



**Universidad**  
Zaragoza

## Trabajo Fin de Grado

Una mirada a la crisis actual del sistema  
constitucional español: perspectiva comparada  
A look to the current crisis of the spanish  
constitutional system: compared perspective

Autor/es

Carlos Lacasta Puyuelo

Director/es

Pablo Guerrero Vázquez

Facultad de Empresa y Gestión Pública  
2020

Autor del Trabajo: Carlos Lacasta Puyuelo

Director del Trabajo: Pablo Guerrero Vázquez

Titulo: Una mirada a la crisis actual del sistema constitucional  
español: perspectiva comparada

A look to the current crisis of the spanish constitutional  
system: compared perspective

Titulación: Gestión y Administración Pública

Resumen:

La dureza de la crisis financiera de 2008 tuvo como consecuencia más notable la activación de movimientos populistas nacionalistas. Bajo el amparo de una sociedad deprimida, afloraron los discursos excluyentes, los cuales rescataban viejas reivindicaciones que pusieron en jaque el sistema constitucional español. La quiebra de los pactos de 1978 tuvo como consecuencia el desafío al orden establecido más grave de los últimos 40 años, con dos vías diferentes de caminar hacia la secesión. La vasca de menor duración e intensidad. La catalana, que obligo a actuar de forma rápida y proporcional al Tribunal Constitucional y al Gobierno, desembocando en la primera aplicación del artículo 155 CE y en las primeras sentencias por sedición de la historia de la democracia española. Con un enfoque en el derecho comparado, se analizan brevemente las experiencias de parecido jurídico que viven o vivieron democracias occidentales de nuestro entorno, con el objetivo de verificar o desmontar los argumentos más empleados por los nacionalistas, de si es España una democracia real y efectiva, y si las democracias con las que buscan identificarse, son parecidas o diferentes en sus mecanismos para actuar frente a los desafíos de este tipo.

Abstract:

The harshness of the 2008 financial crisis had the activation of nationalist populist movements as the most prominent consequence. Under the protection of a depressed society, exclusive speeches emerged, which rescued old claims that put the Spanish constitutional system in check. The breakdown of the pacts of 1978 resulted in the most

serious challenge to the established order of the last 40 years, with two different ways of moving towards secession. While the Basque way was of less duration and intensity, the Catalan one was forced to act quickly and proportionally to the Constitutional Court and the Government, leading to the first application of Article 155 EC and the first sentences for sedition in the history of Spanish democracy. Then, from the perspective of the comparative law, the experiences of legal similarity that western democracies live or lived in our environment are briefly analyzed, with the main aim of verifying or dismantling the arguments most used by nationalists: whether Spain is a real and effective democracy or the democracies with which they seek to identify themselves are similar or different in their mechanisms to face up to challenges of this type.

# Índice

I.	Introducción.....	1
II.	Capitulo I: secesionismo y orden constitucional: España.....	3
	I2:            Primeros precedentes jurisprudenciales: Los planes de Ibarretxe.....	6
	I3:            El proceso soberanista catalán: Conflicto Constitucional.....	8
	I4:            1ª Fase soberanista: Artur Mas y la Consulta del 9-N.....	9
	I5:            2ª Fase soberanista: Puigdemont y el camino a la desconexión.....	11
III.	Capitulo II: Secesionismo y orden constitucional: Historia Comparada.....	15
	II1:          EEUU y la secesión	
	II2:          Italia: El Véneto y la secesión.....	19
	II3:          Alemania: Baviera y la secesión.....	21
IV.	Conclusiones.....	24
V.	Bibliografía.....	25
VI.	Anexo.....	26

# ***I.Introducción***

El presente trabajo aborda un problema de actualidad. La crisis territorial que desembocó en una crisis constitucional sin precedentes en la democracia española. Hechos que se han producido han una gran velocidad e intensidad, aun inacabados, que han producido una gran cantidad de jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y dada su cercanía, se han realizado pocos estudios aun relacionados con el tema.

Precisamente, los pocos estudios relacionados con el tema, junto al profundo interés e importancia que tiene, han sido las claves para decidirme a realizar el siguiente estudio. Un estudio como tema central, la secesión y su encaje constitucional, es decir, como los estados constitucionales abordan un tema tan sensible como la posibilidad de que territorios pertenecientes a su sistema, quiera iniciar procesos próximos a la separación. Su relevancia radica, precisamente, en la actualidad de su debate, con una crisis existencial del sistema constitucional español, que ha obligado a aplicar diferentes herramientas constitucionales por primera vez, véase la aplicación del art 155CE, o las primeras sentencias por sedición de la democracia. Solo con estas premisas, ya se justifica como un estudio de gran interés.

El objetivo general es ofrecer una visión, de los movimientos secesionistas y su respuesta constitucional con una perspectiva comparada. Y partiendo de esa estructura general, los objetivos específicos es averiguar si son legítimas una y otra actuación, si con la perspectiva comparada, nuestro marco constitucional es moderno o antiguo, si nuestra democracia goza de buena salud, y de si las reivindicaciones y actuaciones nacionalistas, que gustan de compararse con las democracias de nuestro entorno, y utilizar como argumento, el mayor avance de estas como motivación para buscar la secesión, son consistentes o si por el contrario, estas actúan de forma parecida o similar a la nuestra.

En los desafíos que se exponen en el trabajo, subyace una crisis de los sistemas constitucionales vigentes, con un enfoque mas profundo en nuestro país. En otras palabras, se ha puesto en duda la legitimidad del ordenamiento vigente, de la Corona, del Estado Autonómico, de las instituciones, con especial atención al Tribunal Constitucional, del que se dice es un Tribunal politizado, y de la rigidez de la

Constitución, que, al no permitir esta secesión, o al menos, no permitirla por los cauces seguidos por los secesionistas, se tacha de antidemocrática y poco adecuada para las reivindicaciones de nuestro tiempo. Además, de que la respuesta de los Tribunales a un desafío de semejante magnitud, se ha criticado sobremanera, no solo desde los ámbitos secesionistas, sino también desde los de la izquierda española. Según se dice, como es un conflicto político, la respuesta debe ser política, como si un Estado Social y de Derecho, uno moderno que se rige por el imperio de la ley, debiera taparse los ojos ante movimientos que buscan socavarlo. Esto es de una importante ridiculez, pues cualquier Estado serio, como se verá, responde ante movimientos que buscan enfrentarse a sus fundamentos básicos. Y en esta crisis, hay mucho teatro político, proyectado sobremanera con discursos fáciles y alejados de la realidad y complejidad que tiene un Estado que se articula en leyes. Defender que la ley, cuando no se esta de acuerdo con ella, pueda ser cambiada al antojo de cualquier movimiento, es de una irresponsabilidad manifiesta. Las leyes tienen sus cauces para ser modificadas, y en una democracia representativa como la nuestra, o las de nuestro entorno, no tiene menor legitimidad esto, que el que la masa pida a gritos su modificación en manifestaciones. Las dos comunidades que se analizan en este trabajo, País Vasco y Cataluña, aprobaron en referéndum la constitución vigente, y no parece muy sensato que, porque hayan pasado 40 años, se pueda venir ahora a moldear el ordenamiento solo al grito del desacuerdo.

La importancia de la ley en una sociedad es luchar contra el arbitrio, que esta misma sepa a que atenerse, que la conozca, que se actúe en base a ella, y que se cambie con procedimientos que respeten a la mayoría y a la minoría. La democracia representativa fue concebida para amparar el respeto a las minorías, y sobretodo, en el desafío catalán, esa minoría no ha sido respetada.

