les futures resolucions que, ja en forma d'incidents d'execució, adoptarà el Tribunal en els mesos següents respecte de les actuacions parlamentàries i governamentals d'impuls del procés sobiranista.

### 1.4.3 Les resolucions parlamentàries d'impuls del procés sobiranista

El desenvolupament del procés sobiranista es concreta, en l'àmbit de l'activitat d'impuls parlamentari, al llarg de 2016 en tres resolucions més<sup>45</sup> que confirmen la via de l'enfrontament exprés i directe amb la Constitució i amb el Tribunal Constitucional mateix, i desplacen ja totalment la seva posterior intervenció al terreny de la garantia de l'eficàcia de les seves resolucions i la reacció davant de l'incompliment. En aquest sentit, les sentències en procediments de declaració d'inconstitucionalitat deixen pas ara a les resolucions d'incidents d'execució, cosa que marca clarament el canvi de perspectiva del Tribunal.

La mateixa naturalesa parlamentària de les resolucions, però, fa que el procés sobiranista es segueixi desenvolupant en un pla de reivindicació política sense desplegar efectes vinculants, aspecte que relativitza de moment la virulència de l'enfrontament amb el Tribunal i obre un espai considerable d'ambigüitat i manca d'efectes generals tant de les resolucions del Tribunal com de la resistència davant d'aquestes.

#### *a) La constitució i les conclusions de la Comissió d'Estudi del Procés Constituent i els deures de les autoritats parlamentàries*

La constitució de la comissió d'estudi va ser objecte d'impugnació a través, per primer cop, d'un incident d'execució. D'aquesta manera s'assajaven alguns elements d'aquest procediment que resulten d'especial interès per a la funció de vigilància i garantia del compliment del marc constitucional que el Tribunal assumeix respecte del procés sobiranista.

L'incident permet una intervenció ràpida del Tribunal<sup>46</sup> i mostra la considerable flexibilitat en la vinculació amb les resolucions respecte de les quals es predica el caràcter executiu. En aquest sentit, el Tribunal opta per una comprensió pràcticament global del procés sobiranista, independentment de les concretes actuacions i continguts impugnats: en la mesura que s'observa identitat en l'objectiu declarat inconstitucional, l'incident es pot projectar sobre actuacions que materialment són diferents de les considerades en la sentència que s'executa.<sup>47</sup>

I l'incident permet també un examen del Tribunal sota uns paràmetres més estrictes. En primer lloc, quant al caràcter impugnable de l'actuació, ja que el caràcter definitiu i generador d'efectes jurídics (condicions d'impugnabilitat general) de la constitució d'una comissió d'estudi presenta dubtes considerables. I, en segon lloc, quant a la consideració de les possibles finalitats implícites de l'actuació: si aquestes s'han d'excloure en un examen d'inconstitucionalitat «ordinari»,<sup>48</sup> en canvi poden ser especialment considerades en el marc d'un incident d'execució, sobretot quan el context concret mostra la probabilitat de l'incompliment malgrat que aquest no s'expressi encara.<sup>49</sup>

Aquest rigor en l'existència i la intensitat de l'examen es complementa en el primer dels incidents amb una moderació expressa del Tribunal en la seva resolució: la creació de la comissió no és anul·lada ni es considera en si mateixa contrària a les resolucions precedents (cosa que desestima la pretensió principal de la impugnació);

45 Resolució 5/XI, de 20 de gener de 2016, de creació de comissions parlamentàries, quant a la creació de la Comissió d'Estudi del Procés Constituent; Resolució 263/XI, per la qual es ratifiquen l'Informe i les Conclusions de la Comissió d'Estudi del Procés Constituent (27 de juliol de 2016), i Resolució 306/XI, sobre l'orientació política general del Govern (6 d'octubre de 2016).

46 La resolució de constitució és de 20 de gener i s'impugna l'1 de febrer, i el procés es resol el 19 de juliol. Però quant a la resolució sobre les conclusions el procés és encara més ràpid: s'aprova el 27 de juliol, s'impugna el 29 de juliol, es suspèn l'1 d'agost i es resol el 6 d'octubre.

47 Així, la ITC 141/2016 es presenta sobre la constitució i els treballs d'una comissió d'estudi en termes d'execució de la STC 259/2015, que es referia a la resolució sobre l'inici del procés polític a Catalunya.

48 Especialment en la STC 128/2016, de 7 de juliol, a la qual es farà referència en el proper apartat.

49 ITC 141/2016, FJ 6, en especial on expressament s'endureix el paràmetre de control d'una resolució de creació de comissions parlamentàries per la similitud amb algun dels elements integrants de la resolució anul·lada en la STC 259/2015 i per la successió temporal d'actuacions del Parlament.

en canvi, s'estima l'incident en la mesura que la comissió serveixi materialment per desenvolupar el procés en els termes previstos en la prèvia STC 259/2015, s'adopten les corresponents decisions de comunicació i admonició a les autoritats parlamentàries i s'inclou fins i tot un exprés advertiment d'inconstitucionalitat de la proposta de conclusions de la comissió, que el Tribunal ha conegut abans de la sentència.

Aquesta posició, encara oberta a un eventual desenvolupament constitucional de les actuacions parlamentàries en el marc del procés sobiranista, es transforma en el segon dels incidents<sup>50</sup> que coneix l'adopció de les conclusions de la comissió. En aquest cas, el caràcter executiu presenta menys dubtes en relació precisament amb el mateix incident previ. El fet que les conclusions siguin les mateixes sobre les que el Tribunal havia advertit d'inconstitucionalitat en l'incident anterior, a més del seu contingut de nou clarament enfrontat amb el marc constitucional i reiteratiu d'algunes de les previsions presents en les resolucions parlamentàries de 2013 i 2015 prèviament anul·lades, porta el Tribunal a endurir el to de la resolució, a optar ara òbviament per l'anul·lació i la reiteració dels advertiments personals respecte de futures actuacions i, sobretot, a assumir dues noves línies en el marc de la seva jurisprudència entorn del procés sobiranista:

- En primer lloc, un èmfasi especial en la qüestió dels deures de les autoritats parlamentàries de garantir i fer complir les resolucions del Tribunal (qüestió ja introduïda en la resolució de l'incident previ)<sup>51</sup> descartant en especial l'existència de conflictes amb els deures de tramitació derivats dels reglaments parlamentaris, que s'han d'interpretar sempre des del sotmetiment de tot poder a la Constitució i a les sentències del Tribunal.<sup>52</sup>
- I, com a conseqüència, la decisió de posar en coneixement de la fiscalia les actuacions dutes a terme essencialment per la presidenta del Parlament per a l'eventual inici dels procediments penals que escaiguin.

D'aquesta manera, el Tribunal assumeix per primer cop una facultat restrictiva del debat polític i dels drets de les persones no com a institució de control de decisions alienes, sinó com a institució de primera (i única) instància que duu a terme per si mateixa la restricció, i ho fa en un marc procedimental especialment indefinit i caracteritzat per la seva agilitat i un caràcter sumari, com és un incident d'execució.

Certament, el Tribunal no ha exercit les seves potestats més intenses respecte de les autoritats afectades (multa i suspensió), però sí respecte del debat polític –perquè el que s'imposa és la prohibició de desenvolupament de determinats debats–, sense oblidar que el trasllat a la fiscalia situa aquesta institució en una posició de difícil refús a iniciar els procediments penals corresponents i significa un element de molt considerable pressió sobre les autoritats afectades i, en conseqüència, de limitació addicional del debat parlamentari. Com acostuma a succeir, el Tribunal assumeix aquesta decisió en un cas especialment clar quant a l'existència de l'incompliment –encara que l'afectació del debat parlamentari s'ha adoptat ja en altres resolucions, especialment de caràcter suspensiu–, però, un cop iniciat aquest camí, s'obre la porta a la seva aplicació a casos menys flagrants.

50 ITC 170/2016, de 6 d'octubre.

51 En concret, el Tribunal es refereix al «deure d'impedir o paraitzar qualsevol iniciativa que suposi ignorar o eludir els mandats enunciats a la STC 259/2015 i la ITC 141/2016» (FJ 8).

52 El Tribunal nega l'existència de conflicte en el cas plantejat i afirma que l'actuació de la presidenta i els membres de la Mesa del Parlament «no venia obligada per un compliment escrupolós del Reglament que fos inconciliable amb les advertències contingudes en la ITC 141/2016» (FJ 8), i recorda amb caràcter general que «el contingut de les disposicions, resolucions o actes emanats d'un poder públic, sigui quin sigui, no menyscaba la integritat de les competències que la Constitució encomana a aquest Tribunal» (FJ 8) i que «les disposicions reglamentàries de les cambres no poden contradir l'imperi de la Constitució com a norma suprema ni es poden interpretar de manera que entrin en contradicció amb els pronunciaments del Tribunal» (*ibid.*). No es pronuncia, en canvi, el Tribunal, sobre la posició dels funcionaris del Parlament en cas de conflicte entre el compliment dels mandats del Tribunal i el deure d'obediència a les instruccions de les autoritats de la cambra, qüestió que planteja el secretari general del Parlament en les seves al·legacions recollides al núm. 14 dels antecedents de la ITC 170/2016. Malgrat que l'advocat de l'Estat sol·licitava que cautelarment es prohibís expressament convocar els òrgans del Parlament per debatre o votar iniciatives de desenvolupament de la Resolució 263/XI, el Tribunal no va assumir aquesta petició en la providència d'admissió ni s'hi refereix en la sentència, de manera que no es planteja el conflicte al qual es refereixen les al·legacions del secretari general del Parlament. Aquesta situació posa de manifest també la considerable llibertat d'actuació del Tribunal en l'àmbit dels incidents d'execució, sense ni tan sols referir-se a una petició de les contingudes en l'escrit de presentació.

*b) La resolució 306/XI, de 6 d'octubre de 2016, sobre l'orientació política general del Govern*

En efecte, el procediment següent en el qual el Tribunal aplica aquestes facultats planteja més dubtes quant al seu caràcter executiu. Si la inconstitucionalitat de la Resolució 306/XI resulta de nou expressa i manifesta pel que fa al seu contingut,<sup>53</sup> el seu caràcter d'incompliment de decisions prèvies del Tribunal és menys clar, per tal com el seu origen i contingut difereixen de la resolució objecte de la STC 259/2015.<sup>54</sup> El Tribunal desplega en aquest cas a fons la consideració conjunta del procés, i, per tant, estén els deures de compliment a qualsevol actuació que persegueixi la finalitat sobiranista (concretada en «el procés constituent a Catalunya, dirigit a la creació d'un Estat català independent [...]», FJ 7), la qual cosa pot plantejar problemes importants de concreció que, en algun cas, podrien merèixer més un nou procediment d'inconstitucionalitat que un mer incident d'execució. Però, sobretot, situa en una posició difícil les autoritats encarregades d'assegurar en el futur el compliment de les decisions, que hauran de dur a terme un judici no sempre fàcil sobre l'existència o no d'incompliment, amb conseqüències rellevants per a les seves funcions i obligacions generals de garantia de l'activitat parlamentària i per a eventuais procediments penals en contra seva.

La resolució i el posterior incident d'execució davant del Tribunal Constitucional continuen la dinàmica exposada d'enfrontament i reacció immediata del Tribunal a través d'un nou enduriment del seu to,<sup>55</sup> la confirmació del caràcter conjunt de les actuacions del procés pel que fa a la seva inconstitucionalitat i prohibició,<sup>56</sup> la repetició del deure de garantia que pesa sobre les autoritats parlamentàries –que no es veu afectat per l'autonomia de les cambres ni pels deures derivats dels seus reglaments– i, finalment, les decisions de nul·litat, advertència individualitzada de deure de compliment i possible responsabilitat penal i trasllat al Ministeri Fiscal per a l'exercici de les accions penals que resultin procedents.<sup>57</sup>

Els efectes dissuasius d'aquestes decisions són considerables, com ho són també les restriccions resultants en el debat parlamentari i en els drets de les autoritats afectades. Signifiquen, a més, un nou pas endavant en el protagonisme del Tribunal en el conflicte amb el procés sobiranista, però ara ja no com a instància imparcial de resolució de disputes, sinó com a institució encarregada de fer complir les seves pròpies decisions, i, per tant, interessada i clarament enfrontada amb aquells a qui considera que les incompleixen.<sup>58</sup>

Culmina així, fins aquest moment, la jurisprudència del Tribunal en matèria d'execució i l'exercici de les seves facultats en aquest àmbit sense que s'hagi reclamat ni fet ús de les previsions que recull la reforma de la seva Llei orgànica sobre multa, suspensió o reclamació de compliment substitutori. Aquesta situació podria canviar si les institucions de la Generalitat opten per passar de les actuacions parlamentàries sense efectes vinculants –malgrat que jurídics, en el sentit assumit pel TC– a actuacions amb conseqüències per als ciutadans, àmbit en què, com veurem immediatament, no s'ha donat encara la desobediència a les resolucions de suspensió o nul·litat dictades pel Tribunal.

