

INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y EUROPEAS Y NACIONALISMO CATALÁN*

Por

RAFAEL ARENAS GARCÍA
Catedrático de Derecho Internacional Privado
Universidad Autónoma de Barcelona

rafael.arenas@uab.cat

Revista General de Derecho Europeo 64 (2024)

RESUMEN: El ejercicio del poder público por entidades subestatales supone un desafío para el Derecho internacional, en tanto en cuanto tales entidades carecen de personalidad jurídica; pero sus actuaciones pueden tener transcendencia internacional. En el caso de España, las Comunidades Autónomas ejercen amplias competencias que, en el caso de Cataluña (*Generalitat*) incluyen educación, sanidad, prisiones y policía.

La *Generalitat* ha ejercido y todavía ejerce esas competencias al margen de ciertas obligaciones constitucionales y legales. Esta actuación del poder público al margen de la legalidad puede tener consecuencias internacionales y ha motivado ciertos pronunciamientos por parte de distintas instituciones. Aquí se examinan estos pronunciamientos, tanto los que se han mostrado críticos con tales comportamientos como aquellos otros que muestran un apoyo directo o indirecto a los mismos. Se consideran tanto las instituciones de la Unión Europea como el Consejo de Europa y la posición del Relator Especial de las Naciones Unidas para las cuestiones de las minorías.

PALABRAS CLAVE: Entidades subestatales - Unión Europea - Comisión de Venecia - Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias - Protección de las minorías - Estado de Derecho.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA *GENERALITAT* EN EL ESTADO AUTONÓMICO. 2.1. Constitución española y Estatuto de Autonomía de Cataluña. 2.2. Instituciones que integran la *Generalitat* de Cataluña. 2.3. Pluralidad de administraciones, Estado de Derecho y principios democráticos. III. *GENERALITAT*, PROCESO DE SECESIÓN Y POLÍTICAS RELACIONADAS. 3.1. Planteamiento. 3.2. Adecuación de la actuación de la *Generalitat* a la legalidad. 3.3. Neutralidad de las administraciones. 3.4. El sistema educativo. IV. POSICIONAMIENTO DE AUTORIDADES E INSTITUCIONES INTERNACIONALES. 4.1. Planteamiento. 4.2. Unión Europea. 4.3. Consejo de Europa. 4.4. Naciones Unidas: el Relator Especial sobre cuestiones de minorías del Consejo de Derechos Humanos. V. CONCLUSIÓN. VI. BIBLIOGRAFÍA.

* El presente trabajo se inserta en el proyecto de investigación "Secesión, democracia y derechos humanos: la función del Derecho internacional y europeo ante el proceso catalán", IP: Dra. Helena Torroja Mateu. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Referencia: (PID2019-106956RB-I00/AEI/10.13039/501100011033). <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0001-8596-6645>.

Este trabajo fue publicado en lengua inglesa: Arenas García, R. International and European Institutions and Catalan Nationalism. *Hague J Rule Law* **16**, 189-216 (2024). <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00206-7>

INTERNATIONAL AND EUROPEAN INSTITUTIONS AND CATALAN NATIONALISM

ABSTRACT: The exercise of public power by substate entities poses a challenge for international law. Although such entities lack international legal personality, their actions can have international significance and, because they are state organs, must always adhere to the international obligations assumed by the state. In Spain, the autonomous communities exercise broad powers, which, in the case of Catalonia (via the *Generalitat*), include education, healthcare, prisons and police. Research shows that the *Generalitat* has exercised - and, to some extent, continues to exercise - some of its powers in disregard of certain constitutional and legal obligations. This action by public authorities in disregard of the law can have international consequences, and various international organizations have expressed positions on it through their bodies. This paper examines these positions on the *Generalitat*'s actions in connection with the secession process and other related policies, including both those that have been critical of this behaviour and those that have expressed direct or indirect support for it. The practice of the European Union, the Council of Europe, and the UN Human Rights Council through its Special Rapporteur on minority issues is analysed.

KEYWORDS: Substate entities - European Union - Venice Commission - European Charter for Regional or Minority Languages - Protection of minorities - Rule of law.

SUMMARY: I. INTRODUCTION. II. THE *GENERALITAT* IN THE "STATE OF AUTONOMOUS COMMUNITIES". 2.1. The Spanish Constitution and the Statute of Autonomy of Catalonia. 2.2. Component institutions of the *Generalitat de Catalunya*. 2.3. Plurality of governments, rule of law and democratic principles. III. THE *GENERALITAT*, THE SECESSION PROCESS AND OTHER RELATED POLICIES. 3.1 Overview. 3.2 Domestic lawfulness of the *Generalitat*'s actions. 3.3. The constitutional obligation of administrative neutrality. 3.4. The education system. IV. THE POSITIONING OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS. 4.1. Overview. 4.2. The European Union. 4.3. The Council of Europe. 4.4. The UN: Special Rapporteur on minority issues of the Human Rights Council. V. CONCLUSION. VI. BIBLIOGRAPHY.

I. INTRODUCCIÓN

Entre los meses de septiembre y octubre de 2017 se produjeron en Cataluña una serie de acontecimientos que atrajeron la atención de la opinión pública mundial. Las autoridades de la Comunidad Autónoma organizaron un referéndum de autodeterminación, aprobaron leyes que en la práctica suponían la derogación de la Constitución española en Cataluña y declararon la independencia de la región. El gobierno de España, el Senado, por su parte, adoptaron medidas extraordinarias, previstas en el art. 155 de la Constitución a fin de deponer a las autoridades regionales, colocar a los funcionarios que de ellas dependían bajo la obediencia del gobierno central y convocar elecciones autonómicas. Además de esto, el Tribunal Constitucional declaró nulas las leyes y decisiones aprobadas por el Parlamento autonómico que tenían como fin la creación de la República catalana.

Los hechos de septiembre y octubre de 2017, sin embargo, no fueron más que el momento culminante de un proceso que venía desarrollándose desde varios años antes y que, en algunas de sus manifestaciones, sigue aún presente. El estudio de los distintos

aspectos de esta situación singular (unas autoridades regionales que trabajan de manera explícita y activa durante años con el propósito de crear en el territorio bajo su potestad de un Estado independiente al margen de las previsiones constitucionales) requiere un enfoque plural de una cierta complejidad. En este trabajo abordaremos tan solo una de las dimensiones de este fenómeno: la valoración hecha por autoridades o instituciones internacionales de los comportamientos de las autoridades regionales catalanas, integradas en lo que se denomina en catalán, “*Generalitat*”.

Dejamos fuera, por tanto, la valoración internacional de las actuaciones del gobierno español y demás instituciones del Estado central; a la vez, pondremos el acento en esa valoración internacional, por parte de instituciones de la Unión Europea (UE), Consejo de Europa y también vinculadas a las Naciones Unidas. Ahora bien, antes de entrar en el contenido de estos pronunciamientos se hará necesario, por una parte, explicar, aunque sea en líneas generales, cómo se articulan las competencias de las autoridades regionales y centrales en el Estado complejo que es España y, por otra parte, describir qué comportamientos y actuaciones de la Generalitat son susceptibles de valoración internacional.

Ya adelantamos que, desde fuera de España, en ocasiones se entiende mal la profundidad de la descentralización del país y los amplios poderes de los que gozan las instituciones de las Comunidades Autónomas. Como veremos, para la mayoría de los ciudadanos, el poder público con el que tienen contacto diario no son las instituciones centrales del Estado, sino las regionales y, en su caso, las locales, también fuertemente condicionadas por la regulación autonómica.

De esta forma, la situación vivida en España es un buen pretexto para examinar el papel que desempeñan en un nivel internacional las entidades subestatales¹. Ahora bien, este examen cae también fuera de lo que pretende ser el objeto de la presente contribución, por lo que lo que aquí se diga tan solo servirá, en su caso, como material de trabajo para ese otro análisis; un análisis que debería ocuparnos con una cierta intensidad en los próximos años, ya que el carácter complejo de los Estados tiene una indudable proyección internacional (Shaw, 2021:198).

II. LA GENERALITAT EN EL ESTADO AUTONÓMICO

2.1. Constitución española y Estatuto de Autonomía de Cataluña

¹ Sobre esta cuestión, desde la perspectiva de la Unión Europea, *vid.* Conzelmann y Smith (2008) y, especialmente, Conzelmann, 2008: 11-13. Con carácter más general, *vid.* Bache y Flinders (2004). El término puede servir para propósitos muy variados que, a nuestros fines, se limitan a lo que se ha denominado “Tipo I” de gobernanza multinivel (Marks y Hooghe, 2004: 17-20 y 23).

España, como se acaba de indicar, es un Estado fuertemente descentralizado con una organización territorial articulada en tres niveles: el Estado central (a partir de ahora, el Estado), las Comunidades Autónomas y las administraciones locales. La Constitución, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y algunas leyes específicas (Ley 7/1985, de 2 de abril, *BOE*, 3-IV-1985 Ley de Bases de Régimen Local, en particular) articulan esta gobernanza multinivel, en la que el papel central lo ocupan el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, en estos dos niveles, a diferencia de lo que sucede respecto a las administraciones locales, existe capacidad legislativa; competencia de la que carecen las administraciones locales, que solamente gozan de las competencias reglamentaria y ejecutiva.

De esta forma, en España la Constitución, en tanto que norma suprema del ordenamiento, prevalece tanto sobre la legislación estatal como sobre la autonómica; pero tanto el Estado como las Comunidades Autónomas asumen competencia legislativa, sin que exista relación jerárquica alguna entre la legislación estatal y la autonómica. Cada una de ellas tiene preferencia en las materias que son de su exclusiva competencia. A su vez, la determinación de qué materias sea competencia estatal o autonómica viene determinada por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía. Estos Estatutos de Autonomía, a su vez, son normas híbridas, en tanto en cuanto adoptan la forma de Leyes Orgánicas (y, por tanto, son normas estatales); pero, a la vez, son la primera norma del ordenamiento autonómico, tan solo por debajo de la Constitución.

Dado que la normativa autonómica tiene preferencia sobre la estatal en su propio ámbito competencial, la delimitación de las cuestiones que son competencia estatal y autonómica reviste una enorme importancia. En caso de conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación a esta cuestión, deberá ser el Tribunal Constitucional quien lo resuelva². Este Tribunal también conoce de la inconstitucionalidad de la normativa estatal y autonómica; lo que incluye el control de que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas actúen dentro de su propio marco competencial; de tal forma que una ley estatal o autonómica que vaya más allá de las competencias que tiene atribuidas el Estado o la Comunidad Autónoma será considerada como inconstitucional y expulsada del ordenamiento³. Para determinar el ámbito de

² *Vid.* el art. 161.1.c), que prevé la competencia del Tribunal Constitucional en los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y que se desarrolla en los arts. 60 a 72 de la LO 2/1979, de 3 octubre, del Tribunal Constitucional (*BOE*, 5-X-1979).