Con una estructura que empieza por aproximarse al contexto político-social de España en los últimos años, como factores que desembocaron en los hechos, que después son descritos desde el punto de vista jurídico-constitucional. Se da un repaso a los dos desafíos, se analizan sus procesos, y la respuesta de la Constitución, vertebrada por el Tribunal Constitucional y el Gobierno, para finalizar con una comparación jurídica con constituciones de nuestro entorno, es decir, con procesos y respuestas similares de otras democracias liberales.

## ***II. Capítulo I***

### ***Secesionismo y Orden Constitucional: España***

#### ***Contexto Político y Social:***

La caída de Lehman Brothers en 2008 supuso el inicio de un cambio de época. Con su quiebra, se *oficializó* lo que muchos economistas ya temían, un colapso financiero global. Posteriormente, los mercados financieros internacionales se desplomaron, así como las principales bolsas, y los países, sobretodo europeo y EEUU entraron en una crisis económica devastadora. Sin entrar mas a explicar los detalles de las crisis, pues no es el objeto de este trabajo, nos centraremos en las consecuencias de esta crisis en España, uno de los países mas castigados.

Como ya es sabido, en 2011, el Partido Popular ganó las elecciones nacionales, y como consecuencia Mariano Rajoy accedió a la presidencia. Acto seguido, y una vez ya en el gobierno, se constató la difícil situación a la que se enfrentaba el país, con unas familias y empresas endeudadas sobremanera y un sistema bancario “podrido” en sus activos. A esto, habría de sumársele, las *amenazas* que desde la UE se lanzaban en favor del rescate de la economía española con el objeto de salvar el euro. Mucho se presionó esos días para que el presidente del gobierno asumiera un programa de rescate que cedía soberanía a las principales instituciones europeas y el FMI, la coloquialmente denominada *Troika*. Para evitar esta intervención, el gobierno tuvo que adoptar una serie de reformas estructurales de gran profundidad, vía recortes en los presupuestos públicos, que supusieron la debilitación del Estado de Bienestar, unida a una reforma laboral (2012) que redujo derechos laborales en favor de una mayor flexibilidad que pudiera hacer reflotar el mercado laboral. Como última medida a resaltar, el rescate bancario financiado con dinero público, que añadió aún más crispación social. La suma de las medidas comentadas unida a la situación, un paro asfixiante, una actividad económica reducida, desahucios, cierre de empresas etc., fue el caldo de cultivo,

perfecto, para el surgimiento de populismos, estos tanto a nivel nacional como autonómico.

Debemos resaltar, que el populismo es una ideología que se caracteriza por aportar soluciones fáciles y sencillas a problemas profundos y complejos, hace mucho uso de los discursos incendiarios, facilones y llamativos, para que estos lleguen al ciudadano con mayor rapidez y eficacia. No se preocupa por explicar con detalles o con argumentos técnicos los problemas reales de la política real, sino que reduce la política a una suerte de ejercicio propagandístico, donde lo importante no es tanto *si son las medidas correctas* como *sin son las medidas que mejor se pueden vender*, y esto es muy importante, porque a menudo estas “medidas que mejor se pueden vender” a la hora de ponerlas en practica son imposibles de cumplir, ya sea por diversos motivos económicos, legales etc. pero eso no importa, porque para el populismo lo importante es llegar-al poder-no importa cómo, y si una vez se consigue llegar- ya se vera como se adapta el discurso a la realidad de gobernar-.

Por lo tanto, para que el populismo surja y para que pueda tener un recorrido importante en una sociedad y en un momento dado, es importante que se cumplan dos factores, por un lado, una situación de crisis económica y social fuerte-como hemos observado, previamente, esta existía y de mucha intensidad- y una crisis política o institucional-que no se ha expuesto anteriormente, pero existía también, con la exposición de una cadena de casos de corrupción, en unos casos presunta y en otras efectiva de , en general, todo el espectro político del país- con estos dos factores cumpliéndose, el populismo a tenido espacio suficiente para implantarse en la actualidad política de España. Y lo ha hecho a nivel nacional, con el surgimiento de PODEMOS y su discurso antisistema, con el objetivo político real de desestabilizar un régimen que ellos creen ilegítimo y su sustitución por otro de corte republicano. Y, por otro lado, y que mas nos interesa dado el carácter de este trabajo, el populismo de corte nacionalista, con su mayor exposición en la comunidad autónoma de Cataluña.

En Cataluña, esta realidad populista, empezó a tener su introducción después de los hechos ocurridos el 14 y 15 de junio de 2011, cuando una masa de ciudadanos asedio el Parlament, exigiendo el fin de los recortes en el presupuesto público. Los diputados tuvieron que salir en helicóptero. Es posible que ese día tuviera una fuerte influencia en los planes del entonces President, Artur Mas, pues quizás esa experiencia le hiciera reflexionar sobre su estrategia política, al ser él, máximo exponente de esos recortes,



debió de pensar que necesitaba buscar una salida a su crisis política personal, y cambiar el sentido de a quien se dirigía esa ira que había cercado la cámara catalana aquel verano. Esto, ha sido expuesto por el periodista Enric Juliana, en la Vanguardia:

“[...] Hasta que un día se encontró con el Parlament de Catalunya rodeado de manifestantes, inflamados por las consignas del 15-M. Algunos diputados fueron acosados y el gobierno catalán tuvo recurrir a un helicóptero para poder entrar en el recinto. (15 de junio del 2011). Es el único gobierno europeo al que le ha ocurrido una cosa similar en los últimos diez años. Aquel día también podríamos decir que empezó todo. El jansenismo empezó a pensar que quizá se estaba equivocando. CiU empezaba a bajar en los sondeos y en paralelo a la protesta urbana del 15-M, en las capitales de comarca aceleraba y ganaba adeptos el otro movimiento contestatario: “In-de-pen-dència!” Dicho en pocas palabras: “Si es la hora de los radicales, también nosotros vamos a ser radicales” [...]. Enric Juliana, La Vanguardia 2 de abril de 2017

Como se puede observar en el editorial-*si es la hora de los radicales, también nosotros vamos a ser radicales*”- el populismo se instala cuando la situación lo propicia, por lo tanto, no solo llego con la crisis económica de 2008 fuertes cambios en las políticas presupuestarias, también llego una forma diferente de entender la política y de practicarla, además de cambios en los objetivos de los partidos. Por lo que respecta a Cataluña, el populismo se instalo en los partidos nacionalistas, los radicalizo y transformo, hacia una deriva secesionista que se inició en la manifestación de la Diada en septiembre de 2012, que fue un punto de inflexión, para el desarrollo que posteriormente tuvo el *procés*. Se debe añadir también, el profundo impacto que tuvo la STC 31/2010, la famosa sentencia del Estatuto de 2006. Todo esto se analizará con mas profundidad, pero atendiendo a criterios más jurídicos o jurídico-constitucionales. Lo comentado era necesario para aportar un contexto político-social que influyó en los acontecimientos que posteriormente tuvieron una respuesta constitucional sin precedentes.