53 Els punts impugnats de la resolució es refereixen al «referèndum vinculant sobre la independència», fins i tot «en absència d'acord polític amb el Govern de l'Estat espanyol», a l'adopció en ponència conjunta d'un text sobre règim jurídic que reguli «la successió d'ordenaments jurídics, la nacionalitat, els drets fonamentals [...], el poder judicial durant el període de transitorietat entre la proclamació de la República Catalana i l'aprovació de la Constitució», entre altres afirmacions frontalment contràries al marc constitucional.

54 Essencialment, mentre la primera resolució feia referència sobretot al procés institucional de declaració d'independència, la nova resolució es centra fonamentalment en el referèndum.

55 Amb expressions com «absoluta contradicció», «confirmació de “l'antijurídica voluntat”», «eludint l'obligació de compliment», «desatenen les reiterades advertències d'aquest Tribunal» o «contravenir frontalment els reiterats pronunciaments d'aquest Tribunal».

56 «La resolució [...] respon a la mateixa finalitat de les resolucions 1/XI, 5/XI i 263/XI: l'inici d'un procés constituent dirigit a la creació d'un estat català independent en forma de república, les etapes del qual es descriuen a l'apartat cinquè de la Resolució 263/XI» (FJ 7). I el Tribunal hi afegix que, quant al referèndum, el seu caràcter contrari a la Constitució va ser establert i confirmat en la STC 31/2015, la STC 32/2015 i la STC 138/2015, de manera que l'execució es refereix també a aquestes sentències, com confirma el FJ 11.

57 Que s'estén ara ja als membres de la Mesa que han votat a favor de la tramitació de la iniciativa que dona lloc a la resolució.

58 Resulten especialment rellevants en aquest sentit les qüestions que es van plantejar entorn de les sentències del Tribunal sobre la reforma de la LOTC, i que feien referència precisament a la transformació de la posició del Tribunal (aspecte ressaltat per la Comissió de Venècia) i als drets de les persones destinatàries de les mesures d'execució, aspecte latent en la discussió sobre el caràcter sancionador o no d'aquestes. Vegeu, sobre aquesta qüestió, les referències contingudes en la nota 40 d'aquest treball.

#### 1.4.4 Les previsions d'actuacions administratives vinculades amb el procés sobiranista

Al marge de les actuacions parlamentàries ressenyades, el procés sobiranista s'ha desenvolupat també a través de l'adopció de diverses normes que, essencialment, preveuen actuacions administratives de dotació de mitjans en sectors considerats rellevants entorn del concepte de les anomenades «estructures d'estat». No s'ha tractat tant de normes que introdueixin canvis en la regulació dels drets i les obligacions vigents dels ciutadans com de previsions normatives habilitants o de mandat per a futures actuacions materials de l'executiu,<sup>59</sup> la qual cosa ha reduït naturalment els seus efectes immediats i, en conseqüència, els de les sentències que han vingut a anul·lar-les.

Es tracta essencialment de tres lleis, dues de les quals han portat a una sentència del Tribunal Constitucional i la tercera a la seva impugnació, pendent encara de resolució: la Llei 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea;<sup>60</sup> la Llei 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives,<sup>61</sup> i la Llei 4/2017, de 28 de març, de pressupostos de la Generalitat per a 2017.<sup>62</sup> En aquest mateix àmbit es poden situar els decrets 16/2015, de 24 de febrer, pel qual es crea el Comissionat per a la Transició Nacional,<sup>63</sup> com també el Decret 2/2016, de 13 de gener, i el Decret 45/2016, de 19 de gener, en relació amb la creació, la denominació i les funcions del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència, impugnat també davant del Tribunal i pendent de sentència.<sup>64</sup>

Aquest conjunt d'actuacions i les sentències que les enjudicien plantegen la qüestió de la concreció administrativa del procés sobiranista i la previsió de mitjans materials i personals de l'Administració de la Generalitat per al seu desenvolupament i per al futur exercici de les competències que, actualment, corresponen a l'Estat. El Tribunal considera inconstitucionals les actuacions en la mesura que (a) assumeixen específicament objectius inconstitucionals perquè pretenen una alteració unilateral de la sobirania, la

<sup>59</sup> De fet, en bona part dels casos s'ha sostingut que aquestes normes no eren tals, sinó que constituïen materialment resolucions parlamentàries de mer efecte polític, malgrat trobar-se en un text legal. Així ho fan les al·legacions de la Generalitat a la STC 128/2016 (antecedent núm. 5, apartat d), considerades i refusades pel Tribunal al FJ 4.

<sup>60</sup> Sobre aquesta qüestió, vegeu la STC 228/2016, de 22 de desembre. Es tracta d'un procediment que conté alguns punts lligats a la discussió del procés sobiranista, però que essencialment es refereix a les capacitats d'acció exterior de les comunitats autònomes. Als efectes del nostre interès, cal destacar la impugnació de l'ús de l'expressió «diplomàcia pública» i els raonaments del Tribunal (FJ 11) que porten a la declaració d'inconstitucionalitat, contestada en els vots particulars formulats. Ni la llei ni la sentència es refereixen al procés sobiranista, però l'especial protecció davant de la possibilitat d'assumir «la capacitat d'establir relacions diplomàtiques, reservades a l'Estat», a partir de la mera denominació de l'activitat «diplomàcia pública», sí que es vincula amb una línia jurisprudencial propera a la inconstitucionalitat preventiva o «per sospita» desenvolupada entorn del procés sobiranista, a la qual ens referim immediatament.

<sup>61</sup> La STC 128/2016, de 7 de juliol, que resol el recurs d'inconstitucionalitat sobre diversos preceptes de la llei, conté diversos pronunciaments vinculats amb el procés sobiranista (FJ 4, essencialment) entorn de les disposicions addicionals 22a a 26a, referides a l'aprovació d'un pla director de l'Administració tributària de Catalunya, l'elaboració d'un inventari del patrimoni de les administracions públiques de Catalunya, d'un catàleg d'infraestructures estratègiques, d'un avantprojecte de llei de creació de l'Agència Catalana de Protecció Social i d'un pla sobre els sectors energètic, de telecomunicacions i sistemes d'informació i de transport ferroviari. Totes elles tindrien en comú, segons la demanda, l'orientació a la creació d'unes «estructures d'estat» en el marc del «procés de transició nacional» orientat a assolir la independència de Catalunya, de manera que es planteja aquí també l'element preventiu o de sospita.

<sup>62</sup> El recurs d'inconstitucionalitat s'ha presentat contra la disposició addicional 40a i contra les partides pressupostàries referides a processos electorals i de participació ciutadana, de nou en consideració al seu eventual ús per a la celebració d'un referèndum sobre la independència. Ha estat admès a tràmit pel Tribunal (DOGC de 12 d'abril de 2017), de manera que s'ha produït la suspensió automàtica dels preceptes i el Tribunal ha adoptat diverses advertències individualitzades a les quals es farà referència immediatament.

<sup>63</sup> Declarat inconstitucional pel Tribunal en la STC de 10 de maig de 2017, en funció de les tasques que s'atribueixen al comissionat i que signifiquen una actuació de transformació de la posició institucional de la Comunitat Autònoma de Catalunya que només es pot assumir mitjançant reforma constitucional (FJ 5). La mateixa sentència es pronuncia també sobre els plans del Govern en matèria d'estructures d'estat i d'infraestructures estratègiques, reconduïts pel Tribunal a acords materials del Govern i declarats igualment inconstitucionals per extralimitació competencial en la mesura que es vinculen expressament al procés sobiranista i l'assoliment de les seves finalitats, reservades a la reforma constitucional (FJ 7).

<sup>64</sup> Admissió a tràmit per Providència de 16 de febrer, amb la corresponent suspensió i alçament parcial de la suspensió per la ITC de 21 de juny de 2016. El conflicte es centra en la denominació «afers exteriors» i constitueix un cas més en què es planteja la qüestió de la inconstitucionalitat en funció de les futures actuacions a dur a terme o de les eventuals implicacions d'una denominació. Vegeu un breu comentari sobre aquesta qüestió a ROIG I MOLÉS, E. «[Inconstitucionalidad por el nombre e inconstitucionalidad por sospecha](#)» [en línia]. Barcelona: Instituto de Derecho Público [blog], 2016 [Consulta: juny 2017].

qual cosa els fa materialment contraris a la distribució de competències,<sup>65</sup> o (b) signifiquin una actuació competencialment il·legítima per exercici o per pertorbació de les competències estatals, element fonamental de la resta d'actuacions considerades inconstitucionals,<sup>66</sup> mentre que accepta la constitucionalitat de les mesures que són susceptibles d'una interpretació que les limiti als àmbits de competència de la Generalitat.<sup>67</sup>

El Tribunal refusa expressament la declaració d'inconstitucionalitat per una eventual finalitat de la mesura o per sospita o prevenció davant de futurs usos inconstitucionals, aspectes que la jurisprudència del Tribunal ha exclòs tradicionalment.<sup>68</sup> Però l'amplitud de la noció de pertorbacions competencials, que s'estén fins a la generació d'una aparença o percepció de legitimitat de situacions inconstitucionals, és difícil de distingir en ocasions de la mera sospita de futura actuació inconstitucional,<sup>69</sup> ja que la percepció resulta enormement subjectiva i és rellevant precisament en la mesura que no s'adopta (encara) cap actuació materialment contrària al marc competencial o constitucional.

L'enfocament fonamental del Tribunal a evitar futures actuacions que desenvolupin el procés sobiranista, considerat inconstitucional en el seu conjunt en els termes examinats, s'expressa també en el freqüent recurs a comunicacions individualitzades i advertiments del deure de complir i evitar l'incompliment, així com de les responsabilitats resultants, que es troben en les providències d'admissió a tràmit o de suspensió i que s'han ampliat ja a alts càrrecs de l'Administració i han assolit una extensió i un abast certament destacables.<sup>70</sup>

D'aquesta manera el Tribunal assoleix l'objectiu de frenar el desenvolupament –almenys de manera pública i expressa– d'instruments administratius destinats a desplegar-se i actuar en el moment de la creació del nou estat per substituir les actuals estructures estatals. La funció preventiva, així, comprèn l'actuació organitzativa i de planificació de l'Administració de la Generalitat i frena el desenvolupament del procés sobiranista en un nou àmbit.

65 És el cas, essencialment, de la STC de 10 de maig de 2017, sobre el Comissionat per a la Transició Nacional i sobre els plans del Govern sobre estructures d'estat i sobre infraestructures estratègiques. Similar és el raonament pel que fa a l'ús de l'expressió «diplomàcia pública» a la Llei d'acció exterior (STC 228/2016).

66 Així en la STC 128/2016, pel que fa a les disposicions addicionals de la Llei 3/2015, de mesures fiscals, financeres i administratives referides al pla director de l'Administració tributària (inconstitucional en la mesura que pretén dotar l'Administració tributària de la Generalitat de mitjans per assumir i gestionar competències que no li corresponen: FJ 6), al catàleg d'infraestructures estratègiques (inconstitucional per pertorbació de les competències estatals sobre seguretat pública: FJ 8) i al pla director sobre els sectors d'energia, telecomunicacions i transport ferroviari (inconstitucional per envair competències estatals i no respectar les seves previsions normatives: FJ 10), analitzades totes elles en funció dels continguts previstos a les mateixes disposicions.