³ Para poder determinar el ámbito de competencia estatal y autonómico, el Tribunal Constitucional tendrá en cuenta no solamente la Constitución, sino también las leyes que regulan dicha delimitación competencial (art. 28 de la LO del Tribunal Constitucional); lo que incluye los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y otras leyes que pudieran haberse dictado en materia competencial. Así, las que prevé el art. 150 de la Constitución.

competencia autonómico será imprescindible analizar el alcance territorial de dichas competencias en aquellos casos en los que existen conexiones con más de una Comunidad Autónoma (Velasco Rico, 2012).

La articulación de las competencias estatal y autonómica presenta dificultades especiales en aquellos casos en los que la competencia es compartida; esto es, cuando se trata de materias en las que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma gozan de capacidad de regulación. Así sucede, por ejemplo, en materia de Derecho Civil, donde el Estado goza, en principio, de competencia exclusiva; pero sin que esto afecte a las competencias de algunas Comunidades Autónomas en determinadas partes del Derecho Civil, aunque en otras solamente el Estado mantendrá su competencia⁴. En otros casos, el Estado retiene la competencia para establecer las bases de la regulación, mientras que la Comunidad Autónoma puede regular aquellas cuestiones que no tienen la consideración de básicas⁵. Esta concurrencia entre competencia estatal básica y competencia autonómica se da en múltiples materias; entre otras, algunas que son relevantes para los temas que se tratan en este trabajo. Así, por ejemplo, en materia educativa (art. 149.1.29ª de la Constitución).

El ejercicio de la competencia autonómica implica también la creación de una administración autonómica capaz de ejercer las funciones que corresponden. Así, la competencia en materia educativa lleva aparejado el que sea la Comunidad Autónoma y no el Estado quien dirija a los funcionarios y resto de personal del sistema educativo público en cada Comunidad Autónoma. Lo mismo sucede con el personal sanitario o el que desempeña otras competencias autonómicas, incluyendo aquí también a la policía; ya que, pese a que la competencia estatal en materia de seguridad pública es exclusiva, es posible la creación de policías autonómicas⁶. De esta forma, según lo previsto en el art. 37 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado⁷, algunas Comunidades Autónomas cuentan con su propia policía; Cataluña entre ellas⁸.

De acuerdo con lo que se ha visto hasta ahora, por tanto, resulta que España ha de ser visto como un Estado complejo en el que las Comunidades Autónomas ejercen competencias relevantes. En muchas de las materias que son competencia autonómica,

⁴ Art. 149.1.8ª de la Constitución. En esta materia resulta especialmente relevante la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de noviembre de 2019 [STC (Pleno) 133/2019, de 13 de noviembre de 2019, ECLI:ES:TC:2019:132; *vid* Arenas García, 2020b].

⁵ Sobre esta distinción, *vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 [STC (Pleno) 32/1981, de 28 de julio, ECLI:ES:TC:1981:32]. *Vid.* López Guerra, 2018, pp. 298-300; Latorre Segura, 1994, pp. 57-75.

⁶ Art. 149.1.29ª de la Constitución.

⁷ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, *BOE*, 14-III-1986.

⁸ Art. 164 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

el Estado mantiene la posibilidad de dictar normativa básica; pero es la Comunidad Autónoma quien tiene la competencia legislativa más allá de esa legislación básica y, además, es también quien desempeña la competencia ejecutiva, contando para ello con personal que depende de las instituciones autonómica y no del gobierno de España. El resultado es que, en la actualidad, en España, el poder público que se ejerce en el territorio es básicamente autonómico. Las competencias estatales con proyección directa sobre los ciudadanos quedan reducidas a la Hacienda Estatal (aunque también hay Haciendas autonómicas), el cobro de las cotizaciones a la Seguridad Social y el pago de las pensiones, así como la administración de justicia, ya que tanto los jueces y magistrados como los fiscales son personal estatal. Ahora bien, en este ámbito también existen competencias autonómicas que se ejercen sobre lo que se denomina “oficina judicial”; esto es, los funcionarios que auxilian a los tribunales, así como en lo que se refiere a los medios materiales de los que disponen estos⁹

2.2. Instituciones que integran la *Generalitat* de Cataluña

De acuerdo con lo que se ha visto en el epígrafe anterior, resulta que las Comunidades Autónomas en España, y específicamente, la Comunidad Autónoma de Cataluña, son estructuras jurídicas, políticas y administrativas que ejercen un poder público propio; que ha de estar supeditado a lo que establece la Constitución y la normativa estatal en el ámbito de competencia del Estado, lo que incluye, como se ha visto, la legislación básica en varias materias; pero que se hace visible a la ciudadanía mediante cuerpos de funcionarios que dependen de la Comunidad Autónoma y no del gobierno de España. Estos cuerpos de funcionarios que dependen de la Generalitat incluyen maestros y profesores, personal sanitario y a la policía.

Ahora bien, ¿cómo se organiza el poder público autonómico? En Cataluña recibe el nombre de *Generalitat*¹⁰ e incluye el Parlamento de Cataluña, la Presidencia de la *Generalitat*, el Gobierno de la *Generalitat*¹¹; además de otras instituciones, que vienen recogidas en el capítulo V del Título II del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma¹². La administración local que se ubica en Cataluña también se incardina

⁹ Vid. art. 105 del Estatuto de Autonomía de Cataluña

¹⁰ Art. 2.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

¹¹ Art. 2.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

¹² El Consejo de Garantías Estatutarias, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Audiovisual de Cataluña.

formalmente en la Generalitat¹³, aunque aquí habrá que tener en cuenta la normativa estatal básica, que se encuentra en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local¹⁴.

De acuerdo con lo que se ha visto, las instituciones que se integran en la *Generalitat* configuran un aparato estatal casi completo; puesto que se cuenta con un poder legislativo (el Parlamento de Cataluña), un poder ejecutivo (el Gobierno de la *Generalitat*), una figura equivalente a la de un Jefe de Estado (el Presidente de la *Generalitat*) e instituciones complementarias que desarrollan funciones que podrían asemejarse a las de un Consejo de Estado (Consejo de Garantías Estatutarias), Defensor del Pueblo (*Síndic de Greuges*) o Tribunal de Cuentas (Sindicatura de Cuentas). En este esquema falta el Poder Judicial, puesto que, en la arquitectura constitucional española, el Poder Judicial es estatal no autonómico, por lo que la única competencia que, en principio, ejerce la Comunidad Autónoma en relación a la función jurisdiccional, es la auxiliar ya mencionada respecto a la Oficina Judicial. Es cierto, sin embargo, que en cada Comunidad Autónoma existe un Tribunal Superior de Justicia, que culmina la organización judicial en su territorio¹⁵; pero esto no altera la vinculación de dicho Tribunal Superior de Justicia a un poder judicial que se configura como un poder del Estado cuyo órgano de gobierno, el Consejo General del Poder Judicial, es también estatal, no autonómico.

Merece también un mínimo comentario lo que se ha mencionado sobre el Presidente de la *Generalitat*. Hace unas líneas se ha dejado escrito que podría ser equivalente a un Jefe de Estado. Obviamente, esto no puede ser entendido en sentido literal, dado que la Comunidad Autónoma no es un Estado; sino que tiene como función indicar que el Presidente de la Comunidad Autónoma y, en concreto, el Presidente de la *Generalitat*, no se limita a ejercer la función de jefe del gobierno de la Comunidad Autónoma, sino que va más allá, representando al conjunto de instituciones autonómicas. Así, el Presidente de la Comunidad Autónoma asume la representación de la misma y, a la vez, es el representante ordinario del Estado en aquella¹⁶. Esto explica que cuando se aprecia un comportamiento no adecuado de cualquiera de las instituciones autonómicas, el gobierno de España puede requerir al Presidente de la Comunidad Autónoma¹⁷, sin necesidad de que el incumplimiento que justifique el requerimiento sea del Gobierno autonómico (Albertos Carazo, 2006: 182). En el caso de Cataluña, el estatuto y

¹³ Art. 2.3 del Estatuto de Autonomía.

¹⁴ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹⁵ Art. 95 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

¹⁶ Art. 152.1 de la Constitución.

¹⁷ Art. 155 de la Constitución.

funciones del Presidente de la *Generalitat* se regulan en el art. 67 de su Estatuto de Autonomía y en la Ley de la Presidencia de la *Generalitat* y del Gobierno¹⁸.

2.3. Pluralidad de administraciones, Estado de Derecho y principios democráticos

El carácter complejo de la organización territorial de España implica que, si bien, obviamente, desde una perspectiva internacional, el sujeto responsable ante otros Estados, la comunidad internacional u organizaciones internacionales como la Unión Europea, es el Reino de España; las obligaciones de comportamiento y de resultado que asuma España como sujeto de Derecho internacional, deberán reconducirse a uno o varios de los niveles que han sido descritos en el epígrafe 2.1 (Estado central, Comunidades Autónomas y administración local); y en lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, la amplitud de las competencias que asumen, el que se configuren como sujetos políticos y jurídicos que gozan casi de plenitud institucional (poder legislativo y ejecutivo, con la ausencia, tan solo del poder judicial) y que cuentan con un entramado institucional denso que incluye miles de funcionarios que dependen de manera inmediata de las instituciones autonómicas y no del Estado central; implica que se constituyen como un agente relevante que no puede ni confundirse con las instituciones centrales del Estado y, ni siquiera con el Reino de España como sujeto de Derecho internacional, con independencia, por supuesto, que, como se ha dicho, las actuaciones de los órganos de las Comunidades Autónomas han de atribuirse al Reino de España desde el punto de vista de la legalidad internacional.

Más allá del formalismo jurídico que resulta de las dificultades existentes para dotar de relevancia internacional a las entidades subestatales (Shaw, 2021, pp. 198-199); resulta conveniente un acercamiento realista que, sin pretender dotar de subjetividad internacional a tales entidades subestatales, indague sobre la forma en que la realidad del Estado complejo se proyecta sobre la práctica internacional. El caso de Cataluña y los sucesos vividos en los últimos años ofrece una excelente oportunidad para comprobarlo, dado que, por una parte, la *Generalitat* ha intentado de manera explícita convertirse en un sujeto internacional (cuestión de la que aquí no podemos ocuparnos) y, por otra parte, las actuaciones de las instituciones autonómicas han comenzado a tener un cierto eco en la esfera internacional; como veremos, aún limitado.