## *Primeros precedentes jurisprudenciales: los planes de Ibarretxe*

En el epígrafe anterior hemos comentado el contexto político-social de España previo al *procés*. Como se puede observar no se ha expuesto nada de los planes del nacionalismo vasco, y esto se explica porque el nacionalismo vasco no adolece- a mi modo de ver- de un populismo originado por el contexto mundial de la crisis económica de 2008 que tuvo un fuerte impacto en España, pues como se ha comentado, el nacionalismo independentista catalán se origina, en gran parte, como una huida hacia delante de los dirigentes catalanes de aquel momento, habida cuenta de la situación de profundo malestar social y económico que por aquellos años sobrevolaba a la sociedad española en su conjunto, pero que en Cataluña, fue aprovechado para ser re direccionado a un Estado Español, como causante, *real*, de la situación.

Por lo tanto, el nacionalismo catalán actual fue producto de las circunstancias económico-sociales y del populismo que emanan de esas circunstancias, por el contrario, el nacionalismo vasco ya actuaba con objetivos secesionistas antes de la crisis económica y la de la posterior crisis institucional. Y este tiene su máxima expresión, en el lehendakari Ibarretxe, y sus dos planes para la consecución de la independencia de Euskadi.

El primer plan Ibarretxe se puede decir que comienza en el año 1998, cuando los partidos nacionalistas vascos, catalanes y gallegos realizan la Declaración de Barcelona, y posteriormente, llegan a un acuerdo, el llamado Acuerdo de Lizarra, donde se pone de manifiesto que para lo que ellos llaman “resolución del conflicto” debe tener Euskadi “palabra y decisión”, y sobre estos pilares se sientan el primer ciclo soberanista desde la aprobación de la Constitución de 1978. (Miguel BÁRCENA, 2019). Una vez sentados los pilares, se busca expresarlos jurídicamente, e Ibarretxe utiliza la reforma del Estatuto de Autonomía, presentada el 25 de octubre de 2003 en el Parlamento Vasco, para llevar el “ámbito vasco de decisión a derecho a decidir”. Posteriormente, el 30 de diciembre de 2004, esta propuesta de estatuto fue aprobada en la cámara Vasca, y en su preámbulo buscaba legitimidad al amparo del derecho internacional y estiraba la interpretación del foralismo, “ *el derecho del pueblo vasco a decidir su propio futuro, integrado en dicho sujeto la comunidad autónoma vasca, la comunidad foral de Navarra y los tres territorios del país vasco francés* ” , como se puede observar el preámbulo es una declaración de intenciones, que después en el articulado se confirma,

concretamente en el artículo 13, que reconoce el “*derecho a la libre decisión de las ciudadanas y ciudadanos vascos*” para *manifestar su voluntad clara e inequívoca de alterar íntegra o sustancialmente el modelo y régimen de relación con Estado español*. (Miguel BÁRCENA, 2019).

La reforma del estatuto del País Vasco aprobada y previamente expuesta, es el llamado primer plan Ibarrexe, que no tiene consecuencias constitucionales sin la aportación fundamental del segundo plan Ibarretxe, y este tiene su propia expresión jurídica en la ley del Parlamento Vasco 9/2008, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma, sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y normalización de la situación política. Y esta expresión sí, tiene consecuencias constitucionales derivadas de la STC 103/2008:

Se puede afirmar que el Tribunal basa la inconstitucionalidad de dicha ley en tres argumentos, la invasión de competencias del Estado en materia referendaria (art 149.1.32), la inobservancia del procedimiento parlamentario en la elaboración de la ley y por último, la vulneración del art 2 CE, que se refiere a la unidad de la nación española. (Miguel BÁRCENA, 2019). Una vez establecidos los tres argumentos centrales, se debe comentar como más importante el que la ley se atribuía una competencia implícita como fundamento de la consulta no vinculante, y esta para el Tribunal, no tenía la competencia (se omitió la palabra referéndum en la Ley) aunque para el Tribunal una consulta popular es referendaria cuando versa sobre un asunto de interés público, se dirige a un cuerpo electoral y el procedimiento para formar la voluntad de los llamados a expresarla por un procedimiento electoral, con censo, garantías administrativo-electorales y jurisdiccionales (STC 103/2008,FJ2), siendo indiferente para considerarla referendaria, su carácter vinculante o no(FJ3). En otras palabras, aunque la ley intenta omitir la palabra referéndum, a sabiendas de que no tiene la competencia para convocar referendums, más allá de las de reforma del estatuto de autonomía o de la anexión de Navarra al País Vasco(DT 4 CE), el Tribunal en los fundamentos citados, explica que no es determinante que aparezca como un referéndum o que se denomine como tal, sino que lo que es determinante es que en la práctica, como se ha citado, actuó como un referéndum –con los requisitos que ha expuesto el Tribunal– por lo tanto, se dirime por el Tribunal, que es un referéndum *escondido*, y ya motivo de inconstitucionalidad, pero va más allá, porque la ley impugnada también parte del

reconocimiento inicial de la existencia de un *derecho a decidir del pueblo vasco*, y lo hace contemplando dos sujetos diferenciados, la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español, entendiéndolo como un Estado ajeno al País Vasco, cuando precisamente este forma parte del otro, lo que, en otras palabras, sería como otorgar una porción de la soberanía de España a una región, y esto iría contra el art 2 CE, como precisamente recuerda el Tribunal “*la cuestión que ha querido someterse a consulta de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco afecta(art 2CE) al fundamento del orden constitucional vigente( en la medida que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano, o cuanto menos, de la relación que únicamente la voluntad de este puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas y por ello solo puede ser objeto de consulta popular por vía del referéndum de revisión constitucional,(FJ 4)*”

Como se puede observar, el Tribunal Constitucional, sin entrar a valorar si es posible el derecho de secesión o no, si que avisa que de serlo solo podría ser a través de la vía de la reforma de la constitución (art 168CE), cosa importante que trataremos más profundamente con la jurisprudencia sobre el *procés catalán*, y que tendrá una gran incidencia, posteriormente, en el capítulo del derecho comparado.

Con la sentencia expuesta, el tribunal sentó las primeras bases de su jurisprudencia en relación con el llamado “derecho a decidir” y con la institución del referéndum, que se verá obligado a perfeccionar con el *procés*.

### *El proceso soberanista catalán: Conflicto Constitucional*

Se ha debatió mucho acerca de cuáles fueron las razones por las que, a partir de 2012, estallo en la comunidad autónoma de Cataluña, un proceso, que tenía por objetivo conseguir la independencia de esta del Estado español. Pero sin entrar mucho a analizar las razones, se puede decir que la aprobación del nuevo estatuto de autonomía de Cataluña en el año 2006, que fue aprobado en las Cortes Generales y ratificado en referéndum por el pueblo de catalán, y su posterior impugnación por el Partido Popular al Tribunal Constitucional, resolviéndose con la “*famosa*” sentencia sobre el estatut, 31/2010 que básicamente declaro inconstitucionales la mayoría de sus artículos. Esta sentencia, se ha usado como base de legitimidad para los dirigentes catalanes a la hora

de reivindicar la independencia. Y, en mi opinión, y como se ha explicado anteriormente en el contexto político-social, las terribles consecuencias de la crisis económica en Cataluña que necesitaban de encontrar un culpable. Y este, para los dirigentes catalanes es el Estado español.

Este bloque relativo al análisis constitucional del *procés* catalán se dividirá en dos fases para su mejor análisis, por un lado, el proceso que va desde la Diada de 2012 a las elecciones plebiscitarias de 2015, con Artur Mas al frente, y por otro lado, el proceso que va desde 2015 hasta la sentencia del Tribunal Supremo a los principales dirigentes de este desafío constitucional.