67 Així la major part de preceptes considerats en la STC 228/2016, sobre la Llei d'acció exterior, i les disposicions addicionals de la Llei 3/2015, sobre l'Agència Catalana de Protecció Social i el pla director de protecció social i sobre l'inventari de patrimoni de les administracions de Catalunya (STC 128/2016).

68 En especial en la STC 128/2016, FJ 5, en el qual es decideix atendre «tan sols a l'enunciat i contingut de les disposicions addicionals, que no poden ser integrades, a efectes de la seva interpretació i control jurídic, per referència a manifestacions, declaracions o informes [...] formalment aliens al procediment parlamentari en el qual es van aprovar aquestes normes». Més endavant, en el mateix FJ 5, el Tribunal recorda la improcedència de la impugnació «preventiva o previsora de greuges constitucionals eventuals».

69 La qüestió de l'aparença o la percepció com a efecte jurídic s'ha desenvolupat especialment en relació amb les resolucions parlamentàries, com s'ha vist (especialment en la ITC 141, la ITC 170/2016 i la ITC 24/2017). Però també amb referència a previsions normatives sobre actuació executiva: així, per exemple, amb referència al pla director de l'Administració tributària (FJ 5, apartat c): «aquesta actuació qüestiona l'articulació de la distribució del poder públic entre Estat i comunitats autònomes [...]» o amb referència a la seguretat jurídica i la certesa del dret en relació amb el catàleg d'infraestructures (FJ 8, apartat c).

70 Especialment clara a aquests efectes és l'admissió a tràmit del recurs contra la Llei 4/2017, de pressupostos. Ha estat admès a tràmit pel Tribunal (DOGC de 12 d'abril de 2017), de manera que s'ha produït la suspensió automàtica dels preceptes i el Tribunal ha adoptat la decisió de notificar personalment al president i als consellers i també al secretari del Govern, a la interventora general, al secretari general de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda i a les directores generals de contractació i de pressupostos. El Tribunal recorda el deure «d'impedir o paralitzar qualsevol iniciativa que suposi ignorar o eludir la suspensió acordada. En particular, que s'abstinguin d'iniciar, tramitar, emetre informe o dictar cap acord de disposició de les partides pressupostàries impugnades, o de qualssevol altres, inclòs el Fons de Contingència, adoptades de conformitat amb la disp. add. 49a, per tal de finançar qualsevol despesa derivada de la preparació, gestió i celebració del procés referendari o del referèndum a què es refereix la disp. add. impugnada; especialment de licitar, executar o fiscalitzar contractes administratius licitats per la Generalitat instrumentals per a la preparació del referèndum; o d'iniciar, tramitar, emetre informe o dictar cap acord d'ampliació, modificació o transferència de les partides pressupostàries impugnades o de qualssevol altres partides pressupostàries o del Fons de Contingència, així com, en general, qualsevol altra mesura pressupostària acordada amb l'al·ludit fi, amb la cobertura del precepte de la Llei impugnada, incloses les modificacions d'estructures pressupostàries previstes en la disp. final 2a de la Llei impugnada dirigides a aquesta finalitat».

## 1.5 La fugida del control del Tribunal Constitucional: les vies de fet i les alteracions en el procediment

Davant de la situació exposada, les institucions de la Generalitat han adoptat en els darrers mesos formes d'actuació destinades essencialment a evitar la intervenció del Tribunal Constitucional o, com a mínim, a endarrerir-ne el moment i possibilitar així el desenvolupament almenys inicial d'iniciatives incompatibles amb el marc constitucional. D'aquesta manera es pretén possibilitar almenys l'adopció de les decisions corresponents (i evitar la suspensió o l'anul·lació dels seus actes inicials o de tramitació), així com reduir el temps entre l'eventual suspensió de l'acte (quan s'adopti) i els seus efectes, o, fins i tot, endarrerir el moment del clar incompliment d'una resolució del Tribunal en els seus propis termes.

La convocatòria de la consulta del 9 de novembre de 2014 actua en aquest sentit com a precedent, en la mesura que va facilitar l'aprovació del decret precisament mitjançant l'eliminació de la tramitació prèvia o de la discussió parlamentària de la pregunta, la data i altres elements rellevants de la consulta.

La primera actuació en aquest sentit es pot identificar amb la decisió de la Mesa del Parlament d'1 de març de 2016, de tramitar mitjançant el procediment de ponència conjunta les lleis de protecció social de Catalunya, règim jurídic de Catalunya i de l'Administració tributària de Catalunya. D'aquesta manera s'evita la presentació d'una proposició o un projecte de llei i la tramitació corresponent, decisions que podrien haver estat objecte d'incident d'execució respecte de la STC 259/2015, en la mesura que eren previstes expressament en la resolució suspesa –i després anul·lada.<sup>71</sup> En canvi, la tramitació mitjançant ponència conjunta permetia el desenvolupament dels treballs parlamentaris sense necessitat de concretar inicialment un text, i, d'aquesta manera, dificultava la paralització del procediment.

Tanmateix, la decisió va ser igualment sotmesa al Tribunal Constitucional, però en aquest cas per la via del recurs d'empara, i va donar lloc a la Sentència 224/2016, de 19 de desembre, que la va anul·lar per vulneració dels drets dels diputats recurrents.<sup>72</sup> D'aquesta manera es posen de manifest tant una nova via d'intervenció del Tribunal com, sobretot, els problemes de legitimitat per afectació a drets i principis propis del debat públic i democràtic que plantegen aquest tipus d'actuacions.<sup>73</sup>

També es poden reconduir a aquesta problemàtica, però ja de manera molt més directament vinculada al debat sobre el procés sobiranista, els projectes de plans del Govern «per a la preparació de les estructures d'estat» i «d'infraestructures estratègiques», tal com constaven en la pàgina web de la Generalitat i que van ser objecte de menció per part del seu president en una compareixença pública el 17 de febrer de 2015. El Tribunal considera que aquestes expressions concreten un acord no formalitzat del Govern, i, per tant, admet la seva impugnació malgrat la manca de formalització i el seu caràcter no definitiu.<sup>74</sup> A partir d'aquí, el Tribunal aplica la jurisprudència recaiguda sobre la Llei 3/2015, de mesures, que considera inconstitucionals aquelles previsions sobre objectes aliens a la pròpia competència que provoquen, en conseqüència, una pertorbació de l'ordre competencial i de l'exercici per part del seu legítim titular, i procedeix a l'anul·lació d'ambdós plans.

Clarament destinades a evitar la intervenció del Tribunal Constitucional, finalment, són dues actuacions més que plantegen una problemàtica diferent:

71 L'apartat cinquè de la Resolució 1/XI afirmava que «el Parlament de Catalunya considera pertinent iniciar en el termini de trenta dies la tramitació de les lleis de procés constituent, de seguretat social i d'hisenda pública».

72 Es tracta d'una sentència que en els seus arguments és aliena al debat sobiranista, atès que es centra en l'anàlisi del procediment de ponència conjunta i la seva inaplicabilitat al cas, d'acord amb la normativa del Reglament del Parlament, ús del reglament parlamentari com a paràmetre de constitucionalitat que planteja alguns problemes d'extensió de la jurisdicció constitucional, que fins llavors s'havia esforçat a limitar-se a supòsits de vulneració de preceptes constitucionals.

73 Menys rellevant a aquests efectes va ser el conflicte entorn de l'admissió a tràmit de la proposta de resolució que donaria lloc a la Resolució 1/XI sense que la Junta de Portaveus estigués constituïda. Els recursos d'empara presentats van portar a una sentència estimatòria del Tribunal –de nou en termes estrictament de dret parlamentari i sense referència al procés sobiranista– amb efectes exclusivament declaratius (STC de 7 de juny de 2016). De fet, en el marc d'aquest procediment el Tribunal Constitucional va refusar suspendre cautelament la tramitació de la resolució pel fet que considerava que el que es pretenia era un control de constitucionalitat d'aquesta i no la protecció dels drets fonamentals tutelables pel recurs d'empara (ITC 189/2015, de 5 de novembre). Vegeu, sobre aquesta qüestió, VINTRÓ CASTELLS, J. «Decisiones parlamentarias y Tribunal Constitucional» [en línia]. Barcelona: Agenda Pública [blog], 2015 [Consulta: juny 2017].

74 STC de 10 de maig de 2017, FJ 7.

- D'una banda, la previsió a la Llei de pressupostos de crèdits destinats genèricament a la celebració de processos electorals<sup>75</sup> i que es podria destinar a la celebració d'una consulta expressament prohibida pel Tribunal Constitucional. Es plantegen aquí novament les qüestions derivades de l'ús d'expressions obertes i de la rellevància o la possibilitat de considerar causa d'inconstitucionalitat la sospita d'un futur ús inconstitucional, la qual cosa el Tribunal no ha acceptat mai obertament.<sup>76</sup>
- D'altra banda, el debat sobre l'elaboració i l'aprovació de l'anomenada «lleï de transitorietat» o «lleï de desconnexió», en la doble concreció de la seva elaboració i discussió fora del marc parlamentari (a) i la seva eventual aprovació futura mitjançant el procediment de lectura única (b) després de la reforma del Reglament del Parlament per facilitar el recurs a aquest procediment. La primera qüestió planteja un ús polític certament criticable, per part del Govern i els grups parlamentaris participants, de la facultat d'iniciativa legislativa, però no altera els drets de la resta de parlamentaris ni els elements de publicitat propis de la tramitació legislativa que, en el futur, haurà de seguir el text, de manera que, per un costat, la seva legitimitat jurídica no sembla discutible, i, per l'altre, els seus efectes es limiten a endarrerir però no a evitar el plantejament del deure d'evitar-ne la tramitació per part de la presidenta i la Mesa del Parlament i la segura impugnació i suspensió de les actuacions si aquestes s'acaben formalitzant. La segona, criticable també des del punt de vista de la publicitat i la pluralitat necessàries del debat parlamentari, s'assimila fonamentalment a les regles existents a altres parlaments autonòmics i a les mateixes Corts Generals, però els debats parlamentaris plantegen el dubte de si prescindeix dels criteris de simplicitat o naturalesa adequada per a la tramitació de les proposicions de llei o si generalitza sense cap limitació l'ús del procediment.<sup>77</sup> En qualsevol cas, l'ús del procediment de lectura única no pot evitar, si escau, la intervenció del Tribunal en el seu moment, sinó simplement projectar-la sobre un text ja aprovat i, en aquest sentit, agreujar l'enfrontament resultant i la tensió sobre la previsible suspensió i anul·lació de la norma.

## 1.6 Els efectes de la intervenció del Tribunal Constitucional i les transformacions resultants del procés

El Tribunal s'ha convertit en pràcticament l'única autoritat estatal que ha intervingut sobre el procés sobiranista. Aquesta opció de protagonisme de la jurisdicció constitucional ha assolit tres objectius clars: en primer lloc, ha evitat (fins avui) la confrontació directa dels executius, i essencialment l'ús de l'instrument de l'article 155 de la Constitució; en segon lloc, ha reduït considerablement la pressió sobre el Govern i les Corts Generals i ha facilitat una resposta estatal centrada en la contravençió del marc juridicoconstitucional, sense entrar en una discussió política més complexa, oberta a matisos i posicions diferenciades en el si dels grups polítics del Congrés i que sobretot comportaria l'assumpció responsable de posicions polítiques; i, en tercer i essencial lloc, ha estat suficient per evitar una eventual concreció del procés sobiranista en les actuacions clau que configuraven els seus fulls de ruta.<sup>78</sup>

Però, a més d'assolir aquests objectius, la intervenció del Tribunal ha afectat profundament la configuració del mateix procés sobiranista, que s'ha anat transformant en bona part com a reacció a les sentències adoptades i les seves conseqüències. Aquesta afectació, que hem mostrat més detalladament en els apartats anteriors, es pot concretar en les característiques que s'exposen tot seguit.