A continuación, examinaremos estas actuaciones con potencial relevancia internacional desde el punto de vista de la Unión Europea, el Consejo de Europa y otras instancias. Para ello tomaremos como referencia los parámetros del Estado de Derecho y principios democráticos, ya que estos elementos gozan de un reconocimiento de

¹⁸ Ley 13/2008, de 5 de noviembre, *DOGC*, 12-XI-2008

contornos delimitados tanto en la Unión Europea como en el Consejo de Europa; aunque consideraremos también otras instituciones.

III. GENERALITAT, PROCESO DE SECESIÓN Y POLÍTICAS RELACIONADAS

3.1. Planteamiento

Desde el año 2013, la *Generalitat* de Cataluña ha venido ejecutando un plan orientado a conseguir la celebración de un referéndum de autodeterminación que conduciría a la transformación de la Comunidad Autónoma en un Estado independiente de España. En los primeros años de ejecución de este plan, conocido como *el procés* (“el proceso”, en catalán)¹⁹, no se especificaba la forma que adoptaría ese Estado independiente; pero a partir del año 2015²⁰ se asumió por parte de sus impulsores, las fuerzas políticas nacionalistas que controlaban las instituciones de la *Generalitat* y buena parte de las administraciones locales catalanas, que el nuevo Estado adoptaría la forma de República, la República Catalana.

En el año 2014, el gobierno de la *Generalitat* organizó una consulta en relación con el futuro político de Cataluña, en la que se preguntaba a la ciudadanía sobre si deseaban que Cataluña se convirtiera en un Estado independiente²¹. Pese a la suspensión de la consulta por el Tribunal Constitucional²², acabo celebrándose el 9 de noviembre de 2014, lo que supuso que se iniciaran acciones penales contra el entonces presidente de la *Generalitat*, Artur Mas; y dos consejeras por desobediencia a la decisión del Tribunal Constitucional²³.

En el año 2017, el Parlamento de Cataluña aprobó las denominadas “leyes de desconexión”, que, por una parte, convocaban un referéndum de autodeterminación en Cataluña para el día 1 de octubre de 2017 y, por otra parte, derogaban la Constitución en Cataluña y fijaban el procedimiento que se seguiría para la instauración de una

¹⁹ Sobre el discutido comienzo y duración del *procés* vid. Coll (2018) y Amat (2018).

²⁰ Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, 9 de noviembre de 2015.

²¹ Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendataria sobre el futuro político de Cataluña, *DOGC*, 27-IX-2014

²² Providencia del TC de 29 de septiembre de 2014, *BOE*, 30-IX-2014.

²³ Actuaciones que concluyeron con la condena por desobediencia de los tres acusados [STSJ de Cataluña (Sala de lo Civil y Penal) de 13 de marzo de 2017, ECLI:ES:TSJCAT:2017:1; Sentencia ratificada en sus elementos esenciales por el TS [STS (Sala Penal) de 23 de enero de 2019, ECLI:ES:TS:2019:91].

República Catalana en el territorio de la Comunidad Autónoma²⁴. Sobre la base de la Ley 19/2017, el gobierno de la *Generalitat* convocó el referéndum de autodeterminación²⁵. Tanto las leyes de desconexión como la convocatoria del referéndum de autodeterminación fueron suspendidas por el Tribunal Constitucional²⁶; pero aun así se celebró el referéndum. Unos días más tarde, el entonces presidente de la *Generalitat*, Carles Puigdemont, proclamó la independencia de Cataluña en el Parlamento de Cataluña (10 de octubre de 2017)²⁷. Pese a la reacción del Estado, mediante la aplicación de las medidas previstas en el art. 155 de la Constitución²⁸, el Parlamento de Cataluña reiteró la declaración de independencia el día 27 de octubre de 2017²⁹, unas horas antes de que el Gobierno de España cesase al gobierno de Cataluña en aplicación de las medidas adoptadas por el Senado español de manera casi simultánea a la declaración de independencia realizada por el Parlamento de Cataluña³⁰.

²⁴ Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, *DOGC*, 6-IX-2017 y Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, *DOGC*, 8-IX-2017.

²⁵ Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del Referéndum de Autodeterminación de Cataluña, *DOGC*, 7-IX-2017.

²⁶ Providencia del Tribunal Constitucional de 7 de septiembre de 2017, en relación al recurso de inconstitucionalidad 4334/2017 contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, *BOE*, 8-IX-2017; Providencia del Tribunal Constitucional de la misma fecha en relación al recurso de inconstitucionalidad 4335/2017 contra el Decreto de convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña, *BOE*, 8-IX-2017 y Providencia del Tribunal Constitucional de 12 de septiembre de 2017, en relación al recurso de inconstitucionalidad 4386/2017, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, *BOE*, 13-IX-2017.

²⁷ Las palabras textuales del presidente de la *Generalitat* fueron: “Arribats a aquest moment històric, i com a president de la Generalitat, assumeixo, en presentar-los els resultats del referèndum davant de tots vostès i davant dels nostres conciutadans, el mandat del poble que Catalunya esdevingui un estat independent en forma de república”, *Diari de Sesssions del Parlament de Catalunya*, XI legislatura, quinto periodo, martes, 10 de octubre de 2017, p. 8, <https://www.parlament.cat/document/dspcp/236781.pdf>.

²⁸ Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que se tiene por no atendido el requerimiento formulado al presidente de la *Generalitat* según lo dispuesto en el art. 155 de la Constitución y se propone al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general, <https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/documentos/index.html?legis=12&id1=596&id2=000001>.

²⁹ La parte más significativa de la declaración puede consultarse en el Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña (XI Legislatura, viernes, 27 de octubre de 2017, p. 28, <https://www.parlament.cat/document/dspcp/238145.pdf>). Esta parte comienza afirmando: “en virtud de todo lo que se acaba de exponer, nosotros, representantes democráticos del pueblo de Cataluña, en el libre ejercicio del derecho de autodeterminación, y de acuerdo con el mandato recibido de la ciudadanía de Cataluña, constituimos la república catalana, como estado independiente y soberanos, de derecho, democrático y social”.

³⁰ La sesión del Parlamento de Cataluña en la que se efectuó la declaración de independencia del 27 de octubre concluyó a las 15:45; mientras que la votación en el Senado para la adopción de las medidas solicitadas por el Gobierno sobre la base del art. 155 de la Constitución concluyó a las 16:15 horas de ese día, 27 de octubre (Diario de Sesiones del Senado, XII Legislatura, 27 de

Los hechos que se acaban de enumerar son, quizás, los aspectos más visibles del *procés*; pero van acompañados de otras actuaciones de la Generalitat y de las administraciones locales catalanas orientadas a visibilizar la ruptura de Cataluña con el resto de España e implementar las políticas nacionalistas en lo que se refiere a lengua, control simbólico del territorio y obstáculos al ejercicio de sus competencias en Cataluña por parte de las autoridades estatales. En los siguientes epígrafes consideraremos algunas de estas actuaciones para, a continuación, detenernos en el eco que han tenido a nivel internacional. Adelantando ya que en gran medida no han sido objeto más que de una atención tangencial, probablemente como consecuencia de la doctrina según la cual el *procés* debía considerarse como un asunto interno español que debería ser resuelto por las autoridades de este país. Como veremos, sin embargo, esto no deja de ser, al menos en parte, una ficción que no se corresponde totalmente con la realidad. Es necesario indicar también que tras el fin de la aplicación de las medidas adoptadas respecto a la Generalitat como consecuencia de la aplicación del art. 155 de la Constitución³¹, el gobierno nacionalista de Cataluña hizo expreso que su propósito continuaba siendo la independencia de Cataluña y que seguiría ajustando su actuación a dicho objetivo³², lo que ha implicado, como veremos, la continuidad de actuaciones antijurídicas por parte de los poderes públicos en Cataluña

Antes de pasar a ello, sin embargo, ha de dejarse constancia de que el propósito de convertir una parte del territorio español en un Estado independiente es contrario a las previsiones de la Constitución española, que en su art. 2 afirma la “indisoluble unidad de la Nación española”; lo que implica que cualquier proceso de secesión exige la previa reforma de la Constitución. Esto explica que el Tribunal Constitucional haya declarado inconstitucionales las sucesivas declaraciones, leyes y normas reglamentarias adoptadas por el Parlamento de Cataluña y el gobierno de la Generalitat en el marco del *procés*, comenzando por la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013,

octubre de 2017, https://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_P_12_45.PDF). Las medidas adoptadas por el Gobierno de España sobre la base del acuerdo aprobado por el Senado, y que incluyen el cese del gobierno de la Generalitat, se publicaron en el BOE núm. 261, del 28 de octubre de 2017, <https://www.boe.es/boe/dias/2017/10/28/index.php?d=261>, aunque fueron anunciadas unas horas antes, en la tarde del mismo 27 de octubre (<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2017/271017-rajoycm.aspx>).

³¹ El 2 de junio de 2018, coincidiendo con la toma de posesión del nuevo gobierno de la Generalitat, fruto de las elecciones autonómicas de 21 de diciembre de 2017.

³² *Vid.*, por ejemplo, el discurso de investidura del que sería presidente de la Generalitat tras las elecciones del 21 de diciembre de 2017, Joaquim Torra: “En el momento de comenzar este debate de investidura, quiero dejar bien claro que: nuestro presidente es Carles Puigdemont; seremos leales al mandato del primero de octubre, construir un estado independiente en forma de república, y nuestro programa de gobierno es la cohesión social y la prosperidad económica”, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, XII Legislatura, primer período, serie P, núm. 10, de 12 de mayo de 2018, <https://www.parlament.cat/document/dspcp/254596.pdf>.

por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña³³, anulada por Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2014³⁴.

De acuerdo con lo anterior, las autoridades y poderes públicos vulneran la Constitución cuando, en su calidad de tales autoridades o poderes públicos, llevan a cabo actuaciones que no solamente se apartan del marco legal, sino que tienen como objeto su sustitución al margen de los procedimientos establecidos para ello. En este sentido se pronunció con claridad la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 2015³⁵, que declaró la inconstitucionalidad de la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015³⁶ y donde se afirmó (Fundamento Jurídico 4) que: “Como consecuencia recae sobre los titulares de cargos públicos un cualificado deber de acatamiento a dicha norma fundamental, que no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí en el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico (...). Que esto sea así para todo poder público deriva, inexcusablemente, de la condición de nuestro Estado como constitucional y de Derecho”.