### *1ª Fase soberanista: Artur Mas y la Consulta del 9N*

Una vez concluida la Diada de 2012, Artur Mas, presidente de la Generalitat de Cataluña en aquel momento, decidió iniciar un proceso que tenía por objetivo la realización de una consulta de carácter no vinculante para preguntar a la ciudadanía catalana sobre una posible independencia. La primera consecuencia jurídica se encuentra en la resolución que aprobó el parlament 5/X del 23 de enero de 2013, que tenía como principal núcleo que declaraba al pueblo de Cataluña como un sujeto político y jurídico de carácter soberano que tenía derecho a decidir sobre su futuro. Esta fue impugnada por el Gobierno y el Tribunal Constitucional la resolvió con la S 42/2014, con dos elementos diferenciados, ya que, por un lado, anulo la primera parte de la resolución, la referida a que el pueblo de Cataluña fuera soberano y por tanto pudiera decidir su futuro por sí mismo, pero salvo la segunda parte, dando oportunidad a que pudieran tener sus aspiraciones dentro del marco político. Más aun, y de no poca importancia, el Tribunal ampara que el pensamiento político independentista tenga cabida dentro del marco constitucional pero, exclusivamente, si se desarrolla dentro de los límites de reforma constitucional (art 168 CE), como se refleja en el FJ 4, “ *el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de unas actividades que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimiento de reforma de la*

*constitución, pues el respeto a los procedimientos es, siempre, y en todo caso, inexcusable”* . Para el Tribunal por lo tanto no existe clausula de intangibilidad alguna en nuestra constitución y todo puede ser reformado, pero debe ser a través de la misma constitución (art 168CE) por su procedimiento de reforma.

Posteriormente, se aprobó en el parlamento de Cataluña la ley 10/2014 que tenía un fondo muy parecido a la ley del parlamento Vasco 9/2008 porque su objetivo era camuflar como una consulta un verdadero referéndum. A la par que esta, entro en vigor el decreto 129/2014 que convocaba la consulta sobre el futuro de Cataluña. Se presento un recurso de inconstitucionalidad por el presidente del Gobierno. La STC 31/2015 afectaba a la ley 10/2014, donde el Tribunal salva las consultas no referendarias pero vuele advertir que se intenta tapar un referéndum no llamándolo como tal, aunque en la práctica si lo sea. Y, por otro lado, rescata jurisprudencia de la STC 42/2014 al observar que el objeto de la consulta versa sobre fundamentos de orden constitucional y recuerda que estas materias, como la soberanía, solo pueden ser abordadas por el procedimiento de reforma constitucional (FJ 6). Por otro lado, la STC 32/2015 tumbo el decreto 129/2014, al convocar una consulta sobre el futuro político de Cataluña porque para el Tribunal *“no hay duda de que se está convocando una verdadera consulta referendaria”* (FJ3). Como se puede observar la jurisprudencia del Tribunal camina sobre esos dos mismos pilares, la posibilidad de la reforma constitucional para el camino que los catalanes quieren recorrer, y la imposibilidad de convocar un referéndum sin la autorización previa del Gobierno y sobre materias que solo pueden ser tratadas con el procedimiento de reforma. Finalmente, la STC 138/2015 declaro inconstitucionales las formas de actuar de la Generalitat para convocar la consulta del 9N, para el Tribunal estas no se adecuaron a unas mínimas garantías democráticas.

La consulta no conto con efectos jurídicos y fue un punto muerto para el presidente Artur Mas que, frustrado, decidió convocar elecciones autonómicas que el denomino *“plebiscitarias”*, con el objetivo de que el cuerpo electoral de Cataluña pudiera expresarse sobre la idea de la independencia, utilizando una herramienta legal, y para ello se formo una candidatura independentista unitaria que debía obtener una mayoría absoluta para legitimar el proceso. El resultado, no arrojó una mayoría clara como se pretendía (Sáenz Royo, 2017). Posteriormente, se empezó a negociar una investidura con Más como candidato pero la CUP forzó y se negó, produciendo que este fuera apartado y se propusiera a Carles Puigdemont como candidato, resultado investido el 10

de enero de 2016, y dando comienzo a la segunda etapa del *procés* que se va a analizar, con el cambio de Presiente.

## 2ª Fase Soberanista: Puigdemont y el camino a la desconexión

Se debe advertir que antes de la investidura de Carles Puigdemont, la CUP, como condición para esta, exigió la aprobación en la cámara catalana de una resolución, (1/XI, de 9 de noviembre de 2015) para iniciar “*un proceso político y constituyente con el objetivo de crear un Estado catalán independiente*” y que previamente a esto el Partido Popular reformo la LOTC para dotar a este de facultades ejecutivas de sus resoluciones. La resolución fue impugnada y abordada por la STC 259/2015 donde el Tribunal anula toda la resolución dada la inconstitucionalidad de reconocer la soberanía de una comunidad autónoma y de obviar la Constitución y su procedimiento de reforma para alterarla, porque para el tribunal “ *cuando se pretende alterar contenidos constitucionales de manera unilateral y se ignoran de forma deliberada los procedimientos expresamente previstos a tal fin en la Constitución, se abandona la única senda que permite llegar a ese punto, el derecho*”(FJ 7), nuevamente remarcando enfáticamente que solo a través del derecho se puede crear derecho o como, en palabras de Torcuato Fernández Miranda “ de la ley a la ley a través de la ley”, para incidir en que la vía que está llevando a cabo los soberanistas desborda la constitución y las reglas democráticas y por tanto su inconstitucionalidad esta fuera de toda duda. Posteriormente, Puigdemont fue investido y la actividad parlamentaria se condujo exclusivamente a avanzar en la causa independentista con distintas resoluciones de menor importancia hasta la llegada de septiembre de 2017.

Cabe resaltar que, previamente a los hechos acaecidos en septiembre de 2017, el Parlament aprobó unos presupuestos en marzo con una partida que estaba destinada a financiar el referéndum, nótese que puede ser esta la fuente de la futura imputación por prevaricación, pero de cualquier manera lo importante es que sirve como antesala de lo que va a ocurrir. Para empezar, en septiembre de 2017 se vivieron dos jornadas parlamentarias que fueron, cuento menos, dantescas, no solo por el contenido de lo aprobado, sino también por la vulneración flagrante de los derechos de los parlamentarios de la oposición. Las leyes 19/2017 “del referéndum de autodeterminación” y la ley 20/2017 “de transitoriedad jurídica y fundacional de la

República” fueran aprobadas por un procedimiento abreviado (art 81.3 RPC) que no permitió conceder el plazo necesario de trámites y de debate, violando los derechos de una oposición que, en bloque, rechazo, así como, el Consejo de Garantías Estatutarias, que también se opuso.

En lo que respecta a la ley 19/2017, de 6 de septiembre, que estableció un régimen jurídico excepcional con el objetivo de regular y garantizar un referéndum de autodeterminación, y tuvo su respuesta en la STC 114/2017, donde el Tribunal la declaró inconstitucional completamente por “ *alzarse frente a la soberanía nacional que reside en el pueblo español*”, destaca también “ *su resuelta ajenidad al ordenamiento constitucional*” y aborda también el que la ley haga referencia al derecho de autodeterminación. También advierte el Tribunal que la ley desconoce las competencias en materia de referéndum (art 149.1 y 92 CE), vulnera la soberanía nacional reconocida en el art 2 CE y la supremacía de la Constitución, de la necesaria sujeción de los poderes públicos a esta, y de que su aprobación vulnera cualquier procedimiento con garantías democráticas. En esta sentencia, el Tribunal levanta la voz más si cabe, con un lenguaje más firme, aunque recordando que la Constitución no es intocable, que puede ser reformada en su totalidad. (Miguel BÁRCENA, 2019).