### 1.6.1 La juridificació del procés

L'inici del procés sobiranista és essencialment polític, i no expressa la forma jurídica de concreció del seu desenvolupament i dels seus objectius. El seu objecte és, per definició, aliè al sotmetiment al marc constitucional vigent. La intervenció del Tribunal Constitucional, en canvi, ha traslladat l'atenció a la legalitat del procés, és

75 Es tracta de les partides sota les denominacions següents: «processos electorals i consultes populars» i «processos de participació ciutadana», que s'impugnen i es suspelen «en la mesura que tals partides es refereixin a despeses vinculades a la celebració d'un referèndum» (Providència del TC de 4 d'abril de 2017).

76 Vegeu la nota 68.

77 Article 135 del Reglament, en la versió publicada en el BOPC núm. 431, de 7 de juny de 2017. Vegeu, sobre aquesta qüestió, VINTRÓ CASTELLS, J. «[El Parlamento exprés: antecedentes y contexto](#)» [en línia]. Barcelona: Agenda Pública [blog], 2017 [Consulta: juny 2017].

78 Vegeu especialment la resposta de M. Satrústegui a «Encuesta sobre la cuestión catalana», p. 77 i ss.



a dir, a la seva concreció jurídica. Òbviament, no quant al seu fons, que ha passat relativament a un segon pla, sinó quant als procediments d'assolir-lo, bé a través d'una consulta o bé a través d'actuacions preparatòries o declaratòries de la independència. Sens dubte, el Tribunal no ha estat l'únic factor en aquesta transformació, ja que la discussió sobre algun dels procediments –essencialment, la consulta– planteja diferències rellevants de suport ciutadà i polític respecte de la discussió sobre la independència, però l'actuació central del Tribunal i la necessitat de desenvolupar una defensa jurídica en el procediment corresponent han estat elements que han actuat en aquesta mateixa direcció.

### 1.6.2 La il·legalització del procés

Un cop fixat un marc jurídic del procés, les opcions de desenvolupament s'han reduït essencialment a dues: la canalització com un moviment de pressió a les institucions estatals, assumint llur capacitat de decisió exclusiva, o el desplaçament a la il·legalitat, no pel seu objectiu, sinó per l'ús d'instruments contraris a l'ordenament, atès que el Tribunal ha tancat la via d'un desenvolupament unilateral que es presentés com a respectuós amb el marc jurídic vigent. De nou, altres factors han estat rellevants en aquest sentit, com, molt especialment, el pas del temps, que ha forçat cap a la concreció del procés sobiranista en actuacions dirigides a assolir efectes més enllà del debat polític i institucional, però l'actuació del Tribunal ha reduït progressivament els marges del procés fins a situar-lo pròpiament entre la paret de reduir-se a una mera «aspiració política» sotmesa al joc de majories estatals i l'espasa de l'enfrontament amb la legalitat, opció finalment escollida per les institucions de la Generalitat que comporta altres conseqüències rellevants per al procés i que examinem seguidament.

### 1.6.3 La dificultat d'assolir els objectius marcats

L'assoliment dels objectius determinats en els diversos «fulls de ruta» del procés<sup>79</sup> s'ha vist frenat en bona part per les decisions del Tribunal Constitucional. Als efectes estrictes de les suspensions i les prohibicions, cal afegir-hi els obstacles, més indeterminats, de les advertències adoptades pel mateix Tribunal i els diversos procediments penals que s'han obert per desobediència respecte de les seves decisions. El conjunt d'aquestes actuacions no només ha evitat l'adopció o la producció d'efectes dels actes impugnats, sinó que ha estat un factor com a mínim rellevant en la decisió de no adoptar-ne d'altres de major eficàcia jurídica<sup>80</sup> que haurien seguit igual destí i haurien agreujat, a més, els efectes de persecució penal als quals es farà referència immediatament.

El desenvolupament del procés fora de la legalitat l'ha privat, en primer lloc, d'una de les forces principals del seu impuls a través de les institucions autonòmiques: la capacitat d'adoptar decisions vinculants sorgides de la decisió majoritària d'aquestes institucions; i, en segon lloc, dificulta l'ús dels mitjans públics, tant materials com especialment personals, per impulsar el procés, sense necessitat de noves impugnacions i suspensions.

Certament, el procés sobiranista s'ha pogut desenvolupar a través fonamentalment de resolucions parlamentàries, fins i tot quan aquestes han estat objecte d'impugnació posterior o han estat dictades contra les prohibicions expresses del Tribunal Constitucional. En aquest sentit, la intervenció del Tribunal no ha aconseguit evitar les expressions del procés a les quals el mateix Tribunal, discutiblement, ha reconegut efectes jurídics. L'increment de la pressió derivada dels pronunciaments en el marc dels incidents d'execució i dels processos penals subsegüents, però, no esgota les possibilitats d'actuació del Tribunal, tenint en compte les seves facultats recollides ara en la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (en endavant, LOTC), de multa, suspensió i reclamació de compliment substitutori. Però la contenció del procés en aquest marc de desenvolupament parlamentari, sense generar efectes vinculants ni per als ciutadans, és un objectiu en si mateix rellevant i que sí que ha assolit el Tribunal amb els seus mitjans tradicionals sense haver de córrer el risc ni d'assumir les conseqüències d'utilitzar instruments més intensos.

79 Formalitzats essencialment en la Resolució 1/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya, i la Resolució 306/XI, de 6 d'octubre de 2016, sobre l'orientació política general del Govern, objecte, respectivament, de la STC 259/2015 i la ITC 24/2017.

80 Cap de les iniciatives normatives citades en les resolucions ha estat aprovada, i, en la major part dels casos, ni tan sols se n'ha iniciat la tramitació.

#### 1.6.4 La manca de formalització i la reducció del debat públic

El control del Tribunal Constitucional ha comportat que les institucions de la Generalitat hagin recorregut a formes d'actuació particulars en un intent d'evitar o reduir l'impacte de les decisions del Tribunal, especialment de la suspensió. Aquesta alteració dels procediments i els continguts habituals en les actuacions institucionals corresponents ha plantejat diverses concrecions, que es poden agrupar de la manera següent:

- Les actuacions de fet, evitant-ne la formalització jurídica: l'exemple més clar es troba en les actuacions desenvolupades en relació amb el procés participatiu del 9 de novembre de 2014. La STC 138/2015, però, no va tenir dificultats per pronunciar-se sobre tals actuacions tot recordant la jurisprudència reiterada del mateix Tribunal sobre la possibilitat d'impugnar vies de fet i sobre el sotmetiment de tota actuació al marc constitucional, independentment de la seva formalització. Diferents són les expressions de caràcter merament polític, sense efectes jurídics (almenys fins ara), que s'han produït en els darrers mesos,<sup>81</sup> que poden endarrerir la intervenció del Tribunal però no poden pretendre desplegar cap eficàcia jurídica.
- L'eliminació de fases inicials i intermèdies públiques dels procediments, que eviten que puguin ser objecte d'impugnació abans de l'adopció de l'acte final corresponent, ha estat una altra expressió d'aquesta estratègia. De fet, ja la Llei de consultes populars no referendàries de 2014 apuntava en aquesta línia en definir un procediment de convocatòria de consulta centrat en un únic acte: el Decret de convocatòria del president, sense discussió parlamentària prèvia. Més recentment, la redacció sota secret de l'esborrany de la «lleï de transitorietat» o la reforma del Reglament del Parlament per facilitar la tramitació de normes en lectura única són exemples d'aquesta dinàmica.
- L'adopció d'actuacions amb caràcter obert o indefinit, que poden servir de fonament per a actuacions a adoptar en el marc del procés però també a d'altres compatibles amb el marc constitucional. Així s'ha fet essencialment en normes que preveuen o habiliten per proveir-se de mitjans materials –en ocasions, anul·lades pel TC– fins al sorgiment del que abans hem anomenat inconstitucionalitat «per sospita» en resolucions del Tribunal i en procediments encara pendents.
- Finalment, cal ressenyar també el desplaçament de la proposta inicial de decisió a institucions més àmplies com una forma de dificultar tant la impugnació de la proposta com l'eventual responsabilitat resultant dels autors. L'intent de constituir ponències conjuntes per a l'elaboració de les proposicions de llei de seguretat social, Administració tributària i règim jurídic que va donar lloc a la STC 224/2016 és el cas més clar d'aquesta forma d'actuació.

Tots aquests supòsits comporten, però, un dèficit creixent de publicitat i pluralisme en les actuacions a les quals pretenen donar cobertura, la qual cosa desplega òbviament efectes negatius per a la legitimitat –no solament jurídica– dels actes adoptats.

#### 1.6.5 L'enfrontament obert amb la legalitat, el Tribunal Constitucional i els tribunals ordinaris: la desobediència

L'última fase de desenvolupament del procés ha plantejat clarament l'enfrontament amb el marc constitucional definit pel Tribunal Constitucional. L'expressió més clara d'aquesta opció es troba en la Resolució 1/XI i la STC 259/2015, així com en les actuacions posteriors que han estat objecte de l'atenció del Tribunal. Aquesta via, de renúncia definitiva i oberta a la legalitat constitucional, posa sobre la taula l'opció per la via de fet per a la constitució d'un nou estat o, en cas contrari, la progressió de la via penal en la línia iniciada a partir de les actuacions relacionades amb la consulta del 9 de novembre de 2014. I, des del punt de vista institucional, suscita la qüestió de la possible pràctica de les previsions reconegudes a la reforma de la LOTC com a instruments de compliment de les resolucions del Tribunal –essencialment, la suspensió i l'execució substitutòria– o la possibilitat sempre present de recórrer a la via de l'article 155 CE, malgrat que fins avui el Govern hagi decidit evitar-la, precisament en favor del paper central del Tribunal. Establerta, però, clarament

81 Per exemple, l'acte de compromís amb el procés sobiranista del Govern i els alts càrrecs de la Generalitat mitjançant la signatura de tots ells el passat 21 d'abril de 2017, o el mateix anunci polític de la convocatòria del referèndum per al proper 1 d'octubre que van fer el president i el vicepresident de la Generalitat el dia 9 de juny de 2017.

–i sota responsabilitat judicial i no política– la inconstitucionalitat de l'actuació autonòmica i el seu caràcter d'obert enfrontament amb el marc (de nou jurídic) constitucional, el recurs a l'article 155 CE esdevé sens dubte un camí més fàcilment transitable i amb una responsabilitat com a mínim compartida entre el Tribunal, el Govern i el Senat. La juridificació del conflicte es manifestaria, doncs, fins i tot en aquest procediment òbviament polític, en un últim efecte juridificador i despolititzador, resultat de la intervenció prèvia del Tribunal.

## 2 El Tribunal Constitucional davant del procés

La funció assumida pel Tribunal Constitucional en relació amb el desenvolupament del procés sobiranista ha tingut efectes considerables sobre la seva pròpia posició institucional, amb l'assumpció de noves funcions que han transformat completament el seu paper sobre aquesta qüestió. Aquesta transformació s'ha derivat tant de l'evolució en les actuacions de les institucions de la Generalitat com de l'assumpció mateixa de les noves funcions per part del Tribunal, consagrada amb la reforma de la seva llei orgànica. Es tracta, doncs, d'una decisió plenament conscient que ha estat objecte de discussió expressa en cadascun dels processos que l'han anat conformant i que ha plantejat qüestions polèmiques tant en la seva pròpia existència com en la forma en què s'ha exercit o en què s'ha definit legalment. S'examinen a continuació els elements fonamentals de la transformació de la posició i les funcions del Tribunal i els seus instruments (2.1), i s'apunta una primera valoració dels efectes de la centralitat del Tribunal en relació amb el procés (2.2).

### 2.1 L'evolució en la posició i les funcions del Tribunal Constitucional i els seus instruments

La jurisprudència del Tribunal Constitucional, tal com ha estat breument exposada en la primera part d'aquest treball, mostra una evolució que es pot sintetitzar en el pas de la funció tradicional de definició del marc constitucional a la funció de garantia del seu respecte i compliment, nova almenys en la intensitat del seu exercici i en algunes de les seves manifestacions, i, dins de cadascuna d'aquestes funcions, una evolució també des d'un cert *self-restraint* i una certa remissió al debat polític (2.1.1) cap a una creixent delimitació jurídica del marc i la consegüent restricció de les actuacions institucionals (2.1.2), i des d'un èmfasi en la prevenció de l'incompliment (2.1.3) cap a l'adopció de mesures executives que el corregeixen (2.1.4).