Es necesario subrayar lo que se acaba de exponer, porque en los epígrafes que seguirán en ningún momento se considerarán actuaciones de individuos o asociaciones privadas, sino tan solo las que realizan poderes públicos o autoridades en su condición de tales. La distinción es relevante, puesto que nada impide que los particulares, las entidades privadas o, incluso, las autoridades, cuando no están ejerciendo sus funciones, cuestionen, critiquen o propongan medidas que, sin ser delictivas, conduzcan a la modificación de la estructura del Estado. Esto es, nada impide que se defienda la secesión de Cataluña o se trabaje para ella; pero esto ha de hacerse sin comprometer a las instituciones que son de todos y sin poner la administración al servicio de un fin que es contrario al ordenamiento del que se deriva el poder público que ejerce esa administración. Esta distinción es muy relevante para nuestros fines.

3.2. Adecuación de la actuación de la *Generalitat* a la legalidad

La actuación de la *Generalitat* desde el año 2012, sin embargo, se ha caracterizado por la utilización del poder público para la consecución de la derogación de la

³³ Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, 24 de enero de 2013, <https://www.parlament.cat/document/bopc/52083.pdf>.

³⁴ STC (Pleno) 42/2014 de 25 de marzo, ECLI:ES:TC:2014:42.

³⁵ STC (Pleno) 259/2015, de 2 de diciembre de 2015, ECLI:ES:TC:2015:259.

³⁶ Vid. *Supra* n. núm. 20.

Constitución en Cataluña al margen de las previsiones constitucionales³⁷. Esta actuación comenzó ya en el año 2013, cuando el entonces presidente de la *Generalitat*, Artur Mas, en su condición de tal, envió una carta a varios dirigentes extranjeros solicitándoles su apoyo para celebrar un referéndum de autodeterminación en Cataluña³⁸. En el año 2014, tal y como se ha adelantado, la *Generalitat* organizó una consulta sobre el futuro político de Cataluña que había sido suspendida por el Tribunal Constitucional y a partir del año 2015, durante la que fue XI legislatura autonómica, se desarrolló de manera abierta un programa político y de gobierno en la *Generalitat* que tenía como objeto desarrollar las “estructuras de Estado” necesarias para declarar la independencia de Cataluña tras la celebración de un referéndum de autodeterminación.

El primer documento formal orientado a ese plan, que sería desarrollado entre los años 2015 y 2017, fue la ya mencionada Resolución 1/XI de 9 de noviembre de 2015 del Parlamento de Cataluña³⁹, donde el Parlamento “declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de república”, además de reiterar que “esta cámara y el proceso de desconexión democrática del Estado español no se supeditarán a las decisiones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional”. Como se ha indicado, esta Resolución fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, pero eso no impidió que tanto el Parlamento de Cataluña como el gobierno de la *Generalitat* continuaran desarrollando, de manera explícita, el proceso que debería conducir a la independencia de Cataluña. En este sentido, resulta especialmente significativo el programa de gobierno presentado al Parlamento de Cataluña por el candidato a la presidencia de la *Generalitat*, el Sr. Carles Puigdemont. En su intervención ante el Parlamento afirmó que “Tenemos que hacerlo bien y desplegar el Plan de Gobierno y comenzar a caminar a la luz de lo que aprobamos en la declaración de 9 de noviembre: iniciar el proceso para constituir un estado independiente en Cataluña, que las decisiones del Parlamento de Cataluña son decisiones soberanas,

³⁷ La Constitución española puede ser modificada en su totalidad. Los arts. 166 a 169 regulan esta posibilidad. En concreto, el art. 2 de la Constitución podría ser reformado a través del procedimiento previsto en el art. 168 de la Constitución. Este artículo diseña un procedimiento complejo de reforma. Curiosamente, sin embargo, el propio art. 168 podría ser reformado por el procedimiento de reforma simplificado, que tan solo exige una mayoría de tres quintos de ambas Cámaras (Congreso y Senado) o, alternativamente, mayoría absoluta en el Senado y mayoría de dos tercios en el Congreso. En cualquiera de los dos casos, si una décima parte de los diputados o senadores lo solicita, la reforma sería sometida a referéndum (art. 167 de la Constitución).

³⁸ La noticia, junto con el contenido de la carta, fechada el 20 de diciembre de 2013, fue difundida por varios medios de comunicación (https://www.antena3.com/noticias/espana/artur-mas-pide-carta-lideres-europeos-que-apoyen-consulta-soberanista_20140102571c36894beb287a29188ee9.html, <https://www.lavanguardia.com/politica/20140102/54398729947/mas-carta-27-lideres-europeos.html>, <https://www.elperiodico.com/es/politica/20140102/mas-envia-carta-memorando-lideres-europeos-favor-consulta-2975309>, entre otros muchos).

³⁹ Vid. *supra* n. núm. 20.

abrir un proceso constituyente de base participativa ciudadana y ofrecer voluntad permanente de diálogo y negociación, obviamente con el Estado español, con la Unión Europea y con la comunidad internacional” (...) y añade que entre las tareas que han de desarrollarse está “Dos, el diseño definitivo de las estructuras de Estado y su puesta a punto. Tres, tramitación en el Parlamento del anteproyecto de ley del proceso constituyente. Cuatro, tramitación de la ley de transitoriedad jurídica. Y quinto, plena internacionalización del proceso de constitución del futuro estado catalán independiente”⁴⁰.

El desarrollo de la legislatura en el Parlamento de Cataluña y la acción del gobierno de la Generalitat durante los años 2016 y 2017 confirmaron este programa de gobierno, siendo varias las ocasiones en las que el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de disposiciones normativas catalanas o suspendía su eficacia⁴¹.

Las reiteradas declaraciones de inconstitucionalidad, suspensiones y prohibiciones de actuación por parte del Tribunal Constitucional no impidieron, sin embargo, que la Generalitat continuara desarrollando las actividades que conducirían al referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017 y a las declaraciones de independencia de los días 10 y 27 de octubre del mismo año. En este sentido, se ha hecho icónica la fotografía, difundida por el Sr. Puigdemont, posando junto a los diversos requerimientos que había recibido del Tribunal Constitucional como muestra de su voluntad de desobediencia a los mismos⁴².

⁴⁰ *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, XI Legislatura, periodo intermedio, serie P, núm. 7 de 10 de enero de 2016, pp. 5-6, <https://www.parlament.cat/document/dspcp/163501.pdf>.

⁴¹ Así, por ejemplo, en relación a la creación de un departamento de la Generalitat de “Asuntos Exteriores” (Decreto de la Generalitat de Cataluña 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 14-I-2016, <https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=713674>), cuya existencia vulneraba la competencia exclusiva del Estado en la materia. La impugnación por el Gobierno de España del Decreto supuso la suspensión del mismo (Providencia del TC de 16 de febrero de 2016, *Boletín Oficial del Estado*, 19-II-2016). En su Sentencia de 21 de junio de 2017 [STC (Pleno) 77/2017, de 21 de junio de 2017, ECLI:ES:TC:2017:77], el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la utilización del nombre “Asuntos Exteriores” para un departamento de la Generalitat. También se declaró inconstitucional la creación de una comisión de estudio del proceso constituyente (Resolución del Parlamento de Cataluña 5/XI, de 20 de enero de 2016, *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, 25-I-2016, <https://www.parlament.cat/document/bopc/163819.pdf>). La creación de la comisión y las conclusiones a las que había llegado fueron declaradas contrarias a la Constitución por el Auto del Tribunal Constitucional 141/2016 de 19 de julio de 2016 [ATC (Pleno) 141/2016, de 19 de julio, ECLI:ES:TC:2016:141A]. También se declararon inconstitucionales las partidas que habían sido acordadas para la celebración del referéndum de autodeterminación que finalmente se celebró el 1 de octubre de 2017 [STC (Pleno) 90/2017, de 5 de julio, ECLI:ES:TC:2017:90].

⁴² Puede consultarse en el siguiente tweet de la cuenta del Sr. Puigdemont: <https://twitter.com/KRLS/status/851751028022280192?s=20>. El tweet es del 11 de abril de 2017.

Es necesario indicar también que la utilización de recursos públicos para fines ilegales puede ser considerado como malversación y, por tanto, corrupción. Así, algunos de los políticos condenados por su implicación en los hechos de 2017 lo fueron por malversación⁴³, y en lo que se refiere a las órdenes europeas de detención y entrega emitidas por el Tribunal Supremo español frente a los implicados que huyeron de la justicia, la acusación de malversación fue considerada por los órganos jurisdiccionales de otros Estados miembros de la UE como un supuesto de corrupción⁴⁴.

3.3. Neutralidad de las administraciones

El plan orientado a conseguir la independencia de Cataluña, pasaba por hacer patente que el poder público en Cataluña (*Generalitat* y administraciones locales) ya no se consideraba una parte del Estado español, sino más bien un agente de la nascente república catalana. Así, se hablaba de la “postautonomía”, como un período previo a la independencia⁴⁵. La manera de visibilizar esta nueva situación pasaba, entre otras actuaciones simbólicas, por que los distintos poderes públicos dejaran de utilizar la bandera española y pasaran a vincularse de manera explícita con el movimiento nacionalista; para lo que se podía recurrir a la utilización en edificios y espacios de titularidad pública de la bandera independentista⁴⁶.

La retirada de la bandera española de los edificios públicos suponía contravenir el art. 3 de la Ley de banderas⁴⁷; pero un número significativo de ayuntamientos catalanes decidieron retirarla, lo que dio origen a más de un centenar de recursos ante los tribunales que pretendían que estos ordenaran el cumplimiento de la normativa que obliga a que la bandera de España ondee en los edificios oficiales⁴⁸. Todavía en la

⁴³ STS (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 14 de octubre de 2019, ECLI:ES:TS:2019:2997.

⁴⁴ Vid. la decisión del *Oberlandesgericht* de Schleswig-Holstein de 12 de julio de 2018, https://www.schleswig-holstein.de/DE/justiz/themen/service/justizministerialblatt/AktuelleEntscheidungen/_documents/PuigdemontEntscheidung.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁴⁵ Así lo indicó el Sr. Puigdemont en su discurso de investidura como presidente de la Generalitat en enero de 2016 (*supra* n. núm. 40), p. 4: “este período excepcional de la postautonomía y la preindependencia”.

⁴⁶ La bandera independentista catalana está formada por las cuatro barras rojas tradicionales sobre fondo amarillo, uniéndosele una estrella que, o bien podía ser de color rojo o bien de color blanco sobre un triángulo azul en la parte de la bandera que se sitúa junto al asta. Es lo que se conoce como “banderas esteladas”, en referencia a la estrella (*estel* es la palabra en catalán para estrella).

⁴⁷ Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas, *Boletín Oficial del Estado*, 12-XI-1981.