Por otro lado, la STC 124/2017, aborda el recurso contra la ley 20/2017 “de transitoriedad jurídica y fundacional de la República” y para el Tribunal “ *se trata de una pretensión de ruptura total y absoluta de una parte del territorio del Estado con el orden constitucional y estatutario establecido, de modo que la Ley impugnada no busca ni quiere fundamentarse en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que sin embargo la vinculan, situándose así en una resulta posición de ajenidad respecto del ordenamiento constitución vigente*” , y añade los argumento de las sentencia anterior, que le dan a este muchas facilidades para declararlas inconstitucionales al salirse por completo de los márgenes de la Constitución, al intentar dejarla sin efecto e imponerse como leyes superiores, tales acciones no pueden motivar por parte del Tribunal otra consideración, pues en palabras vulgares “ tales leyes , fulminan el ordenamiento vigente, tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía”, se puede observar como aquellos días, lo dirigentes catalanes caminaban ya hacia un limbo jurídico sin base alguna, y que todas sus decisiones, serian, desde un punto de vista constitucional, confrontables.



Los hechos acontecidos después se encaminaban a preparar el referéndum del 1 de octubre, de estos se destacan la aprobación el 7 de septiembre de la Resolución 807/XI que designo los miembros de la sindicatura electoral al amparo de la DF tercera de la ley 19/2017, que se debe recordar estaba suspendida y, por lo tanto, el Tribunal las suspendió. El Decreto 139/2017 de convocatoria de referéndum de autodeterminación de Cataluña que tumbo la STC 122/2017 y el Decreto 140/2017 que contenía normas complementarias para la celebración del referéndum y fue tumbado, también, por la STC 121/2017. Con estos antecedentes, se llega al 1 de octubre, fecha de la celebración, con la polémica actuación policial que fue muy criticada en Cataluña y en el mundo. Y a pesar de los esfuerzos del Gobierno, el referéndum se celebra, aunque sin garantías democráticas, ni administración electoral, ni censo. Con la victoria de Si, y al amparo de las leyes suspendidas por el Tribunal Constitucional, el presidente de la Generalitat realiza una declaración unilateral de independencia y la deja en suspenso, buscando la mediación internacional y el dialogo con el Gobierno. A pesar de ello, el Gobierno aprueba en consejo de ministros el 11 de octubre, el requerimiento, como paso previo, a la aplicación del art 155 CE, y lo remite a la Generalitat. Se le insta a volver a la legalidad. El 21 de octubre, se celebra otro Consejo de Ministros donde se entiende por no atendido el requerimiento. El 27 de octubre, el Parlament aprueba dos resoluciones para declarar la independencia y por la tarde el Senado aprueba la aplicación del art 155 CE mediante una resolución con las medidas planteadas por el Gobierno, la Orden PARA /1034/2017 y habilita un presupuesto extraordinario para su aplicación. Por último, el 27 de octubre se aprueban varios Reales Decretos para cesar a Carles Puigdemont, a todos sus consejeros, disuelve el Parlament, convoca elecciones para el 21 de diciembre y reorganiza la administración autonómica. Se puede decir, que ante una insurrección constitucional de tal magnitud, la aplicación del art 155 CE era el único mecanismo de coerción del que podía disponer el Gobierno.

Por otro lado, es de un importante interés destacar, el papel del Rey con su discurso del 3 de octubre de 2017. Un discurso este, que genero mucha controversia en la izquierda radical española y en el movimiento independentista, dado que instaba a las instituciones del Estado a restablecer el orden constitucional en Cataluña, y abroncaba los actos realizados por los líderes independentistas con dureza. Se interpreto como una legitimación de los actos policiales ocurridos durante la celebración del referéndum y como una ausencia de amparar un dialogo entre el Gobierno de la Nación y el de la

Comunidad. Desde el punto de vista constitucional, el papel del Rey es el de ser el símbolo de la unidad y permanencia del Estado, como reconoce la Constitución en su art 56.1 *“El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes”*, y aunque por un lado, ha sido muy criticado por lo que algunos considera un desborde de sus prerrogativas, al tacharse el discurso de político, lo cierto es que el papel del Rey cubrió una ausencia en el liderazgo en el Estado, dado que el Presidente Mariano Rajoy no salió a tranquilizar a la Nación hasta el día en que envió el requerimiento a la Generalitat, y esto fue posterior al discurso del Rey. La doctrina, por otro lado, ha discutido mucho acerca de su encaje constitucional, se podría afirmar que el derecho de mensaje, que ya fue ejercido por el Rey Emérito durante del Golpe de Estado del 23-F, se encaja en el derecho constitucional español como una costumbre constitucional (Moral, 2018) .Por el contrario, el Rey no debería asumir el papel de una parte del conflicto porque entonces asume una responsabilidad, que como se vio, , recae en el, ya sea positiva o negativa, pero, en cualquier caso, esto desgasta el papel de la Corona, que debe ser una institución simbólica y neutral que no entre en el debate político de ninguna clase, pues ese papel corresponde al Gobierno de la Nación, dado que su renovación corresponde a los electores, pero el Rey y la Corona tienen un papel permanente, de ahí la importancia de que mantenga un papel discreto e imparcial con respecto a la actualidad política del país.

Una vez transcurridas las elecciones del 21 de diciembre de 2017, se constituyó el nuevo Parlament y se procedió a las negociaciones parlamentarias de cara a buscar un nuevo Presiden, hubo unos intentos infructuosos, pues se intentó investir por vía telemática a Carles Puigdemont, huido tras el inicio de las actuaciones judiciales con otros consejeros a Bruselas. Esta vía fue descartada por su imposibilidad legal. Se intentó con Jordi Turull y Jordi Sánchez, el último no pudo por que se denegó dos veces su libertad provisional por el Tribunal Supremo, y Turull no recibió el apoyo necesario, al abstenerse las CUP. Finalmente, se propone a Joaquim Torra, que sale investido con el apoyo final de las CUP, y toma posesión del cargo el 17 de mayo de 2018. No es hasta al 1 de junio de 2018, con la toma de posesión de todos los consejeros, cuando se levanta el art 155 CE.

El conflicto catalán sigue, y tras las sentencias del juicio en el Supremo, donde el Tribunal los hayo culpables de sedición y malversación, y aun con el mismo Puigdemont y otros consejeros fugados, el conflicto adquiere otro matiz, y el nuevo Gobierno busca una salida política, que no sea dirigida ni por el ámbito jurisdiccional ni judicial, aunque, realmente, esto solo depende de que los dirigentes catalanes no sigan por la vía de la ilegalidad, porque se produce un efecto acción y reacción que los tribunales no pueden obviar, en un Estado democrático y de derecho como el español. Como indica el TC en su jurisprudencia, a lo largo de todo el conflicto que se ha repasado, todo es posible por la vía de la reforma constitucional del art 168CE, que es la única posible.