#### 2.1.1 La definició del marc constitucional: el *self-restraint* del Tribunal Constitucional, la remissió al debat polític i els apunts pro futuro

El Tribunal Constitucional inicia la seva jurisprudència sobre el procés sobiranista en la seva tradicional condició d'institució d'interpretació de la Constitució i, en conseqüència, de definició del marc normatiu rellevant. En aquest sentit, la STC 42/2014 conté una sèrie de decisions de concreció del marc constitucional entorn dels conceptes de sobirania, de pluralisme constitucional i de la possibilitat de la reforma de la Constitució, construïts a partir de la Resolució 5/X, de 23 de gener, del Parlament de Catalunya, que no qüestiona frontalment la vigència d'aquest marc.

A més, el Tribunal adopta una posició moderada sobre la seva intervenció en el fons de la qüestió. El seu plantejament com un debat polític sotmès al marc constitucional li permet impulsar aquesta via, i, en conseqüència, reforçar la demanda de diàleg i negociació entre les institucions polítiques autonòmiques i estatals, així com destacar una posició de la Constitució –i del mateix Tribunal– marcada per l'acceptació del pluralisme polític i la integració resultant de les posicions reformadores.<sup>82</sup>

Però aquesta posició fonamental inclou, com hem vist, dos elements essencials per al desenvolupament futur de les decisions del Tribunal, que es configuren des del primer moment com una cautela de garantia del control del Tribunal:

- En primer lloc, la mateixa admissió de la impugnació, tot refusant la molt raonable possibilitat de considerar que la resolució no tenia un contingut susceptible de control jurisdiccional. Amb aquesta decisió el Tribunal fonamenta la seva funció posterior d'institució de control global del procés sobira-

<sup>82</sup> En la línia destacada per ARBÓS MARÍN, X. (2016), p. 41 i ss., i criticada per FOSSAS ESPADALER, E. (2014), p. 295 i ss. i p. 300, i per TAJADURA TEJADA, J. (2016), p. 72 i ss.

nista, i, a la vegada, determina el seu necessari sotmetiment a la norma, sigui quina sigui la seva forma d'expressió institucional.

- En segon lloc, el Tribunal determina els elements essencials del marc constitucional a què es sotmet la legitimitat de les actuacions de la Generalitat: la reserva de la decisió final a la reforma constitucional i la garantia d'aquesta reserva mitjançant l'aplicació del procediment de reforma, de manera que, malgrat que accepta la possibilitat de desenvolupar el «dret a decidir», el comprèn no com un dret, sinó com una aspiració política, i no com una decisió, sinó com un element preparatori de la decisió de les institucions que mantenen el poder de reforma constitucional.

I la sentència inicia també un element que es mantindrà fins avui en la pràctica totalitat de les resolucions futures: la unanimitat dels magistrats, element de gran rellevància per al Tribunal i que, un cop aconseguit, reforça enormement l'eficàcia futura dels arguments que l'han fonamentat.<sup>83</sup>

### 2.1.2 La definició del marc constitucional: la juridificació i la restricció de les actuacions autonòmiques

Els dos elements citats són els que es reforcen immediatament en les resolucions següents, que, entorn de la possibilitat d'una consulta autonòmica, acaben de definir el marc d'exercici del «dret a decidir». La modificació en l'objecte d'impugnació –ara ja una norma amb eficàcia immediata– i en el context mateix de les decisions –que ha descartat la via negociadora apuntada per la STC 2014– porta a una posició del Tribunal molt més centrada en el caràcter prescriptiu de la Constitució i les seves conseqüències restrictives respecte de les actuacions que s'hi enfronten.

En aquest sentit, el Tribunal reforça l'ús dels arguments continguts en les sentències anteriors a l'inici del procés, de manera que la STC 42/2014 es pot considerar com un cert parèntesi superat pel desenvolupament posterior del conflicte i les resolucions posteriors. Val la pena destacar la rellevància que assumeixen algunes afirmacions que, en el seu moment, no constituïen la *ratio decidendi* fonamental de les sentències originals i que, en conseqüència, no eren objecte d'especial discussió en les al·legacions de les parts ni d'especial fonamentació per part del Tribunal. Ara aquestes afirmacions es converteixen en precedents quasi indiscutits, que, de manera una mica apodíctica, acaben marcant el sentit de les noves sentències. Es tracta d'una forma d'argumentació clàssica del Tribunal, però val la pena destacar la seva reduïda eficàcia de convicció en el debat polític del moment en què s'aplica,<sup>84</sup> un element al qual es tornarà més endavant i que constitueix, segons la meua opinió, un dels grans dèficits de la intervenció del Tribunal en relació amb el procés sobiranista.

El Tribunal manté encara la seva funció essencial de definició del marc, centrada ara en la definició de la institució del referèndum i la seva reserva a la competència estatal i a la llei orgànica, en l'establiment

83 La unanimitat, que no és precisament la norma habitual del Tribunal en els darrers anys, només s'ha trencat en dues de les resolucions examinades: d'una banda, en la STC 228/2016, sobre la Llei d'acció exterior –un assumpte relativament menor i fonamentalment aliè al procés sobiranista–, i, d'altra banda, en la STC 185/2016, de 3 de novembre, i en la STC 215/2016, de 15 de desembre, sobre la reforma de la LOTC, que va introduir les noves mesures de garantia del compliment i l'execució de les seves sentències –es tracta també d'un assumpte formalment aliè al procés sobiranista, però en aquest cas materialment vinculat i fins i tot central a aquest. Cal recordar, però, que els vots particulars qüestionen només alguna de les mesures d'execució i essencialment reclamen una posició d'ús restrictiu i garantista d'aquestes mesures, i que la segona sentència ha reduït l'abast i la intensitat de la divisió del Tribunal. Sigui com sigui, i a falta de la utilització dels instruments més polèmics, les resolucions del Tribunal de comunicació individual i d'advertència s'han adoptat també de manera unànime.

84 Alguns exemples poden ser útils a aquest efecte: certament, no necessita especial argumentació l'exigència constitucional d'autorització estatal dels referèndums, a partir de la previsió de l'article 149.1.32 CE. Això no obstant, la seva afirmació sense més, com fa el Tribunal a la STC 31/2015, és poc útil en termes polítics i comporta una percepció de la Constitució com una norma que simplement imposa límits, sense explicar la finalitat i el sentit d'aquests límits. El debat polític resta monopolitzat així per la idea de la prohibició del referèndum per evitar l'expressió de la voluntat independentista, sense que es discuteixin altres elements com la legitimitat dels efectes institucionals d'un referèndum parcial sobre una decisió que correspon a una institució general, la funcionalitat dels referèndums en el marc de discussions que no tenen una majoria social clara, o els seus efectes esgotadors dels marges de negociació. Però, addicionalment, una explicació del sentit de l'article 149.1.32 CE hauria permès examinar si altres funcions i finalitats necessitaven la reserva a llei orgànica, en els intensos termes realitzats, per a la previsió de referèndums autonòmics (STC de 10 de maig de 2017), o si la reserva estatal d'autorització cobria ja els interessos a protegir. La funció pedagògica i explicativa que el Tribunal s'ha esforçat a assumir en altres ocasions ha estat massa absent, segons la meua opinió, en les resolucions inicials, almenys, sobre el procés sobiranista, que s'han decantat en excés per interpretacions literals o sistemàtiques, suficients jurídicament però molt dèbils per si soles en el debat públic, que és, essencialment, un debat finalista.

de qualsevol modalitat i en la seva regulació fonamental. Però entorn d'aquestes sentències s'apunten dos elements que introdueixen ja una finalitat fonamentalment preventiva i tendent a evitar actuacions futures:

- D'una banda, és possible observar la STC de 10 de maig de 2017, sobre la Llei de consultes referendàries de 2010, com un tancament preventiu de la possibilitat d'una consulta sense previsió a la llei orgànica però pactada amb l'Estat a través de la seva autorització. Es tracta d'un efecte sens dubte inherent a la mateixa resolució del recurs, però el fet d'adoptar la sentència sense que existís una pressió temporal immediata, després de set anys d'espera i quan la qüestió és objecte de cert debat polític, pot justificar una comprensió en aquesta línia.
- De l'altra, molt més rellevant per al desenvolupament del conflicte, amb l'ús de la suspensió com a element de rellevància central i, sobretot, com un element obert a concrecions futures diferents de la impugnada efectivament, qüestió a la qual s'ha fet referència repetidament.

### 2.1.3 La funció de garantia del marc establert mitjançant la prevenció de noves actuacions contràries

La prevenció d'actuacions inconstitucionals és, òbviament, un element propi de l'actuació de tot tribunal constitucional, i es desprèn sense més tant de la declaració de nul·litat com de la mateixa suspensió cautelar. Però, en el seguit de resolucions del Tribunal Constitucional sobre el desenvolupament del procés sobiranista, aquesta funció preventiva presenta característiques molt especials i diferenciades, atès que en múltiples ocasions no és una conseqüència del procés constitucional («declaratiu»), sinó la seva raó principal, mentre que en d'altres es projecta sobre actuacions futures (amb caràcter essencialment «preventiu»), es combina amb comunicacions individualitzades de clar to admonitori que l'aproximen ja als instruments coercitius i d'execució i, finalment, assumeix noves causes per al seu manteniment. A continuació s'examinen breument cadascuna d'aquestes modalitats:

- La suspensió esdevé la decisió fonamental del procediment quan no existeix discussió sobre el fons o quan es projecta sobre normes o actuacions d'un sol ús. En aquests casos, el caràcter automàtic de la suspensió provoca un efecte doble a destacar: d'una banda, l'obvi i conegut de debilitat de l'actuació autònoma, però, de l'altra, la inexistència de raonament fonamentador de la decisió, que la fa especialment dèbil en el debat polític que es desenvolupa en aquell precís moment. La suspensió automàtica resulta, doncs, un instrument especialment eficaç des del punt de vista jurídic, però també especialment limitat en el debat polític paral·lel, sense que la posterior sentència (normalment ja «descomptada») alteri gaire aquesta situació. Algunes afirmacions específiques del Tribunal en relació amb el procés sobiranista agreugen aquesta situació, en la mesura que redueixen enormement la capacitat de diàleg i d'explicació del mateix Tribunal.<sup>85</sup>
- El caràcter preventiu de la suspensió es vincula especialment a la indeterminació dels seus efectes, de manera que no es pretén tant suspendre una actuació com evitar que s'assoleixi un resultat determinat –que és l'autèntic objecte de la suspensió–, sigui mitjançant aquella actuació concreta o sigui mitjançant una altra. Aquesta característica s'ha generalitzat a bona part de les impugnacions sobre el procés, ja que el Tribunal l'acaba concebant globalment com una actuació única tendent a l'assumpció unilateral de la sobirania i la declaració d'independència, per la qual cosa ha procedit a la suspensió preventiva de tot allò que s'hi orienti i a la seva anul·lació mitjançant els incidents d'execució corresponents.
- La suspensió s'acompanya de manera creixent de la comunicació individualitzada als responsables del seu compliment efectiu.<sup>86</sup> Es tracta d'un element amb una virtualitat doble: d'una banda, la prò-

85 És el cas del refús d'aclariment de mesures (ITC 292/2014), especialment en el context de suspensions amb efectes que no es limiten a l'actuació concreta –malgrat que signifiqui assumir una possibilitat d'esquivar o endarrerir els efectes de la resolució–, o de la negativa a examinar l'ús abusiu de sol·licituds de suspensió (*ibid.*) o, més matisadament, el ferri manteniment de la inexistència d'un tràmit d'admissió en el recurs d'inconstitucionalitat (STC 42/2014, per exemple).