⁴⁸ Así se recoge en una noticia de *VilaWeb* del año 2016, con cita de un informe de la Asociación de Municipios por la Independencia (AMI), <https://www.vilaweb.cat/noticies/la-persecucio-judicial-contra-els-municipis-sobiranistes-en-xifres-i-mapa/>.

actualidad, se siguen planteando recursos para conseguir que se cumpla la normativa sobre la presencia de la bandera española en los ayuntamientos catalanes. De acuerdo con un informe elaborado por la asociación “Impulso Ciudadano” en el año 2022, en 777 de los 947 municipios de Cataluña, la bandera española está ausente del ayuntamiento⁴⁹. A esto se une, como se ha adelantado, la presencia en los edificios públicos de simbología independentista. De acuerdo con el informe que acaba de citarse, en 105 de los ayuntamientos catalanes ondea la bandera independentista⁵⁰. Además, sobre todo tras el fracaso de la secesión en octubre de 2017, se instalaron en edificios públicos pancartas con lemas de apoyo a los políticos nacionalistas que habían sido o bien detenidos y juzgados por los hechos de 2017 como de aquellos otros que huyeron de la acción de la justicia española; así como otros símbolos de apoyo a estas personas (lazos amarillos)⁵¹. De acuerdo con ese informe, todavía en 2022, 114 ayuntamientos catalanes mostraban propaganda nacionalista.

La exhibición de símbolos de apoyo al nacionalismo en edificios públicos ha tenido, además, consecuencias políticas relevantes. Quien fue presidente de la *Generalitat* entre los años 2018 y 2020, Joaquim Torra, perdió su cargo al haber sido condenado por desobediencia al negarse a retirar la simbología nacionalista presente en los edificios de la *Generalitat*, tras habérselo así ordenado la administración electoral con motivo de las elecciones generales de abril de 2019⁵². Posteriormente, sufrió otra condena por no haber retirado, fuera ya del período electoral, una pancarta en apoyo de los “presos

⁴⁹ Vid. “Informe de Impulso Ciudadano sobre la exhibición de símbolos en los ayuntamientos de Cataluña en 2022”, <https://impulsociudadano.org/informe-de-impulso-ciudadano-sobre-la-exhibicion-de-simbolos-en-los-ayuntamientos-de-cataluna-en-2022/>.

⁵⁰ Vid. el anexo I del informe de Impulso Ciudadano, p. 24, <https://impulsociudadano.org/wp-content/uploads/2023/02/Informe-SIMBOLOS-2022-con-Anexos.pdf>.

⁵¹ El uso del lazo amarillo en este contexto, comenzó en octubre de 2017, con motivo de la detención de los líderes de las asociaciones “Asamblea Nacional Catalana (ANC)” y “Omnium Cultural” por su implicación en el bloqueo de una comisión judicial que registraba un edificio público de la Generalitat en septiembre de ese año. Vid. “Crida de l’ANCe a dur un llac groc en suport a Sánchez i Cuixart”, <https://www.naciodigital.cat/noticia/140682/crida/anc/dur/llac/groc/suport/sanchez/cuixart>.

⁵² Se requirió al Presidente de la Generalitat para que retirara la simbología partidista en los edificios públicos dependientes de la Generalitat el 11 de marzo de 2019 (Acuerdo de la JEC 55/2019, http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2019&idacuerdoinstruccion=66711&idseesion=926&template=Doctrina/JEC_Detalle), se reiteró el requerimiento el 18 de marzo (Acuerdo 66/2019, http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2019&idacuerdoinstruccion=66827&idseesion=927&template=Doctrina/JEC_Detalle) y ante la falta de resultado de éste, se remitió testimonio al Ministerio Fiscal el 21 de marzo (Acuerdo 91/2019), quien inició actuaciones que concluyeron con la condena por desobediencia de Joaquim Torra, condena que suponía la inhabilitación para cargo público que le privaba de la condición de presidente de la Generalitat de Cataluña [STSJ de Cataluña (Sala Civil y Penal) de 19 de diciembre de 2019, ECLI:ES:TSJCAT:2019:10607]

políticos”, tras haber recibido una orden en este sentido por parte del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña⁵³.

La exhibición de símbolos partidistas en edificios públicos es considerada por la jurisprudencia española como una vulneración de la obligación de neutralidad de las administraciones y supone también una limitación de la libertad ideológica de los ciudadanos; pues aquella ideología que recibe el respaldo de la administración, en su condición de tal, se coloca en una situación de ventaja respecto a otros planteamientos. En esta misma línea, los Tribunales también han rechazado las tomas de posición partidistas de los órganos de gobierno de las universidades públicas catalanas, que reiteradamente habían adoptado resoluciones o suscrito manifiestos en apoyo de las tesis nacionalistas. El Tribunal Supremo español mantiene que estas tomas de posición partidistas por parte de los órganos de gobierno de las Universidades son contrarias al ordenamiento jurídico⁵⁴. Como veremos, estas tomas de partido de las universidades públicas están siendo consideradas en la actualidad por el Parlamento Europeo, unidas a la sistemática coacción sobre quienes en los campus universitarios muestran abiertamente su oposición al nacionalismo; coacciones violentas que, en ocasiones, se han ejercido ante la pasividad de la policía autonómica. Volveremos sobre ello en el epígrafe IV.1.

3.4. El sistema educativo

Otro ámbito en el que se ha producido una especial conflictividad, que ha llegado también a las instituciones europeas, es el educativo. Tal como se había avanzado en el epígrafe II.1, la *Generalitat* asume competencias en materia de educación. El Estado tiene competencia para dictar la legislación básica en la materia; pero fuera de esa materia básica, es la *Generalitat* quien organiza las enseñanzas. Además, los profesores y la inspección educativa dependen de la *Generalitat*, manteniendo el Estado lo que se denomina “Alta Inspección”, que no tiene funciones de control directo sobre la enseñanza, sino que tan solo supervisa las actuaciones que lleve a cabo la *Generalitat*, con una capacidad limitada de incidencia en la realidad educativa⁵⁵.

⁵³ Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 6 de Barcelona de 11 de mayo de 2022, ECLI:ES:JP:2022:7.

⁵⁴ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de noviembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4334.

⁵⁵ La Alta Inspección de Educación se regula en los arts. 149 y 150 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, de manera diferenciada respecto a la Inspección (arts. 151 a 154 de la LO de Educación y arts. 177 a 181 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, de Educación, en lo que se refiere a la inspección educativa en Cataluña. Obviamente, la normativa catalana no se ocupa de la Alta Inspección de Educación, que es competencia estatal).

El control de la *Generalitat* sobre la educación ha implicado que los centros educativos públicos hayan sido utilizados como herramientas durante el proceso de secesión. Así, tanto en la consulta (inconstitucional) de 9 de noviembre de 2014, como en el referéndum de autodeterminación de 1 de octubre de 2017, los centros escolares fueron utilizados como centros de votación. Tras el 1 de octubre, se trasladaron a las familias de los centros comunicados críticos con la actuación del gobierno de España en relación al mencionado referéndum de autodeterminación y se organizaron actos de repulsa contra esa actuación, en ocasiones con participación de los alumnos de los centros⁵⁶.

También se ha denunciado la utilización del sistema educativo para la transmisión de valores identitarios. Recientemente, se ha sabido que fondos europeos servían para financiar el denominado “programa Sensei”, uno de cuyos objetivos es formar al nuevo profesorado en “los rasgos identitarios del sistema educativo catalán”⁵⁷; lo que ha motivado que se pidan explicaciones a la Comisión sobre la utilización de fondos europeos para este fin⁵⁸.

De todas formas, en el ámbito educativo, el punto más conflictivo es el relativo a la lengua de la enseñanza, lo que se conoce como lengua vehicular; esto es, la lengua que se utiliza para explicar las materias no lingüísticas, aquella que figura en la rotulación de los centros y la que se usa en las comunicaciones de la comunidad educativa y de ésta con terceros.

De acuerdo con las instrucciones que la *Generalitat* dirige a los centros educativos, esta lengua es el catalán⁵⁹ y, en el Valle de Aran, el occitano; dos de las lenguas oficiales en Cataluña. El castellano, lengua oficial en Cataluña, al igual que en el resto de España, no es considerada como lengua de uso vehicular normal y su utilización se limita a lo

⁵⁶ Sobre la utilización de los centros educativos en el referéndum del 1 de octubre, *vid.* el Informe de la AEB sobre la instrumentalización nacionalista del sistema educativo en Cataluña: el caso del 1 de octubre, <https://www.aebcatalunya.org/images/informe-ensenanza.pdf>.

⁵⁷ Noticia publicada en “El Mundo” el 5 de mayo de 2023 (<https://www.elmundo.es/cataluna/2023/05/05/64528da421efa0b7598b45c9.html>) Aquí (<https://govern.cat/govern/docs/2023/01/30/19/35/0dc4f8d4-9fb9-46f3-86ef-4402cc76b72b.pdf>) puede consultarse la nota de prensa del Departamento de Educación, donde se indica que uno de los objetivos del programa es integrar los rasgos identitarios del sistema educativo catalán. En el documento del programa “Marco de las competencias profesionales docentes” (<https://projectes.xtec.cat/residencia-docent/wp-content/uploads/usu2294/2023/01/MCPDXXIgener23CAT.pdf>) se incide en la importancia de la inmersión y de la relevancia de las lenguas catalana y occitana en la educación (p. 27); lo que, como veremos enseguida, resulta relevante para el tema que nos ocupa.

⁵⁸ Noticia publicada en “El Mundo” el 5 de mayo de 2023 (<https://www.elmundo.es/cataluna/2023/05/05/64552680fdddf8f9f8b457d.html>).

⁵⁹ *Vid.* las instrucciones del Departamento de Educación de la Generalitat para el curso 2022/2023, https://documents.espai.educacio.gencat.cat/IPCNormativa/DOIGC/DOIGC_Projecte.pdf, pp. 50 y ss.

necesario para garantizar que al acabar los estudios obligatorios, los alumnos tengan un dominio pleno del castellano. Es decir, el castellano es una lengua que se enseñan, pero no una lengua en la que se enseña. De hecho, los tribunales han establecido que la presencia del castellano en el sistema educativo catalán es “residual”⁶⁰.