## *Capítulo II*

### *Secesionismo y Orden Constitucional: Historia Comparada*

#### *EEUU y la Secesión:*

El objeto de este trabajo requiere de una comparación con otras democracias liberales, y con como sus Constituciones y Tribunales abordan un posible desafío secesionista. En el primer caso, EEUU, resulta de un gran interés dada la articulación de este país, siendo una República de carácter muy descentralizado, una autentica Federación de Estados con una alta autonomía. Aquí es donde, precisamente, se han juntado dos visiones de interpretación de la Constitución de 1789. Desde su fundación, estas dos visiones se encontraban entre los Federalistas, que otorgaban una mayor importancia a la Unión en su conjunto que a los derechos de los Estados, de esta corriente fueron los padres fundadores y presidentes George Washington y John Adams, y por otro lado, los llamados demócratas-republicanos, que eran partidarios de una mayor descentralización

y una priorización de los derechos de los Estados sobre la Unión, de esta corriente eran, los también padres fundadores y presidentes, Thomas Jefferson y James Madison.

Una vez introducido el contexto americano, es de importancia advertir sobre una teoría constitucional que surgió en Massachusetts, en cuanto a la defensa de los derechos de los Estados. Fue formulada por John Calhoun, político y filósofo de Carolina del Sur, que afirmaba que cualquier Estado tiene el derecho de declarar nula cualquier ley creada por el Congreso, si la considera inaceptable e inconstitucional, y que tenía como fin último otorgar un derecho a la secesión si un Estado entendía vulnerados sus derechos por el Gobierno Federal. Esta se denominaba teoría constitucional de la anulación. Y se puso de manifiesto con los conflictos tarifarios de Carolina del Sur de 1828 y 1832, ostentando la vicepresidencia de esta última, John Calhoun, que impuso un veto a los aranceles que el Gobierno federal imponía a su Estado, alegando para ello, que los aranceles eran un abuso de poder con fines recaudatorios para *“favorecer la industria de una sección del país y arruinar la otra”*. (Herrán, 2006).

Con la llegada de Abraham Lincoln al poder en 1861 y la secesión de los Estados del Sur, dio comienzo la guerra civil americana. Es sabido que Lincoln era un firme defensor de un Estado federal fuerte y que era contrario a la esclavitud, esto motivo que mas Estados del sur se unieran a la Confederación en defensa de lo que ellos creían eran sus derechos históricos. Los llamados *State's Rights* o derechos de los Estados que teorizaron Alexander Stephens, vicepresidente de la confederación, y Judah P. Benjamin, fiscal general de la Confederación, según los cuales se otorgaba una base para una autotutela individual del contrato confederal formulado por la Constitución de 1789 (Miguel BÁRCENA, 2019), y este se había incumplido al no respetar Lincoln aquellos, concretamente el de la esclavitud, con lo que al no ser defendidos por los Estados del norte, se arrogaron el derecho de secesión al entender que ya no estaban vinculados por una constitución incumplida. Esto motivo un sangriento conflicto de 4 años que se saldo con una victoria de la Unión sobre los Estados del sur y Lincoln, aprovechando la victoria, impulso una reforma constitucional, la decimotercera enmienda, que abolía la esclavitud en todo el país. Los Estados derrotados del sur, no tuvieron más remedio que acatarlo, aunque no estuvieran de acuerdo, con la aprobación por dos terceras partes de las asambleas legislativas de los Estados miembros, pues es suficiente, para la aprobación de una enmienda constitucional.

Con la conclusión de la Guerra de Secesión (1861-1865) y el posterior asesinato de Lincoln, el Tribunal Supremo de EEUU, tuvo que resolver una cuestión de índole constitucional, el conocido caso *Texas vs White* (1869), donde los hechos databan de los años de la guerra, cuando el gobierno confederal de Texas emitió bonos del tesoro. El Tribunal Supremo, entendió que la Unión era perpetua, porque según sus palabras, la Constitución *“en todas las disposiciones, articula una Unión indestructible compuesta por Estados indestructibles. Por lo tanto, cuando Texas se incorporó a los Estados Unidos, entró en una relación de indisolubilidad. Todas las obligaciones de la unión perpetua, y todas las garantías del gobierno republicano en la Unión, quedaron vinculadas de inmediato al Estado. El acto que consumó su admisión en la Unión fue algo más que un contrato: fue la admisión de un nuevo miembro al cuerpo político. Y fue definitivo. La unión entre Texas y los otros Estados fue tan completa, perpetua e indisoluble como la unión entre los Estados originales. No había lugar para reconsideración o revocación, excepto a través de la revolución o mediante el consentimiento de los demás Estados”*, con estas palabras, el Tribunal Supremo interpreta la Constitución como una Unión completa y fuerte, donde esta es más importante que la singularidad de cada Estado, y cierra así un debate abierto desde la fundación de la República y que provocó una Guerra Civil. Es interesante observar como no cierra definitivamente la puerta a una posible secesión, condicionándola a una revolución que acabe con el orden establecido o que todos los demás Estados la acepten de una forma consensuada, esto no deja de ser inquietante, porque el Tribunal parece legitimar la violencia como vía para conseguir la secesión de los Estados, cuando esto, en España por ejemplo, nunca sería una opción legítima, véase, por ejemplo, el caso del terrorismo de ETA, que el Estado y los Tribunales demostraron ser una vía muerta para conseguir la independencia. Dicho esto, no hay duda, de que los padres fundadores nunca pensaron que la secesión de los Estados fuera posible o una opción, sino que pretendieron dotar al país de una Constitución fuerte que, por encima de todo, priorizara la Unión.

Para finalizar esta aproximación a los conflictos territoriales de EEUU, creo importante comentar el caso que se dio en Mississippi en 1962, durante la presidencia de John F Kennedy, cuando después de una sentencia del Tribunal Supremo, que declaró inconstitucional la segregación racial en las escuelas y universidades del país. El Gobernador Ross Barnett, que al principio declaró que la acataría, no permitió después

que un exmilitar negro, James Meredith, se matriculara en la Universidad de Mississippi, por ser de blancos, contraviniendo, de forma evidente, la sentencia del Tribunal Supremo. Esta negativa dio lugar a disturbios en el campus y como consecuencia hubo un muerto y más de 70 heridos. En este contexto, el presidente Kennedy, ordeno al cuerpo de Marshalls de los EEUU, a una federalizada Guardia Nacional de Mississippi y al 503 Batallón de la Policía Militar que intervinieran en el Estado, sustituyendo a la policía de carreteras de Mississippi, por depender del Gobernador, y aseguraran el cumplimiento de la sentencia del Supremo, para que los habitantes negros pudieran matricularse en las instituciones de enseñanza pública de forma libre. Con estos acontecimientos, el presidente Kennedy, pronuncio un discurso histórico que bien podrían aplicarse los partidos nacionalistas en Cataluña, pues realizo una apología del imperio de la Ley sobre cualquier poder que pretendiera socavarla, este dice así, *“Los estadounidenses son libres, en resumen, de estar en desacuerdo con la ley, pero no de desobedecerla. Pues en un gobierno de leyes y no de hombres, ningún hombre, por muy prominente o poderoso que sea, y ninguna turba por mas rebelde o turbulenta que sea, tiene derecho a desafiar a un tribunal de justicia”*, y seguidamente argumenta las consecuencias de saltarse la ley, *“ Si este país llegara al punto en que cualquier hombre o grupo de hombres por la fuerza o la amenaza de la fuerza pudiera desafiar largamente los mandamientos de nuestra corte y nuestra constitución, entonces ninguna ley estaría libre de duda, ningún juez estaría seguro de su mandato, y ningún ciudadano estaría a salvo de sus vecinos”*, con sus palabras, Kennedy resume en un discurso político lo que es inapelable en cualquier Estado social y democrático de derecho, el respeto a la ley y los Tribunales que la administran es condición indispensable para la credibilidad de este. Resulta de gran dificultad no comparar las palabras del presidente, con el proceso político desarrollado en Cataluña, donde sus dirigentes se amparan en la masa para intentar deslegitimar unas leyes que, de acuerdo o no, deben respetarse, porque estas mismas legitiman sus instituciones y porque estas mismas parten de una premisa, fueron votadas en referéndum por el pueblo español, también por el catalán, el 6 de diciembre de 1978, que le otorgo una mayoría de 2.701.870 votos, un 90,5%<sup>1</sup>. ¿No es justo respetar el resultado de su propio pueblo?, pareciera, para los dirigentes catalanes, que los resultados de 1978 hubieran caducado en 2012, y que actualmente las ansias de secesión de una parte, menor, de la sociedad