86 Per primer cop, en la comunicació d'admissió a tràmit i suspensió (11 de novembre de 2015) de la Resolució 1/XI, com recullen els antecedents (núm. 3) de la STC 259/2015. Després, la previsió es generalitza i amplia els afectats fins a arribar a la ressenyada anteriorment amb referència al recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 4/2017, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya, publicada al DOGC de 12 d'abril de 2017.

pia d'una advertència rellevant per a l'adopció posterior de mesures d'execució –o fins i tot penals–, que s'examina en el proper apartat; de l'altra, un instrument efectiu d'orientació de la conducta dels responsables objecte de la comunicació i, en aquest sentit, amb un increment important del seu efecte preventiu de l'incompliment.

- Finalment, el Tribunal ha introduït una causa d'especial aplicació per al manteniment de la suspensió decretada, al marge de la tradicional ponderació d'efectes: es tracta de l'excepcional rellevància del conflicte, que eximeix d'entrar en una valoració concreta dels efectes de la resolució impugnada,<sup>87</sup> la qual cosa tanca la densa xarxa en la qual les actuacions del procés s'han anat trobant davant del Tribunal.

Això no obstant, la suspensió no és l'únic element preventiu que podem trobar en la jurisprudència del Tribunal sobre el procés sobiranista. Mereix també atenció el desenvolupament de la inconstitucionalitat preventiva o «per sospita». En aquest cas, el que es planteja és la declaració d'inconstitucionalitat d'una mesura en si mateixa constitucional per evitar futurs desenvolupaments o actuacions inconstitucionals a la seva empara. El Tribunal ha refusat repetidament aquesta construcció i ha exigint que la inconstitucionalitat sigui predicable del mateix acte i no de les seves eventuais conseqüències, però ha introduït simultàniament un ús freqüent de la «pertorbació» de competències alienes o de la mera percepció de titularitat de competències alienes que amplien la inconstitucionalitat efectiva fins a acostar-la molt a la preventiva o a la sospitada, en la mesura que tant la pertorbació com la percepció són nocions intrínsecament subjectives.

#### 2.1.4 La garantia de les resolucions dictades: compliment i execució

Els darrers procediments mostren una orientació creixent a la garantia del compliment de les resolucions prèvies dictades pel Tribunal, orientació que culmina amb els incidents d'execució resolts entre 2016 i 2017. El Tribunal assumeix aquí en exclusiva la funció de fer complir les seves resolucions davant d'actuacions que no es jutgen en la seva constitucionalitat immediata, sinó en la mesura que s'oposen directament a la resolució que cal executar.

El Tribunal ha assumit aquesta funció, fins aquest moment, sense fer ús dels instruments previstos específicament en la reforma de la seva llei orgànica de l'any 2015, després de la seva polèmica introducció i declaració de constitucionalitat. En el seu exercici s'han plantejat qüestions rellevants en matèria de l'àmbit d'aplicació dels incidents (a), la posició de les persones obligades al compliment (b), el procediment (c) i el contingut possible de les resolucions (d).

##### a) L'àmbit d'aplicació dels incidents

L'incident d'execució permet pronunciar-se en cas de pronunciaments contraris a una resolució del Tribunal o d'intents de menyscapse de la seva eficàcia (jurídica o material). La ITC 141/2016 i la ITC 24/2017 mostren que la concreció d'aquests elements no és fàcil quan no es deriven de referències explícites als actes objecte de la sentència que s'executa. El Tribunal estableix el caràcter executiu en aquests casos –que permet un procediment de control molt més ràpid i intens– de la referència a la mateixa finalitat que perseguia la resolució objecte de la sentència que ara s'executa.<sup>88</sup> L'operació de transformar la referència a un acte formal objecte de la sentència als seus continguts i, posteriorment, a l'objectiu buscat pot ser, però, difícil, especialment quan hi hagi dubte sobre quin és l'objecte d'inconstitucionalitat de la primera resolució –la finalitat o el contingut de l'actuació corresponent.

I, d'altra banda, es confirma la idoneïtat de les resolucions parlamentàries per ser objecte de pronunciament jurisdiccional, que concreten en cada cas els elements que comporten que la resolució produeixi efectes jurídics.

<sup>87</sup> ITC 156/2013, ITC 182/2015 i ITC 186/2015, la qual cosa podia plantejar qüestions amb referència a resolucions parlamentàries d'efectes merament pertorbadors de l'ordre competencial. Mentre que el Tribunal no ha assumit aquest criteri per determinar la impugnabilitat d'una actuació –i s'ha atès formalment als seus efectes «jurídics»–, sí que ha acabat fent-ho quant a les decisions d'aixecament de la suspensió.

<sup>88</sup> El «procés constituent», identificat amb l'intent d'atribució al Parlament o al poble de Catalunya d'atribucions sobiranes (ITC 141/2016, FJ 4), a partir dels àmbits d'estudi de la Comissió i de la successió temporal d'actuacions del Parlament (FJ 6) o de les actuacions concretes previstes (ITC 24/2017, FJ 7). És dubtós que el Tribunal estigui disposat a ampliar l'aplicació d'aquesta construcció a àmbits de menor «rellevància excepcional», en matèria competencial, per exemple, amb reiterada jurisprudència sobre subvencions en sectors concrets.

### *b) La posició de les persones obligades al compliment*

En aquests procediments s'ha plantejat especialment la qüestió dels deures de complir i d'evitar incompliments que pesen sobre funcionaris i autoritats públiques. El Tribunal ha estat especialment rotund en la negativa a emparar l'incompliment en deures derivats de la posició jurídica de les autoritats, i especialment de la presidenta del Parlament de Catalunya, tot afirmant que en cap cas les obligacions derivades del Reglament parlamentari poden eximir de l'obligació de compliment i garantia, per tal com tota norma s'ha d'interpretar sempre de manera conforme i més favorable a l'efectivitat de la Constitució, i, per tant, de les sentències del Tribunal.<sup>89</sup>

### *c) El procediment*

L'element característic de l'incident és la seva tramitació ràpida: així, la resolució dels incidents examinats s'ha fet en poc més de cinc mesos (ITC 141/2016), dos mesos (ITC 170/2016) i quatre mesos (ITC 24/2017). En qualsevol cas, és aplicable als incidents d'execució la regulació sobre la suspensió automàtica de les actuacions impugnades,<sup>90</sup> i la sol·licitud de mesures d'execució consistents en l'advertència individualitzada de la possible imposició de les mesures previstes en l'article 92 LOTC o en el trasllat d'actuacions a la fiscalia comporten la necessitat d'un tràmit d'audiència de les persones afectades.

### *d) El contingut de la resolució*

La pràctica desenvolupada pel Tribunal es caracteritza per la seva plena disposició sobre el contingut de la resolució de l'incident, més enllà de la seva estimació o desestimació. Les peticions incloses en els escrits de presentació de l'incident no són més que propostes,<sup>91</sup> que el Tribunal pot o no assumir; de la mateixa manera, sembla que el Tribunal pot també anar més enllà de les mesures «proposades», malgrat que en aquest cas seria raonable exigir una comunicació prèvia als afectats perquè poguessin aportar les al·legacions que consideressin convenients.

En la pràctica desenvolupada, el Tribunal ha considerat les possibilitats següents per configurar el contingut de la seva resolució:

- Estimació o desestimació de l'incident, de manera que es fa palesa l'existència d'obstacles i la necessitat de remoure'ls o evitar-los en el futur. La mera declaració estimatòria desenvolupa, doncs, efectes d'impuls del compliment, malgrat que no hi hagi una anul·lació de l'actuació impugnada, i permet desplegar l'advertència individualitzada del deure de compliment.<sup>92</sup>
- L'actuació pot ser anul·lada pel Tribunal o es pot mantenir i interpretar en un sentit determinat si es considera que pot ser objecte d'interpretació de conformitat amb la resolució que s'executa, malgrat estimar l'incident (ITC 141/2016).
- El Tribunal ha decidit en tots els casos incloure una advertència individualitzada del deure de compliment (especificant tant les obligacions de no fer com d'evitar actuacions de tercers en la ITC 170/2016

<sup>89</sup> Un deure que s'expressa plenament en la ITC 141/2016 i la ITC 170/2016, que descarten rotundament la possibilitat de raons que s'imposin sobre el compliment de les resolucions del mateix Tribunal; es tracta d'una rotunditat probablement justificada en els casos estudiats, però que pot presentar matisos si es plantegen afectacions constitucionals noves, no considerades pel Tribunal i que sí que ha de valorar l'autoritat corresponent (molt especialment en matèria de debat parlamentari). D'altra banda, s'ha fet ja esment de la posició diferent dels funcionaris, a partir de les al·legacions del secretari general del Parlament en la ITC 170/2016 (vegeu la nota 52).

<sup>90</sup> Que no es va acordar en el procediment de la ITC 141/2016 però sí en els de la ITC 170/2016 (antecedent núm. 6) i la ITC 24/2017 (antecedent núm. 8).

<sup>91</sup> Afirmació expressa de la ITC 141/2016: «...resulta [...] inexcusable per al Tribunal, davant del qual la sol·licitud de les parts en aquest punt té el valor d'una proposta (art. 92.3 LOTC), exercir la seva plena autoritat per determinar l'abast de l'estimació d'un incident d'aquesta naturalesa» (FJ 7). El Tribunal ni tan sols valora –i, naturalment, no assumeix– alguna de les mesures proposades en la ITC 170/2016 i la ITC 24/2017: l'advertència de possible adopció de les mesures de multa i suspensió previstes en l'article 94.2 a) i b) LOTC (antecedent 5 de la ITC 170/2016 i antecedent 7 de la ITC 24/2017) i l'ordre de no convocar els òrgans parlamentaris en determinats casos (antecedent 14 de la ITC 24/2017).

<sup>92</sup> És el cas resolt per la ITC 140/2016, sobre la constitució de la Comissió d'Estudi del Procés Constituent. El Tribunal no n'anul·la la creació, atès que la comissió és susceptible d'actuar constitucionalment, però estima l'incident i estableix clarament el deure de compliment sobre determinades autoritats i el caràcter il·legítim de determinades actuacions, sense que s'hi inclogui advertència sobre l'incompliment.

i la ITC 24/2017), element d'especial rellevància com a pas previ que indica el possible destinatari de les eventuais mesures d'execució futures o de l'exigència de responsabilitat penal.

- I, finalment, el Tribunal ha decidit el trasllat a la fiscalia de les actuacions referides a algun dels responsables, als efectes d'eventuals responsabilitats penals.<sup>93</sup>

Fins avui, el Tribunal no ha considerat les propostes de l'advocat de l'Estat ni del Ministeri Fiscal d'advertir expressament de la possible adopció de les mesures previstes en l'article 92 LOTC (multa o suspensió) –ni tan sols s'ha pronunciat sobre aquest punt–, i confirma així la total disponibilitat de les mesures per al Tribunal.

## 2.2 La posició central del Tribunal Constitucional en el conflicte sobre el procés sobiranista: un balanç

La posició central assumida pel Tribunal Constitucional en relació amb el procés i les transformacions que s'acaben d'examinar han afectat alguns elements tradicionalment rellevants en la consideració del Tribunal (presentats breument en l'apartat 2.2.1). Aquestes conseqüències negatives sobre el Tribunal s'han de valorar tenint en compte la seva aportació en el conflicte amb les institucions de la Generalitat, una aportació que ha estat impulsada conscientment per damunt d'altres possibles actors principals, per la qual cosa l'examen de l'aportació del Tribunal (apartat 2.2.2) es fa en relació essencialment amb altres possibles subjectes, i molt essencialment Govern i Corts Generals. I, finalment, aquestes característiques que ha aportat el Tribunal han significat l'absència d'altres elements, per decisió del mateix Tribunal o per resultat inevitable de la seva pròpia naturalesa, la qual cosa també ha marcat el desenvolupament del procés (apartat 2.2.3).