Este carácter residual del castellano plantea algunos problemas. En primer lugar, no se corresponde con la realidad lingüística de Cataluña, en la que el 52,7% de la población tiene como lengua materna (inicial) el castellano; frente a un 31,5% que tiene el catalán y un 2,8% que tiene ambas lenguas -catalán y castellano- como maternas⁶¹; pero tampoco se adecua a las exigencias constitucionales que se derivan de la oficialidad del castellano y que implican que esa lengua ha de ser lengua de enseñanza⁶². Tal y como ha establecido el Tribunal Constitucional, esa obligada presencia de las lenguas oficiales puede satisfacerse de varias maneras. Así, puede ofrecerse a las familias la opción de en qué lengua quieren que sean educados sus hijos, siempre con la cautela de que sea cual sea esa lengua de enseñanza, deberá garantizarse que al final de los estudios se dominará también la otra (u otras) lenguas oficiales. Otra vía es ofrecer una única línea de enseñanza, pero en la que se usen todas las lenguas oficiales como lenguas de enseñanza; sin que eso quiera decir que el reparto entre ambas sea al cincuenta por ciento; pero sin que tampoco sea admisible la exclusión como lengua de enseñanza de una lengua oficial.

En el caso de Cataluña no se sigue ninguna de las vías anteriores: el catalán es la única lengua vehicular (junto con el aranés en la comarca del Valle de Aran) y la única que se considera como “lengua de la institución”⁶³. Dado que esta exclusión del castellano es contraria a la Constitución, algunas familias han reclamado ante los tribunales con el objeto de conseguir una enseñanza en la que el castellano, junto con el catalán, fuera lengua de aprendizaje. Estas familias han conseguido, pero tan solo para sus hijos y para el grupo en el que se integran, que un 25% de la docencia se imparta en castellano (el resto de la docencia se imparte en catalán); y pese a que estamos ante una doctrina jurisprudencial consolidada, la *Generalitat* se niega a modificar el sistema

⁶⁰ STJC (Sala de los Contencioso, Sección 5) de 16 de diciembre de 2020, ECLI:ES:TSJCAT:2020:8675

⁶¹ Los datos son de la Generalitat de Cataluña, https://llengua.gencat.cat/ca/serveis/dades_i_estudis/sil/poblacio/poblacio-llengua-inicial-identificacio-habitual/#llengua-inicial.

⁶² Sobre la presencia de las lenguas oficiales en la educación existe una doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que viene recogida recientemente en la STC 34/2023, de 18 de abril, ECLI:EU:TC:2023:34, FJ 8.

⁶³ Vid. las Instrucciones del Departamento de Educación para el curso 2022/2023 (*supra* n. núm. 59), p. 51.

educativo, de tal forma que ha de ser cada familia quien individualmente solicite para sus hijos la enseñanza bilingüe.

En diciembre de 2020, sin embargo, como fruto de un recurso planteado por el Ministerio de Educación de España, el TSJ de Cataluña pronunció una decisión en la que obligaba a la *Generalitat* a ofrecer a los alumnos catalanes una docencia en la que cada una de las lenguas oficiales tuviera una presencia de, al menos, un 25%⁶⁴. La sentencia es firme desde el mes de enero de 2022; pero la *Generalitat* se ha negado a ejecutarla. Ante esta negativa, varias personas y entidades solicitaron la ejecución forzosa de la mencionada Sentencia. Con el fin de evitar el procedimiento de ejecución forzosa, el gobierno de la *Generalitat* y el Parlamento de Cataluña promulgaron un Decreto ley y una ley que establecían de manera expresa el catalán como única lengua vehicular en la escuela catalana⁶⁵ y la prohibición de que la presencia de las diferentes lenguas en la educación se basara en porcentajes y cualquier otro parámetro numérico⁶⁶. El TSJ de Cataluña, encargado de resolver sobre las peticiones de ejecución forzosa de la Sentencia de 16 de diciembre de 2022 entendió que tanto el Decreto ley 6/2022 como la Ley 8/2022 eran inconstitucionales⁶⁷; pero en España los tribunales ordinarios no pueden dejar de aplicar normas de rango legal por entender que son contrarias a la Constitución⁶⁸. En esos casos lo que ha de hacer el Tribunal que se encuentra conociendo es remitir las normas que entiende que vulneran la Constitución al Tribunal Constitucional a fin de que éste resuelva sobre dicha inconstitucionalidad. Eso hizo el

⁶⁴ Es la Sentencia de 16 de diciembre de 2020 que ya ha sido citada (*supra* n. núm. 60).

⁶⁵ Art. 2.1 de la Ley catalana 8/2022, de 9 de junio, sobre el uso y el aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria, *DOGC*, 10-VI-2022

⁶⁶ Art. 2.d) del Decreto ley catalán 6/2022, de 30 de mayo, por el que se fijan los criterios aplicables a la elaboración, aprobación, validación y revisión de los proyectos lingüísticos de los centros educativos, *DOGC*, 30-V-2022, Anexo A.

⁶⁷ Vid el Auto del TSJC (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª) de 28 de julio de 2022, ECLI:ES:TSJCAT:2022:421A. En este Auto, el TSJC expone detalladamente las razones por las que considera que el Decreto ley 6/2022 y la Ley 8/2022 son inconstitucionales. Vid. Branchadell (2023: 231). Para un análisis legal de estas normas que las considera constitucionales, vid. Bayona (2022).

⁶⁸ Debe indicarse, sin embargo, que el tribunal que plantea la cuestión de inconstitucionalidad tiene que indicar por qué entiende que la norma de rango legal objeto de tal cuestión es inconstitucional. Vid. STC (Pleno) 103/1983, de 22 de enero, ECLI:ES:TC:1983:103, FJ 1: "... son indudables requisitos de admisión de una cuestión de inconstitucionalidad los siguientes: (...) 3º que al plantearse o proponerse la cuestión se ofrezca una fundamentación suficiente de la inconstitucional". Una cuestión de inconstitucionalidad tiene una naturaleza diferente a una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo, ya que no implica un juicio sobre la compatibilidad entre el derecho interno y la normativa europea (Cruz y Requejo, 2015: 181). Es cierto que el tenor de la Constitución podría llevar a entender que el planteamiento de la cuestión de constitucionalidad tan solo exige una duda sobre esa constitucionalidad; pero también puede darse esa cuestión cuando (como sucede en el caso que nos ocupa) el tribunal que la plantea considera que la norma es inconstitucional. El art. 5.3 de la LOPJ parece apuntar en esta dirección. Vid. Corzo Sosa (1998: 203 y 371-372).

TSJ en relación a los mencionados Decreto ley y Ley, por medio de Auto de 28 de julio de 2022⁶⁹. De esta forma, el Tribunal Constitucional tendrá que pronunciarse sobre la constitucionalidad de ambas normas. Respecto a ellas, además de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TSJ de Cataluña, también se ha presentado recurso de inconstitucionalidad por varios diputados, por lo que por esta vía también debe existir un pronunciamiento del Tribunal Constitucional español sobre la compatibilidad o contradicción entre tales normas y la Constitución española. En el momento en el que se escriben estas líneas (agosto de 2024) todavía no existe sentencia del Tribunal Constitucional en relación a esta cuestión.

Lo que se ha explicado hasta ahora muestra que el mantenimiento de una escuela en la que la única lengua de enseñanza sea el catalán es un objetivo prioritario de la *Generalitat*. El argumento que se utiliza para justificar esta exclusión del castellano como lengua de la institución es que el catalán es lengua propia de Cataluña (art. 2 de la Ley 8/2022) y también el desarrollo de una política de normalización lingüística que tendría como objetivo compensar la postergación del catalán entre los años 1939 y 1977 como consecuencia de las políticas desarrolladas durante el franquismo⁷⁰. Deberemos volver sobre esta cuestión en el epígrafe 4.3. En cualquier caso, esta exclusión del castellano como lengua de la institución escolar es coherente con el propósito de que Cataluña rompa los vínculos que mantiene con el resto de España, por lo que se conecta con las actuaciones desarrolladas en el marco del proceso de secesión que llevó a los hechos del año 2017.

IV. POSICIONAMIENTO DE AUTORIDADES E INSTITUCIONES INTERNACIONALES

4.1. Planteamiento

Las actuaciones que acaban de ser descritas suponen, como se ha visto, diversas vulneraciones del ordenamiento español, tanto en lo que se refiere al incumplimiento de normativa específica (ley de banderas, normativa electoral...) como de las exigencias

⁶⁹ Auto del TSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª) de 28 de julio de 2022, ECLI:ES:TSJCAT:2022:421A.

⁷⁰ Se toma como referencia inicial el año 1939 por ser éste aquel en el que Cataluña es ocupada por el ejército franquista; y el año 1977 como punto final por ser éste en el que se restableció la Generalitat de Cataluña, de forma provisional en tanto en cuanto no se aprobara la nueva Constitución de España (la de 1978) y el Estatuto de Autonomía de Cataluña (de 1979). Ese restablecimiento se hizo por el Real Decreto-Ley 41/1977, de 29 de septiembre, BOE, 5-X-1977. Vid. Rafanell (2009). Además de las limitaciones legales al uso del catalán, la llegada de más de medio millón de personas desde otras partes de España, implicó un descenso porcentual en el uso del catalán. Aunque el número absoluto de hablantes de catalán se ha mantenido y la transmisión intergeneracional crece, el porcentaje de hablantes de catalán disminuye. Las políticas de promoción del uso del catalán intentan cambiar esta situación, haciendo que personas que actualmente no utilizan la lengua catalana, la adopten. (Corominas Piulats, 2022: 11).

constitucionales en lo que se refiere a la necesidad de que las autoridades públicas ajusten su comportamiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, así como en lo que se refiere a la presencia del castellano en el sistema educativo. También suponen infracción de la obligación, por parte de las autoridades, de acatar las órdenes de la administración electoral y de ajustar su comportamiento a lo exigido por las decisiones judiciales.

Ahora bien, todo lo anterior difícilmente tendrá trascendencia internacional. Es cierto que el propósito del proceso de secesión es la creación de un nuevo Estado, y ese propósito tiene una evidente dimensión externa al país respecto del cual se produce la secesión; pero aquí no nos ocupamos de esto, sino de la valoración externa que puedan tener las distintas actuaciones que se lleven a cabo en el marco de ese proceso y que han sido descritas someramente en el epígrafe III anterior. Estas actuaciones, en sí, serían consideradas como asuntos internos de España y, por tanto, fuera del escrutinio de otros Estados; al menos desde una perspectiva clásica en lo que se refiere a las relaciones internacionales, de acuerdo con la cual la vida interna de los Estados quedaría fuera del escrutinio de la comunidad internacional.