---

<sup>1</sup> <https://www.bcn.cat/estadistica/castella/dades/telec/ref/ref78/r22.htm>, 2. Referéndum Constitución Española en otros ámbitos. 6 diciembre 1978, Resultados, Ayuntamiento de Barcelona.

catalana se pudiera imponer al derecho que rige, creado por ellos mismos. ¿Qué credibilidad tendría un Estado que se salta la legislación que ellos mismos se dieron? Para el Tribunal Constitucional, como se ha dicho, ninguna, pues solo a través de los procedimientos establecidos se puede cambiar el derecho, y para Kennedy, como dijo ¿quién estaría a salvo en un Estado que no respeta su ley?

### *Italia: El Véneto y la secesión*

El caso del Véneto y la Republica Italiana resulta de un gran interés en nuestra comparativa con el caso español, pues es bien sabido entre los constitucionalistas la fuerte influencia que la Constitución de la Republica Italiana de 1947 tuvo en la Constitución de 1978. Por otro lado, aunque las similitudes se notaran intensas, también es interesante las diferencias con las que abordo la propuesta de secesión del Véneto la Corte Constitucional Italiana. Para empezar, delimitando un marco comparativo, decir que el art 5 de la Constitución italiana declara *“La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; efectuará en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa y adaptará los principios y métodos de su legislación a las necesidades de la autonomía y de la descentralización.”*, por lo tanto al igual que nuestro artículo 2, la soberanía es nacional, indivisible y común a todo el territorio. Con estas premisas, en 2012, el Consejo Regional del Véneto aprobó una resolución, la nº44 de 2012, por la que instaba al presidente y vicepresidente del Consejo a iniciar conversaciones con las instituciones europeas y de las Naciones Unidas, a fin de garantizar una consulta sobre el futuro de la región en relación con la independencia. Esto motivo que, posteriormente, en 2014, el Véneto aprobara dos leyes que tenían como fin materializar las bases de dicha resolución, estas eran, la ley nº 15 de referéndum consultivo sobre la autonomía del Véneto y la ley nº 16 de convocatoria de referéndum consultivo sobre la independencia del Véneto, ambas fueron recurridas por el presidente del Consejo de Ministros.

La sentencia que las abordo fue la nº 118/2015, y en ella, la Corte, primero hace una descripción de lo que constitucionalmente significa un referéndum, como se debe proceder para que una consulta sea llamada referéndum, que es un instrumento de relación entre el pueblo y las instituciones del Estado y que se debe desenvolver en las

formas y los límites previstos en la Constitución. Curiosamente, de forma muy parecida a como nuestro Tribunal Constitucional definía el referéndum en sus sentencias contra sendas leyes del Parlamento Vasco y del catalán. (Miguel BÁRCENA, 2019). Se debe resaltar que a diferencia del caso español, en Italia, si se permite que los Estatutos regionales regulen referéndums en ejercicio de su autonomía, y estos pueden hacerlo como quieran, estableciendo cada región sus plazos, criterios, actos de convocatoria, de resultados, etc., no como en España, donde los referéndums autonómicos están delimitados para casos muy concretos, como para aprobar o reformar un Estatuto, o para que el País Vasco pueda anexionarse Navarra. En cambio, el problema de la constitucionalidad de las leyes citadas no radica en el referéndum en sí mismo, aunque el Tribunal haga previamente una disertación sobre como debe articularse este, si no en el asunto que motiva ese referéndum, siendo una pregunta que afecta directamente a la soberanía del pueblo italiano en su conjunto, arrogándose la región del Véneto unas competencias que no tiene, pues autonomía no es soberanía, y su autonomía viene amparada, precisamente, por la Constitución de la República. Concretamente, para la Corte, la propuesta del Véneto implica” *subversiones institucionales radicalmente incompatibles con los principios fundamentales de la Constitución Italiana*” (FJ7), alegando, definitivamente, que las regiones, al igual que en España, no tienen un derecho a la secesión, y que su soberanía es compartida con el resto de la Nación. El Tribunal, por lo tanto, cierra la posibilidad de la secesión de una forma sencilla, al ver atacado un principio fundamental de la Constitución de una forma tan evidente.

Llegados a este punto, vistas las similitudes con el caso español, esto es, una Constitución que declara y ampara la autonomía de sus regiones, pero no su soberanía, es de gran interés apreciar la diferencia más tangible entre los dos países. Puesto que, la Constitución Italiana en su artículo 139 declara que,” *La forma republicana no podrá ser objeto de revisión constitucional.*”, siendo esta una cláusula de eternidad, que no puede ser cambiada, ni siquiera, con el poder de reforma constitucional. Dicho en otras palabras, ni reformando la Constitución se permite cambiar la forma del Estado Italiano, no se permite que la monarquía parlamentaria, por ejemplo, sea una opción. Esto resulta, cuanto menos curioso, porque aplicando esta cláusula, en la Sentencia 1146/1988, la Corte ya señaló que *al margen de la forma republicana de gobierno, existen una serie de principios y valores supremos sobre los que se funda la Constitución, que aunque no expresados, constituyen un límite implícito a su reforma*(FJ 2) (Miguel



BÁRCENA, 2019), como es el de la unidad indisoluble de la República Italiana (art 5), cerrando así la Corte, la posibilidad de la secesión de un territorio aun reformando la constitución. Muy al contrario de la interpretación que nuestro Tribunal hace de la secesión, puesto que como hemos visto, solo lo permite a través de la reforma de la constitución, que, de hecho, se permite reformar de forma completa, no habiendo cláusulas de eternidad ni de intangibilidad.

### *Alemania: Baviera y la secesión*

Alemania consiguió su reunificación el 3 de octubre de 1990. Con ella todos los *Lander* (Estados) pasaban a regirse por la Ley Fundamental de Bonn de 1949, una ley con carácter de constitución federal. Como en el caso de Italia, también el constituyente español tuvo influencias de esta Ley fundamental, incluso, varios artículos son exactamente iguales, aunque adaptados a la realidad de cada país, como después se verá.