### 2.2.1 Les afectacions negatives sobre el Tribunal Constitucional

Com s'acaba de veure, el Tribunal Constitucional ha assumit canvis en la seva posició i en les seves actuacions, i aquests canvis poden incidir negativament en la funció i la posició tradicionals com a instància de resolució de conflictes a través de la interpretació jurisdiccional –i, per tant, imparcial i fonamentada en dret– de la Constitució.<sup>94</sup> A més, el Tribunal, com qualsevol institució pública, es fonamenta essencialment en la confiança i el respecte de la resta d'institucions i dels ciutadans, i l'exercici efectiu de les funcions que duu a terme només és possible des d'aquests elements, almenys de manera global i al llarg del temps.

El Tribunal fa tres anys que resol procediments d'impugnació d'actuacions de les institucions de la Generalitat en el marc del procés sobiranista. En aquests tres anys la seva posició ha derivat de la definició d'un marc constitucional discutit cap a la seva garantia i execució. Pràcticament totes les resolucions dictades han estat favorables als demandants estatals i contràries a les actuacions autonòmiques, essencialment perquè, com el mateix Tribunal ha expressat, es tracta en bona part d'un únic objecte d'enjudiciament, el procés sobiranista, que es manifesta sota concrecions diverses en cada procediment. Tanmateix, l'aparença d'imparcialitat del Tribunal davant de l'opinió pública es pot veure afectada per aquesta situació, per justificada que pugui ser, i molt especialment d'aquella part de l'opinió pública que comparteix les opcions sobiranistes, en major o menor grau.

Aquest risc, que es vol descriure objectivament i al marge de la valoració de possibles alternatives d'actuació, es veu agreujat per una sèrie d'elements que concorren en l'actuació del Tribunal:

- El Tribunal ha assumit molt intensament la funció de garantia i execució de les seves pròpies resolucions, no tant a partir de la reforma legal de la LOTC –que l'hi pot haver impulsat– com a través de les seves decisions i en virtut de la seva pròpia concepció de la seva funció. I en el procés d'execució el Tribunal no apareix ja com una institució aliena al conflicte, sinó com un actor d'aquest conflicte, enfrontat amb qui n'ha de suportar l'execució. A més, les característiques pròpies dels incidents d'execució (celeritat, paràmetres més restrictius, contextos de conflicte) incideixen en la mateixa línia, a la qual apuntava la Comissió de Venècia en valorar la reforma de la LOTC.

<sup>93</sup> La ITC 170/2016, per a la presidenta del Parlament, i la ITC 24/2017, també per a la presidenta i per als membres de la Mesa que van votar a favor de l'incompliment declarat.

<sup>94</sup> En aquest sentit, amb especial rotunditat, URIAS, J. «[Damaging the legitimacy of the Spanish Constitutional Court](#)» [en línia]. Berlín: *Verfassungsblog* [blog], 2017 [Consulta: juny 2017], i «[The Spanish Constitutional Court on the Path of Self-Destruction](#)» [en línia]. Berlín: *Verfassungsblog* [blog], 2017 [Consulta: juny 2017], que avança algunes de les línies que s'exposen a continuació.



- No es pot ignorar que aquesta situació s'afegeix a una crisi de legitimitat general de les institucions públiques, particular del Tribunal Constitucional pel que fa a les crítiques de politització, i amb elements especials a Catalunya a partir del recent, llarg i problemàtic trànsit del seu Estatut d'autonomia pel Tribunal, la sentència final i la reacció davant d'aquesta.
- L'augment de la freqüència i la importància de les resolucions de suspensió i execució, menys motivades que les sentències d'inconstitucionalitat, significa una creixent dificultat d'explicació pública per part del Tribunal, que, en canvi, s'enfronta amb les posicions majoritàries d'unes institucions polítiques constantment presents en el debat públic, i que, d'altra banda, no ha estat sempre igualment afortunat en la fonamentació de les seves resolucions.
- Igualment, la necessitat de resolucions ràpides i la incardinació d'aquestes en un procés sobiranista únic comporten una pèrdua de la distància, temporal i política, entre el Tribunal i els assumptes que resol, aspecte predicable sempre de la suspensió i l'execució, i, en moltes ocasions, pel que fa al procés sobiranista, també dels mateixos processos d'inconstitucionalitat.

Sembla difícil ignorar un resultat de pèrdua important de confiança ciutadana en el Tribunal, almenys limitada territorialment a Catalunya, i, si es produeix en un grau i una durada suficients, pot ser molt difícil de restablir. I confiança en el Tribunal i confiança en la Constitució són termes estretament vinculats, si no idèntics.

A aquesta conseqüència fonamental que va més enllà de l'àmbit jurídic –però que l'afecta profundament–, se n'hi afegeixen dues més vinculades amb la funció pròpia del Tribunal:

- L'assumpció de funcions preventives i sobretot executives situa per primer cop el Tribunal Constitucional com una institució de primera instància, i freqüentment única, en decisions que afecten negativament els drets de les persones afectades (en especial, les autoritats responsables del compliment) i, com mostra la pràctica desenvolupada, elements rellevants en matèria de pluralisme i debat polític. Aquesta transformació, en si mateixa problemàtica, es fa, a més, sense precisar un marc de garanties i defensa clar, en un procediment (els incidents de suspensió i d'execució) abreujat i poc definit, i per part d'un tribunal tradicionalment aliè a elements com l'audiència de les parts, la prova o la immediatesa. El debilitament resultant pot resultar en ocasions desproporcionat, especialment si es posa en relació amb els efectes indirectes, però difícilment evitables, a través de procediments penals posteriors.
- El conflicte s'ha presentat en moltes ocasions com un conflicte entre dret i democràcia, o, si es vol, entre estat de dret i principi democràtic,<sup>95</sup> o, similarment, entre raonament jurídic i discussió política. Malgrat els esforços que hagi pogut fer el Tribunal i la impossibilitat de separar ambdós principis –òbvia per a un jurista–, la concepció del dret i la Constitució com a fre arbitrari de la voluntat popular ha trobat cert ressò públic, i, amb ell, el debilitament de la posició i el respecte de les decisions, del Tribunal i de la Constitució.

### 2.2.2 Les aportacions del Tribunal Constitucional al conflicte

Naturalment, el Tribunal Constitucional ha aportat al conflicte una concepció del marc constitucional que s'ha presentat en les pàgines precedents. Tanmateix, cal preguntar-se quins elements justifiquen la posició protagonista del Tribunal més enllà d'aquesta definició normativa i, en la mesura del possible, contrapesen o fan assumibles les afectacions negatives sofertes.

Des d'aquest punt de vista, es poden identificar tres grans elements derivats de situar el Tribunal en la posició central que ha assumit:

- En primer lloc, l'eficàcia en el fre de les actuacions sobiranistes. Les resolucions del Tribunal han aconseguit evitar fins aquest moment l'adopció de decisions vinculants per part de la Generalitat, i l'incompliment de les resolucions que hagi pogut subsistir s'ha referit fonamentalment a actuacions

<sup>95</sup> És significatiu l'esforç argumental del Tribunal entorn d'aquesta qüestió en la ITC 170/2016 (FJ 6, en un incident d'execució), malgrat que, segons la meua opinió, seria més útil un esforç especial d'explicació de les raons i les finalitats dels preceptes constitucionals discutits en les sentències declaratives.

parlamentàries sense eficàcia més enllà del debat polític. Si aquest èxit es mantindrà en el futur o s'haurà d'enfrontar amb incompliments de majors conseqüències, que requereixin l'ús d'instruments, fins ara inèdits, en mans del Tribunal o la intervenció d'altres actors, és una qüestió oberta.

- En segon lloc, una unanimitat en l'actuació del Tribunal que reforça també la unitat d'acció de la major part de forces polítiques estatals. La intervenció del Tribunal ha cuidat especialment la unanimitat en les seves decisions en la matèria, però, a més, es constitueix en un clar referent comú per a la major part de partits polítics presents al Congrés i redueix la probable aparició de discrepàncies respecte d'actuacions liderades o assumides pel Govern –així com l'assumpció de responsabilitats pròpies en l'actuació o la manca d'aquesta.
- I, en tercer i fonamental lloc, la intervenció del Tribunal evita una formalització del conflicte mitjançant el xoc directe entre institucions estatals i autonòmiques, i especialment entre executius. El famós «xoc de trens» es converteix en una més perllongada i menys virulenta tasca de sapa constant per part del Tribunal, i s'evita així el recurs a instruments que segueixen inèdits en el nostre sistema, com el procediment de l'article 155 CE. En aquest sentit, cada intervenció del Tribunal que afecta la seva pròpia legitimitat o que resulta políticament insuficient té almenys la virtut d'evitar el conflicte obert entre executius, finalitat fonamental de la justícia constitucional en matèria de conflictes territorials.

### 2.2.3 Les carències del Tribunal Constitucional en el conflicte

Juntament amb aquestes aportacions, el protagonisme gairebé exclusiu del Tribunal Constitucional comporta també carències manifestes de les que s'ha fet menció al llarg del text precedent i de les quals el mateix Tribunal és conscient, com mostra el seu intent inicial –poc reeixit– d'apartar-se de la posició central. Es tracta de mancances de qualsevol tribunal, per la seva pròpia naturalesa, però també de mancances d'aquest Tribunal en concret. Cap d'elles li és certament imputable en exclusiva –encara que en pugui haver exercit fins i tot amb entusiasme–, sinó a la resta d'institucions que podien aportar aquests elements, que són essencialment les mateixes que han configurat el concret Tribunal del període 2013-2017 encarregat de resoldre els conflictes plantejats:

- En primer lloc, el Tribunal s'ha centrat fonamentalment en el debat de procediments i ha deixat de banda el debat de continguts. Probablement perquè el seu marge d'obertura és major en el primer cas que en el segon –la discussió sobre la possibilitat d'una consulta permet més vies d'acord jurídiques que la discussió sobre la sobirania–, però també perquè aquest és el terreny fonamental del debat jurídic. D'aquesta manera, però, s'ha renunciat a un debat de continguts, essencialment polític, que hauria pogut trobar més terrenys d'acord que la discussió sobre el procediment d'exercici del «dret a decidir».
- Un procediment jurisdiccional no és una negociació, i el Tribunal només pot oferir procediments i un marc que impulsi la negociació. Deixant ara de banda si el marc definit podia haver estat més incentivador en favor de tal negociació, el cert és que les institucions que haurien d'assumir aquesta funció (govern i parlaments) no ho han fet, i el conflicte, residenciat en seu jurisdiccional, s'ha desenvolupat com ho fa necessàriament un judici: amb guanyadors i perdedors.
- La definició de guanyadors i perdedors, per justa i constitucionalment adequada que sigui, implica un dèficit considerable d'integració dels perdedors en el sistema. Si són pocs o renuncien a les seves posicions, el sistema s'enforteix; si són molts i mantenen les seves posicions, el sistema pateix. El Tribunal Constitucional com a institució i aquest Tribunal Constitucional en concret –des de la seva elecció, funcionament i expressió– no tenen prou capacitat integradora per contrarestar la sensació resultant d'exclusió del sistema.

### 3 Post scriptum: les «víctimes col·laterals» del conflicte

L'examen de la jurisprudència del Tribunal Constitucional mostra com el seguit de sentències dictades en relació amb el procés sobiranista afecten molt diversos àmbits, que, en conseqüència, veuen alterat el seu marc constitucional per les novetats de les decisions dictades, essencialment restrictives de l'actuació autonòmica

i parlamentària. La seva anàlisi desborda les possibilitats d'aquest article, però resulta útil relacionar-ne almenys els principals aspectes aportats.