Como es sabido, en la actualidad esta rígida separación entre vida interna de los Estados y Derecho internacional es objeto de múltiples excepciones, consecuencia de la necesidad de que en su actuación los Estados respeten ciertos estándares a los que se han comprometido internacionalmente, específicamente en lo que se refiere al respeto a los Derechos Humanos⁷¹. El propósito de este epígrafe, sin embargo, no será el de mostrar en qué forma la normativa internacional puede ser relevante en relación con las actuaciones de la *Generalitat* que se han descrito, sino tan solo de mostrar los pronunciamientos de instituciones o autoridades internacionales respecto a tales actuaciones o que, aunque sea indirectamente, pueden ser relevantes para ellas. Comenzaremos por los que se han dado en la Unión Europea para, a continuación, detenernos en el Consejo de Europa y, finalmente, examinar otros pronunciamientos que pudieran ser relevantes a los fines que aquí nos proponemos.

Hemos de aclarar que en relación con el *procés* se han producido también declaraciones o pronunciamientos respecto a las actuaciones del gobierno español. No entraremos aquí en ellos (lo haremos en otro trabajo) porque, tal como se ha indicado en la introducción, lo que se pretende es el examen de la actuación de la entidad subestatal, la *Generalitat* de Cataluña; y de las dificultades que plantea su valoración desde una perspectiva internacional.

⁷¹ O, también, en lo que se refiere a la protección del medio ambiente o la protección de las inversiones, *vid.* Shaw (2021: 110).

4.2. Unión Europea

A la UE no le son indiferentes las actuaciones de las autoridades de los Estados miembros. Esto es consecuencia de las exigencias del Derecho originario de la Unión, que establecen la necesidad de que los estados miembros respeten los principios y valores que se recogen en el art. 2 del Tratado de la Unión (respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos; pluralismo, no discriminación, tolerancia, justicia, solidaridad e igualdad entre mujeres y hombres). De esta forma, incluso en aquellos ámbitos que están regulados por el Derecho de la UE, se exige el respeto a tales principios. El Tratado, además, prevé mecanismos para sancionar a aquellos Estados que no respeten los principios y valores del art. 2 del TUE⁷². De esta forma, el respeto a tales principios pasa a ser una tarea compartida por los Estados miembros y las instituciones europeas⁷³. En los últimos años, la Comisión ha ido asumiendo un papel mayor en la defensa de tales principios, incluso en áreas que no se incluyen directamente dentro de las competencias del Derecho de la UE, como muestran sus informes periódicos sobre el Estado de Derecho en los Estados miembros⁷⁴. Consecuencia de esto es que las instituciones europeas gozan de legitimidad para examinar los incumplimientos que puedan darse en los Estados miembros en relación a los principios y valores que se recogen en el art. 2 del TUE. En esta línea, el denominado “Reglamento de condicionalidad” permite establecer medidas adecuadas respecto a aquellos Estados en los que se identifiquen infracciones al Estado de Derecho que amenacen los intereses financieros de la UE⁷⁵.

⁷² Sobre estas cuestiones me remito a Arenas García (2020a) y referencias allí contenidas.

⁷³ Muy clara en ese sentido la Exposición de Motivos de la Propuesta de la Comisión Europea para una Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia de 20 de diciembre de 2017, COM(2017) 835 final, donde se lee: “La Unión Europea se basa en un conjunto de valores comunes consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y que incluye el respeto del Estado de Derecho. La Comisión, más allá de su misión de garantizar el respeto del Derecho de la UE, también es responsable, junto con el Parlamento Europeo, los Estados miembros y el Consejo, de garantizar los valores comunes de la Unión”.

⁷⁴ De momento se han publicado cinco informes correspondientes a los años 2020 (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_es), 2021 (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report_es), 2022 (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_es), 2023 (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2023-rule-law-report_en) y 2024 (https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en).

⁷⁵ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto

Las actuaciones de la *Generalitat* que se han descrito en el epígrafe 3 podrían ser consideradas como contrarias a los valores esenciales de la UE. Así, tal y como se ha indicado, el sometimiento de los poderes públicos al Derecho y el respeto a las decisiones judiciales es un elemento esencial del Estado de Derecho. En los sucesivos informes sobre el Estado de Derecho en España, sin embargo, no se han incluido referencias a las actuaciones de la *Generalitat* de Cataluña. Quizás esta ausencia pueda ser entendida como un residuo de lo que se ha denominado “ceguera federal” de la UE⁷⁶, que pretendía que la articulación territorial interna de los Estados era indiferente para la Unión. Es obvio que desde hace tiempo esa inicial “ceguera” se ha ido superando con la progresiva asunción de papeles relevantes y formales por parte de las entidades subestatales en la UE (Montilla Martos, 2005: 36 y ss.; González Pascual, 2013: 13 y 74 y ss). Ahora bien, como veremos, aún se mantiene una diferente sensibilidad en las instituciones europeas para las vulneraciones de los principios esenciales recogidos en el art. 2 del TUE cuando esas vulneraciones son responsabilidad no de los órganos centrales del Estado, sino de entidades subestatales.

A la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo sí que han llegado dos quejas por la actividad desarrollada por la *Generalitat*. Se trata de las peticiones 0858/2017⁷⁷ y 0080/2022⁷⁸. La primera de ellas se refiere a la lengua de escolarización⁷⁹ en Cataluña, y en ella se solicita que los centros públicos o concertados (esto es, los sostenidos con fondos públicos) ofrezcan enseñanza en ambas lenguas oficiales (castellano y catalán), en vez de mantener la exclusión del castellano como lengua docente. La petición fue admitida a trámite el 13 de diciembre de 2017 y en sesión de la Comisión de abril de 2018 se decidió pedir información a las autoridades educativas catalanas sobre la exclusión del castellano como lengua docente en los centros educativos sostenidos con fondos públicos en Cataluña⁸⁰. En el año 2020, hubo otra sesión de la Comisión de Peticiones en relación a este tema. Ante la falta de una respuesta satisfactoria por parte de la *Generalitat*, se acordó mantener abierta la petición abierta, pedir un informe a la Comisión de Cultura del Parlamento Europeo, dirigir una carta al Gobierno español en relación a la situación y se dejó abierta la posibilidad de enviar una comisión a Cataluña

de la Unión (DO, núm. L L 433I, de 22 de diciembre de 2020). Puede consultarse una presentación general del mismo en esta dirección de la Comisión Europea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_es. Sobre este Reglamento, *vid.* Torroja Mateu (2021).

⁷⁶ *Vid.* Montilla Martos (2005: 35). La cita clásica para esta expresión es la de Ipsen (1966: 256).

⁷⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-CM-626725_ES.html.

⁷⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-CM-739764_ES.html.

⁷⁹ *Vid. supra* el epígrafe III.4.

⁸⁰ <https://www.aebcatalunya.org/images/Car-autoridades-regionales.pdf>.

a fin de estudiar la petición sobre el terreno⁸¹. Esa visita de información fue aprobada por los coordinadores de los distintos grupos en reunión de 8 de septiembre de 2022⁸² y ratificada, tras la impugnación del acuerdo, en reunión de la Comisión de Peticiones del 24 de octubre de ese mismo año⁸³. La misión se desarrolló en el mes de diciembre de 2023 y el informe final fue aprobado el 19 de marzo de 2024 se rechaza que ninguna de las lenguas oficiales pueda ser excluida como vehicular en la enseñanza⁸⁴; se recuerda que el respeto a la diversidad lingüística y cultural es una de las piedras angulares de la Unión y que están prohibidas las discriminaciones por razón de lengua, pide que no se produzcan discriminaciones contra los castellanohablantes⁸⁵; expresa su preocupación por las disfunciones que crea el modelo de inmersión lingüística en los alumnos con necesidades especiales cuya lengua materna es el castellano⁸⁶; condena que el régimen lingüístico en Cataluña limite la libertad de circulación⁸⁷; pide que se ponga fin a la violación de los derechos fundamentales de los progenitores, los niños y las familias⁸⁸; pide que las comunicaciones y los sitios web de la administración pública educativa utilicen tanto el catalán como el castellano⁸⁹ y pide que se aplique la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 16 de diciembre de 2020, que establece la necesidad de que al menos un 25% de la docencia se imparta en cada una de las lenguas oficiales⁹⁰. En definitiva, realiza una crítica profunda del sistema de inmersión y exige que se respeten los derechos lingüísticos de alumnos y familias, poniendo fin a la exclusión del español como lengua vehicular en el sistema educativo.

La posición de la Comisión en relación a este tema se aleja bastante de la de la Comisión de Peticiones. En la obligada respuesta de la Comisión a la queja formulada en el año 2017, comunicada al Parlamento Europeo el 30 de julio de 2018, indica que la elección de lengua en la educación es una cuestión de competencia exclusiva de los Estados, lo que excluye la intervención de la Comisión en el asunto. Pese a esta

⁸¹ El Acta de la reunión de la Comisión de Peticiones puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-PV-2020-10-28-1_ES.pdf.

⁸² El acta puede consultarse aquí: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-PV-2022-09-08-1_ES.pdf.

⁸³ El acta de la reunión del día 24 puede consultarse aquí: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-PV-2022-10-24-1_ES.pdf.

⁸⁴ Punto 3 de las recomendaciones.

⁸⁵ Punto 4 de las recomendaciones.

⁸⁶ Punto 7 de las recomendaciones.

⁸⁷ Punto 9 de las recomendaciones.

⁸⁸ Punto 12 de las recomendaciones.

⁸⁹ Punto 13 de las recomendaciones.

⁹⁰ Punto 18 de las recomendaciones.

posición de partida, sí que ha existido algún pronunciamiento en relación a este tema; si bien no por el fondo del asunto (la exclusión del español como lengua docente en Cataluña) sino por la falta de cumplimiento de las decisiones judiciales que obligaban a la *Generalitat* a ofrecer una mínima docencia en la otra lengua oficial en la Comunidad Autónoma. Tal y como habíamos visto, pese al carácter firme y obligatorio de la sentencia del TSJC de 16 de diciembre de 2020 que establecía la necesidad de que al menos un 25% de la docencia se impartiese en cada una de las lenguas oficiales en Cataluña, la *Generalitat* se había negado a implementar lo ordenado por el Tribunal. La falta de cumplimiento de las decisiones judiciales supone una vulneración del Estado de Derecho sobre la que el Comisario de Justicia llamó la atención en dos ocasiones entre septiembre⁹¹ y octubre⁹² de 2022. El planteamiento, por tanto, desde la perspectiva de la Comisión, es que no les corresponde entrar en cuál sea la lengua en que se imparta la enseñanza; pero sí parece que entiende que entra dentro de sus funciones exigir el respeto a las decisiones judiciales.