Entrando en el tema que se ocupa en este trabajo, la secesión, hay que decir que es un asunto residual en Alemania, tan solo en un *Lander* se han tratado debates de esta índole. Este es Baviera, curiosamente, el Estado más desarrollado y rico del país, como en los casos de Cataluña o el Véneto, motores de sus respectivos países, parece ser que la independencia se articula bajo una especie de paraguas económico, que hace de fuente de discursos para legitimar el derecho a la independencia. Todos estos casos estudiados, tienen en común este detalle, que para los ideólogos de los movimientos secesionistas *el Estado central se lleva más de estas regiones de lo que ellas reciben*, y esto tiene una gran importancia, dado que estos saben que lo que primero motiva al votante no es la identidad, sino el bolsillo. Se vio en el referéndum del Brexit en 2016, donde los partidarios de la salida mintieron a los votantes diciendo que se ahorraría saliendo de la UE, también son constantes las alusiones relacionadas con los beneficios económicos de una independencia por parte de los líderes independentistas catalanes, y en los casos del Véneto y el que nos ocupa, Baviera, no es una coincidencia que sean las regiones más pudientes. Lo que no dicen es que, precisamente al pertenecer a estos Estados y a la UE, son factores clave para que sus economías sean tan fuertes, y, por el contrario, si se independizaran, es evidente que sus condiciones se verían reducidas.

Volviendo al caso, hay que empezar diciendo que, de los Estados alemanes, solo Baviera no tiene aprobada la Ley Fundamental de Bonn, y esto es porque esperaban tener más autonomía, un sistema diferenciado, como un parlamento bicameral y el reconocimiento de su identidad. No lo consiguieron, pero, en cualquier caso, la Ley rige en Baviera porque solo es necesario que dos tercios de los *Lander* la aprueben para que esta se aplique en todo el Estado Federal, como así sucedió, pues todos los demás la aprobaron.

Fue en 2016, concretamente en diciembre, cuando se publicó un auto del Tribunal Constitucional Federal al recurso individual de un ciudadano de Baviera, que estaba en contra de la negativa del gobierno del Estado a convocar un referéndum sobre la independencia de Baviera. Este planteo la legitimidad de la posibilidad de celebrar un referéndum de independencia en Baviera, y si este se celebraba, si deberían participar en esta votación todos los Estados (Miguel BÁRCENA, 2019). El Tribunal Federal Alemán, rechazó el recurso de forma taxativa, *“En la Republica Federal de Alemania, Estado nacional fundamentado en el poder constituyente del pueblo alemán, los Lander no son señores de la Constitución. En la Constitución no existe ningún espacio para las aspiraciones secesionistas de los Lander. Son contrarias al orden Constitucional”*. Más firme es difícil ser, se rechaza de forma enérgica que los Estados sean dueños de su soberanía, y por lo tanto de la Constitución, como expone el Tribunal, o en otras palabras, que los Estados disfruten de una gran autonomía, que cada uno tenga su propia constitución( al estilo de los Estatutos de Autonomía españoles) , no quiere decir que tengan soberanía, pues como en los casos comentados previamente, esta es del conjunto de los alemanes, del conjunto del pueblo, y no solo de una parte. Se olvidan, como los líderes independentistas de otros países comentados, que autonomía, por mucha que se tenga reconocida, no es tener derecho a ser soberanos de sí mismos, y que esa misma autonomía se legitima en la Constitución Federal. Consecuencia de esto es, que el pueblo alemán en su conjunto es el único que tiene poder constituyente. (Miguel BÁRCENA, 2019) . Por otro lado, se ha debatido mucho en torno a las palabras del Tribunal, *“en la constitución no existe ningún espacio para las aspiraciones secesionistas de los Lander, son contrarias al orden constitucional”*, de si, como en el caso de Italia, esto no se permite en ningún caso y debe estar excluido de una posible reforma constitucional, o como en el caso español, la secesión no entra en la constitución actual, pero podría si se reforma.

Debe advertirse que en el art 79.3 de la Constitución de Bonn hay una cláusula de intangibilidad, “3. *Será ilícita toda modificación de la presente ley en virtud de la cual se afecte a la división de la Federación en Estados, a los fundamentos de la cooperación de los Estados en la potestad legislativa o a los principios establecidos en los artículos 1.o. y 20.*”, abriendo espacio para un amplio debate, porque el Tribunal Federal no se ha pronunciado sobre si permitir la secesión de un territorio entra dentro de esta cláusula, o si, por el contrario, se podría contemplar.

## ***Conclusiones:***

El trabajo expuesto ha supuesto un análisis descriptivo y reflexivo sobre las crisis constitucionales que tienen países con una fuerte descentralización. Con una evidente aproximación mas profunda al caso de España, por ser el país con el desafío mas actual, y posteriormente, con una comparativa con otros países de su entorno, es decir, del mundo occidental, democracias liberales, con el claro objetivo de demostrar que la democracia española no es todo lo que los discursos nacionalistas dicen que es. Para demostrarlo, se ha expuesto como nuestro Tribunal Constitucional actuó conforme a las directrices marcadas en nuestra Constitución, para hacer frente a varios procesos que no actuaban democráticamente, pues no respetan el ordenamiento establecido. Y es perfectamente comprensible, como solo a través del derecho se puede hacer derecho. Esta es una máxima que nuestro Tribunal ha defendido en la numerosa jurisprudencia que se ha recogido, pues este dice que nuestra Constitución permite los objetivos de los nacionalistas, pero solo a través de su reforma. Concretamente, el Tribunal dice que nuestra constitución permite ser reformada en su totalidad, a diferencia de lo que otros países analizados permiten. Se ha observado como la Corte Constitucional Italiana afirmaba que la unidad de la Republica era uno de esos fundamentos que quedaban fuera del procedimiento de reforma. Alemania, con el caso analizado de Baviera, ha destacado como los movimientos nacionalistas no caben dentro de la constitución de Bonn. Y, por otro lado, EEUU y su Tribunal Supremo, descartan que un Estado unido a la Republica pueda separarse, a no ser que sea mediante una revolución o con el consentimiento de los demás Estados. No deja de ser interesante, que países como estos, que tan admirados son por lo lideres de los movimientos nacionalistas de nuestro país, tengan unos ordenamientos mucho mas restrictivos que el nuestro, ese que tantas veces es calificado de antidemocrático y arcaico por los lideres independentistas. Al final, se demuestra que los objetivos de estos movimientos en nuestro país, no son como ellos dicen democráticos, sino, simplemente, populistas. Los populismos retuercen la realidad social, económica y, como hemos visto, jurídica, para articular un discurso irreal, que llegue rápido a la mayor masa posible. Esa masa es su única legitimidad, pero esta no es suficiente.

El poder exponer estas limitaciones de los independentistas en las conclusiones, es la mayor justificación de un trabajo que aborda un tema actual y, por desgracia, inacabado.

## Bibliografía

Herrán, J. C. (2006). John Calhoun y la teoría de la anulacion . *IJM ACTUALIDAD* .

Interior, M. d. (11 de 04 de 2005). *Barcelona.cat*. Obtenido de <https://www.bcn.cat/estadistica/castella/dades/telec/ref/ref78/r22.htm>

Miguel BÁRCENA, J. (2019). *Justicia Constitucional y Secesión*. Madrid: Reus.

Moral, A. T. (2018). 40 años de Monarquía Parlamentaria(Balance). *Derecho Politico, nº 101*, 56-58.

Rodelas, J. R. (2015). *Presidentes de Estados Unidos*. Madrid: La Esfera de los Libros.

Sáenz Royo, E. (. (2017). *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. Valencia: Tirant lo Blanch.

**ANEXO:**

**-Anexo I:** Constitución Española de 1978

**-Anexo II:** Ley Fundamental de Bonn (1949)

**-Anexo III:** Constitución de los Estados Unidos de América (1787)

**-Anexo IV:** Constitución de la Republica Italiana (1948)