### 3.1 El debat parlamentari

Són múltiples les afectacions de les resolucions estudiades sobre l'àmbit parlamentari i, en conseqüència, sobre les possibilitats de debat públic i políticament plural en el nostre sistema. Almenys tres elements exigeixen una certa reformulació tenint en compte la nova jurisprudència:

- L'àmbit del control jurisdiccional de l'activitat parlamentària s'ha expandit extraordinàriament a partir de decisions com l'admissió de la impugnació de resolucions que es consideren ara dotades d'efectes jurídics i que, a més, poden ser objecte de suspensió i d'impugnació mitjançant incidents d'execució. La línia divisòria entre política i dret, en aquest sentit, sembla haver-se desplaçat en benefici d'aquest últim, no només a efectes processals, sinó també quant a l'àmbit material de les possibilitats d'expressió del debat parlamentari.
- Les obligacions i les facultats de les autoritats parlamentàries respecte de la tramitació d'iniciatives –no tan inconstitucionals com contràries a resolucions prèvies del Tribunal Constitucional– són avui més intenses. Les facultats de «control tècnic» i la responsabilitat (fins i tot penal) de presidents i membres de les meses són ara molt superiors al que s'assumia abans de les resolucions del Tribunal que han estat objecte d'aquest article.
- Malgrat que no hagin estat objecte directe de l'atenció del Tribunal, l'abast i els efectes de la inviolabilitat parlamentària assumeixen nous matisos i qüestions discutibles en aquest context, la qual cosa s'ha concretat ja en els procediments penals seguits contra la presidenta i els membres de la Mesa del Parlament de Catalunya.<sup>96</sup>

La conjunció d'aquests elements estreny considerablement la tradicional llibertat plena de les manifestacions i els debats parlamentaris, de manera que caldrà valorar fins a quin punt les decisions del Tribunal en aquest àmbit són traslladables més enllà de la qüestió de tanta «excepcional rellevància» que ha significat el procés sobiranista.

### 3.2 Les competències autonòmiques

Les resolucions del Tribunal han inclòs algunes novetats en el nostre sistema competencial, fonamentalment restrictives de l'àmbit autonòmic:

- En primer lloc, òbviament, les competències autonòmiques en matèria de consultes populars, reconduïdes a un espai molt marginal tant pel que fa als tipus de consulta que s'exclouen de la competència estatal sobre referèndums com pel que fa a les possibilitats de regulació i actuació autonòmica en el marc de la Llei orgànica de modalitats del referèndum.
- En segon lloc, amb el desenvolupament de la noció de «pertorbació competencial», clau en el reconeixement d'efectes jurídics a determinats actes i utilitzada freqüentment pel Tribunal en el marc del procés sobiranista.

<sup>96</sup> La inviolabilitat no converteix en constitucional una actuació inconstitucional, però eximeix de sancions sobre aquesta qüestió, molt especialment penals. Per tant, el Tribunal no ha analitzat el paper de la inviolabilitat amb referència a l'existència o no d'incompliments ni amb referència a la possible imposició de mesures d'execució (encara es podria plantejar una ponderació entre l'objecte de protecció de la inviolabilitat –el lliure debat parlamentari i polític– i el compliment mateix de les resolucions del Tribunal), de manera que el debat sobre si la inviolabilitat eximeix de responsabilitat penal per actuacions en exercici del càrrec parlamentari resta obert. Els termes de la discussió es poden veure en la STS 1117/2006, de 10 de novembre (cas Atutxa), que exclou de la inviolabilitat les actuacions de president i Mesa com a actuacions d'ordre intern i de caràcter més tècnic que polític, i, en una línia contrària a les al·legacions dels lletrats del Parlament de Catalunya, en la ITC 170/2016 i la ITC 24/2017, ja esmentades, publicades en el BOPC 206, de 8 de setembre de 2016, i en el BOPC 305, de 19 de gener de 2017, que discuteixen aquesta distinció i, sobretot, defensen la necessitat d'aplicar la inviolabilitat a aquests actes com a mitjà necessari per garantir el mateix bé a protegir per la inviolabilitat (de la resta de parlamentaris): la llibertat de debat i discussió.

- També amb el sotmetiment a control dels límits competencials en matèria de configuració de la mateixa Administració dels seus mitjans personals i materials d'actuació i de la determinació interna de funcions, i fins i tot de la denominació dels òrgans de la mateixa Administració.
- I, finalment, en relació amb la participació autonòmica en el procediment de reforma constitucional, tant per reconèixer una eficàcia especial a les seves iniciatives com per determinar també límits a les possibles actuacions de preparació i impuls de la reforma.

### 3.3 La democràcia directa

Naturalment, la figura del referèndum ha estat objecte central de l'atenció del Tribunal. Al marge de les qüestions competencials, aquesta atenció s'ha concretat en els elements següents:

- El desenvolupament i el reforç de la reserva de l'establiment i la regulació de referèndums a la llei orgànica, i específicament a la Llei orgànica de modalitats del referèndum, amb una visió estricta de les possibilitats directament obertes per la Constitució.
- La consideració expressa del referèndum com un element extraordinari, excepcional, en el nostre sistema, i la consegüent interpretació expansiva dels seus límits.
- La limitació del referèndum (consultiu) en relació amb les qüestions sotmeses a regulació constitucional, en virtut del respecte al procediment de reforma constitucionalment previst, en una construcció que malgrat que s'hagi fet en relació amb el referèndum autonòmic sembla també aplicable al referèndum d'àmbit estatal.

### 3.4 La funció integradora de la Constitució (vs. la funció normativa)

El Tribunal Constitucional va voler destacar, en la inicial STC 42/2014, la virtualitat integradora de la Constitució i, en conseqüència, de l'actuació del mateix Tribunal. En paraules seves, «la primacia de la Constitució no es pot confondre amb una exigència d'adhesió positiva a la norma fonamental, perquè en el nostre ordenament constitucional no hi cap un model de “democràcia militant” [...]. El plantejament de concepcions que pretenguin modificar el fonament mateix de l'ordre constitucional té cabuda en el nostre ordenament». Aquestes afirmacions permeten que fins i tot els qui pretenen modificar la Constitució es puguin sentir integrats en el seu sistema, i que en el diàleg que es planteja («els poders públics [...] són qui està cridat a resoldre mitjançant el diàleg i la cooperació els problemes que es desenvolupen [...]») s'assoleixin acords que permetin evitar l'exclusió del sistema del màxim nombre possible de ciutadans.

Que aquest inici hagi acabat, de moment, en incidents d'execució constants, un enfrontament institucional obert i procediments per desobediència, emfasitzant la virtualitat prescriptiva de la mateixa norma constitucional (amb cita de l'«antijurídica voluntat de continuar amb el “procés constituent a Catalunya” al marge de l'ordenament constitucional», ITC 24/2017, FJ 9), ha estat potser inevitable, però, en qualsevol cas, palesa el fracàs en aquest procés d'aquesta capacitat integradora del Tribunal i de la Constitució mateixa, que no assoleix reintegrar una part important de ciutadans en el seu sistema constitucional.

## 4 Bibliografia citada

ALBERTÍ ROVIRA, E. «Encuesta sobre la cuestión catalana». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 13 i ss.

ARBÓS MARÍN, X. «El Tribunal Constitucional como facilitador: el caso de la STC 42/2014», a *Instituciones de derecho parlamentario, VIII. La última jurisprudencia relativa al Parlamento*. [Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco], (2016), p. 21 i ss.

ARBÓS MARÍN, X. «[La nació: un pas endavant i dos enrere](#)». *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, (2010), p. 103 i ss.

BAR CENDÓN, A. «El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 208 i ss.

BARCELÓ I SERRAMALERA, M. «El derecho a decidir como instrumento constitucional para la canalización de problemas territoriales». *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 9 (2017), p. 361 i ss.

BARCELÓ I SERRAMALERA, M. «Reconocimiento y construcción del derecho a decidir en el sistema constitucional español», a BARCELÓ, M.; CORRETTA, M.; GONZÁLEZ BONDIA, A.; LÓPEZ, J.; i VILAJOSANA, J. M. *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. [Barcelona: Atelier], 2015, p. 91 i ss.

BLANCO VALDÉS, R. «Encuesta sobre la cuestión catalana». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 13 i ss.

CASTELLÀ ANDREU, J. M. «Consultas populares no referendarias en Cataluña». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 14 (2013), p. 121 i ss.

CASTELLÀ ANDREU, J. M. «Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 561 i ss.

CORCUERA ATIENZA, J. «Soberanía y autonomía. Los límites del 'derecho a decidir' (Comentario de la STC 103/2008)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86 (2009), p. 303 i ss.

Diversos autors. *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*. [Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms], 2005.

FERRAIUOLO, G. «Tribunal Constitucional y cuestión nacional catalana. El papel del juez constitucional español. Entre la teoría y la práctica», a CAGIAO CONDE, G. i FERRAIUOLO, G. (coords). *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. [Madrid: Libros de la Catarata], 2016, p. 110 i ss.

FERRERES COMELLA, V. «Cataluña y el derecho a decidir». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 461 i ss.

FOSSAS ESPADALER, E. «Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101 (2014), p. 273 i ss.

FOSSAS ESPADALER, E. «Encuesta sobre la cuestión catalana». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 13 i ss.

GALÁN GALÁN, A. «Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña». *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. 4 (2014), p. 885 i ss.

LÓPEZ BASAGUREN, A. «Sobre referéndum y comunidades autónomas: La Ley vasca de la 'consulta' ante el Tribunal Constitucional». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 9 (2009), p. 202 i ss.

MONTILLA MARTOS, J. A. «[La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña](#)» [en línia]. Barcelona: Instituto de Derecho Público [blog], 2015 [Consulta: juny de 2017].

MONTILLA MARTOS, J. A. «Encuesta sobre la cuestión catalana». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 13 i ss.

NIEVA FENOLL, J.; ROIG I MOLÉS, E. «El Tribunal Constitucional y sus nuevas, e insólitas, facultades de ejecución». *Diario La Ley*, núm. 8892 (2017).

RIDAO I MARTÍN, J. «La juridificación del derecho a decidir en España». *Revista de Derecho Político*, núm. 91 (2014), p. 91 i ss.

RIDAO I MARTÍN, J. «La oscilante doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las consultas populares por la vía de referéndum. Una revisión crítica a través de cuatro sentencias». *Estudios de Deusto*,

vol. 63/1 (2015), p. 359 i ss.

RIDAO I MARTÍN, J. *El dret a decidir: la consulta sobre el futur polític de Catalunya*. [Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic], 2014.

ROIG I MOLÉS, E. «[Siete cuestiones y una conclusión a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la ejecución de sus resoluciones](#)» [en línia]. Barcelona: Instituto de Derecho Público [blog], 2016.

ROIG I MOLÉS, E. «[De expectativas, frustraciones y prudencia judicial. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de febrero de 2015 sobre la Ley de consultas populares no referendarias de Cataluña](#)» [en línia]. Barcelona: Instituto de Derecho Público [blog], 2015 [Consulta: juny 2017].

SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M. «Encuesta sobre la cuestión catalana». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 13 i ss.

TAJADURA TEJADA, J. «La STC 42/2014, de 25 de marzo, respecto a la resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña: la introducción del 'derecho a decidir' en el ordenamiento jurídico español», a *Instituciones de derecho parlamentario, VIII. La última jurisprudencia relativa al Parlamento*. [Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco], (2016), p. 21 i ss. i p. 56 i ss.

URIÁS, J. «[Damaging the legitimacy of the Spanish Constitutional Court](#)» [en línia]. Berlín: *Verfassungsblog* [blog], 2017 [Consulta: juny 2017].

URIÁS, J. «[The Spanish Constitutional Court on the Path of Self-Destruction](#)» [en línia]. Berlín: *Verfassungsblog* [blog], 2017 [Consulta: juny 2017].

VILLAVARDE MENÉNDEZ, I. «Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38 (2016), p. 643 i ss.

VINTRÓ CASTELLS, J. «[El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014](#)» [en línia]. Barcelona: *Revista Catalana de Dret Públic* [blog], 2014 [Consulta: juny 2017].

VINTRÓ CASTELLS, J. «[El Tribunal Constitucional y la consulta en Cataluña: certezas, ambigüedades, decepción](#)» [en línia]. Barcelona: Agenda Pública [blog], 2015 [Consulta: juny 2017].

VINTRÓ CASTELLS, J. «[Decisiones parlamentarias y Tribunal Constitucional](#)» [en línia]. Barcelona: Agenda Pública [blog], 2015 [Consulta: juny 2017].

VINTRÓ CASTELLS, J. «[El Parlamento exprés: antecedentes y contexto](#)» [en línia]. Barcelona: Agenda Pública [blog], 2017 [Consulta: juny 2017].

VIRGALA FORURÍA, E. «Encuesta sobre la cuestión catalana». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 13 i ss.