También se encuentra abierta ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo otra queja en relación a la actuación de las instituciones catalanas. En este caso es la presentada por Ricardo García Manrique, profesor de la Universidad de Barcelona, quien actúa en nombre del colectivo “Universitaris per la Convivència”⁹³ y en la que pone de manifestó la vulneración de derechos fundamentales en las Universidades públicas catalanas. Informa de la violencia que se ejerce en los campus universitarios contra quienes se oponen abiertamente al nacionalismo⁹⁴, así como las tomas de partido en favor del nacionalismo por los órganos de gobierno de las Universidades, su pasividad ante los ataques que sufren los estudiantes contrarios al nacionalismo y la pasividad de la policía regional en la defensa de dichos estudiantes. La queja fue admitida a trámite el 21 de junio de 2022 y se mantiene abierta, pese a que la Comisión entendió, en su respuesta a la misma, recibida en el Parlamento Europeo el 25 de noviembre de 2022, que no le correspondía actuar en este caso, ya que correspondía a los Estados miembros garantizar el respeto a los derechos fundamentales.

⁹¹ “Reynders dice que las autoridades nacionales “tienen que garantizar” el cumplimiento de la sentencia del 25% en Cataluña”, <https://www.europapress.es/sociedad/educacion-00468/noticia-reynders-dice-autoridades-nacionales-tienen-garantizar-cumplimiento-sentencia-25-cataluna-20220930141608.html>.

⁹² “Reynders insta a Aragonès a “cumplir la sentencia” del 25% de castellano en su cita en Bruselas”, https://www.lespanol.com/espana/politica/20221020/reynders-insta-aragones-cumplir-sentencia-castellano-bruselas/712179185_0.html.

⁹³ *Vid. supra* n. núm. 76.

⁹⁴ Sobre la presencia de estudiantes favorables a la independencia en las Universidades catalanas, *vid.* Carmona (2021: 718-720).

Quizás la respuesta de la Comisión tendría que ser más matizada teniendo en cuenta que se asume que las instituciones europeas han de garantizar, junto con los Estados, el respeto a los principios del art. 2 del TUE; pero, tal y como se ha indicado, la Comisión de Peticiones ha decidido mantener abierta la petición y dirigir una carta a las autoridades españolas interesándose por la situación, así como al Comisario Reynders a fin de que el tema sea incluido en el informe sobre el Estado de Derecho en relación a España⁹⁵. Resulta necesario también subrayar que en un reciente informe elaborado por encargo del Parlamento Europeo en relación con la libertad académica en los Estados miembros⁹⁶ se destaca la crítica a la toma de partido político por parte de las Universidades⁹⁷. Quizás esa actuación cautelosa de la Comisión, subrayando la responsabilidad del Estado en la garantía de los derechos fundamentales en su territorio, es un residuo de la “ceguera federal” a la que nos referíamos al comienzo de este epígrafe, y que postularía que la actuación de la UE es siempre subsidiaria a la del Estado cuando de lo que se trata es de hacer cumplir las exigencias del Derecho de la UE en el territorio de éste. Ciertamente, no está falto de razón este planteamiento, pero debería ir acompañado del recordatorio de que en caso de que los incumplimientos persistan, las instituciones europeas deberán actuar para suplir la inactividad del Estado.

4.3. Consejo de Europa

Ninguna de las instituciones del Consejo de Europa se ha pronunciado de manera directa en relación con las actuaciones de la *Generalitat* de Cataluña que han sido descritas en el epígrafe III. Ahora bien, existen algunos documentos en los que se identifican valoraciones indirectas de tales actuaciones. Como veremos, oscilan entre la crítica a los mismos, la indiferencia o, incluso, la legitimación del comportamiento de la *Generalitat*. Consideraremos tanto un dictamen de la Comisión de Venecia, una resolución aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y también los informes del Comité de Expertos de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias. Comenzaremos por el dictamen de la Comisión de Venecia en relación con la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español del año 2015⁹⁸.

⁹⁵ La comparecencia en la Comisión de Peticiones del día 22 de marzo de 2023 puede consultarse en este enlace (https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/peti-committee-meeting_20230322-0900-COMMITTEE-PETI), a partir de 11:53.

⁹⁶ P. Maasen *et al.* (2022).

⁹⁷ *Ibidem*, pp. 163-164.

⁹⁸ Dictamen de 13 de marzo de 2017, 827/2015, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)003-e).

Tal y como se había explicado en el epígrafe III.1, desde el año 2013 se había venido desarrollando el denominado *procés*, que consistía en el conjunto de actuaciones llevadas a cabo por la Generalitat de Cataluña con el fin de conseguir la creación de un Estado independiente en el territorio de la Comunidad Autónoma. En el marco de ese *procés*, el 9 de noviembre de 2014 se desarrolló una consulta sobre el futuro político de Cataluña que tenía una finalidad equivalente a la de un referéndum de autodeterminación. Dicha consulta se había realizado en contra de la prohibición del Tribunal Constitucional, lo que parecía probar que los mecanismos destinados a garantizar el cumplimiento de las decisiones de dicho tribunal no eran suficientemente eficaces. El legislador español decidió entonces modificar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional⁹⁹ para reforzar la capacidad de éste para hacer cumplir sus decisiones¹⁰⁰. Coincidiendo con la promulgación de la modificación de la LO del Tribunal Constitucional, el presidente del Comité de Monitorización de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa solicitó a la Comisión de Venecia¹⁰¹ un informe sobre dicha reforma, el dictamen de 13 de marzo de 2017 responde a dicha solicitud. En él se indica que, pese a que la reforma de la LOTC se formula con carácter general, su gestación se vincula con los acontecimientos que se estaban desarrollando en Cataluña¹⁰².

En su informe, la Comisión de Venecia comienza recordando el carácter obligatorio de las decisiones del Tribunal Constitucional y que vinculan a todos, tanto poderes públicos como individuos. Además, añade que desobedecer una decisión del Tribunal Constitucional es desobedecer la Constitución y al poder constituyente. También dice que cuando una autoridad pública rehúsa ejecutar una sentencia del Tribunal Constitucional viola la Constitución, incluyendo los principios del Estado de Derecho, separación de poderes y cooperación leal entre los órganos estatales. Como conclusión, las medidas orientadas a conseguir la ejecución forzosa de las decisiones del Tribunal Constitucional son legítimas¹⁰³.

La Comisión de Venecia, por tanto, aunque de forma indirecta, desautoriza la sistemática desobediencia a las decisiones de los tribunales que practicaba la *Generalitat*. Aunque las afirmaciones que acabamos de destacar se formulan con

⁹⁹ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, *BOE*, 5-X-1979.

¹⁰⁰ Ley Orgánica 15/2015, del 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, *BOE*, 17-X-2015.

¹⁰¹ La Comisión de Venecia es un órgano consultivo del Consejo de Europa en cuestiones jurídicas. Su nombre oficial es “Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho”, fue creada por Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 21 de febrero de 2002 (https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute).

¹⁰² *Vid.* núms. 12 y 13 del dictamen.

¹⁰³ *Vid.* núm. 8 del dictamen.

carácter general, ya hemos visto que el propio dictamen conecta la reforma de la LOTC con la situación que se vivía en Cataluña. De esta forma, la actuación del poder público al margen de la Constitución y de la ley que describíamos en el epígrafe 3.2 no cuenta con el amparo del órgano que tiene, dentro del Consejo de Europa, la función de asesorar en materias legales¹⁰⁴.

No sigue, sin embargo, la misma aproximación la Resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa 2381 (2021) aprobada el 21 de junio de 2021¹⁰⁵. En ésta, pese a reconocer el carácter inconstitucional del referéndum de 2017, cuestiona las medidas adoptadas por el Estado español con el fin de conseguir mantener la vigencia de la Constitución en Cataluña en aquel momento, tanto en lo que se refiere a las acusaciones por sedición contra los líderes del proceso secesionista como, incluso, las que se formularon por malversación de fondos públicos¹⁰⁶.

La Resolución es especialmente relevante respecto a las actuaciones del Estado español en relación a los hechos de 2017, y esta es una dimensión que no corresponde tratar aquí; pero no deja de suponer un pronunciamiento también respecto a las actuaciones de la *Generalitat*; al menos en lo que se refiere a restar importancia a las actuaciones de los poderes públicos al margen de la ley cuando dichas actuaciones no supongan el ejercicio de la violencia¹⁰⁷. Este planteamiento resulta relevante a nuestros fines y presenta un cierto interés, ya que la actuación del poder público -como es la *Generalitat*- al margen del Derecho no suele requerir el uso de la violencia, precisamente porque, como poder público que es, ya dispone de los mecanismos coercitivos (incluida la policía) que convierte en innecesaria la coacción directa, a salvo de que quienes están sometidos a dicho poder público decidan actuar al margen de sus instrucciones. Resultará necesario verificar si la posición que recoge esta Resolución (y que es contraria, como se ha visto, a la que sigue la Comisión de Venecia) tiene algún tipo de desarrollo en los textos del Consejo de Europa.

Finalmente, en lo que se refiere al Consejo de Europa, consideraremos también, aunque sea brevemente, los informes del Comité de Expertos de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. Se trata de un texto elaborado en el marco del Consejo de Europa y orientado a la protección y promoción de las lenguas utilizadas por

¹⁰⁴ Vid. la presentación de la Comisión de Venecia en la página del Consejo de Europa: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN.

¹⁰⁵ Vid. la información sobre la misma en la página web de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, <https://pace.coe.int/en/files/29344>.

¹⁰⁶ Vid. núm. 9 del documento.

¹⁰⁷ Vid. punto 9.4 de la Resolución: "It is undisputed that none of the politicians in question called for violence".

minorías¹⁰⁸. La Carta prevé la creación de un Comité de Expertos¹⁰⁹ que tiene como función el seguimiento de la aplicación de la Carta en los países que la han ratificado¹¹⁰. A este fin, se preparan informes periódicos que pueden consultarse en la web de la Carta¹¹¹. España ratificó la Carta en el año 2001¹¹², asumiendo, además, uno de los niveles de compromiso más altos posibles en la defensa y promoción de las lenguas minoritarias. Ese compromiso incluía la oferta de una educación en la lengua minoritaria. El Comité de Expertos, en sus informes periódicos, verifica el grado de cumplimiento de la Carta, de acuerdo con las obligaciones asumidas por el Estado, lo que incluye la oferta de educación en la lengua minoritaria, según se ha comprometido España¹¹³.

En el caso de Cataluña, tal y como vimos en el epígrafe III,4, la enseñanza es en catalán para todos los alumnos, sin que se dé posibilidad de opción. La Carta no ampara esta imposición de la lengua minoritaria, tal y como aclaró el Comité de Expertos del año 2008¹¹⁴; pero al no proteger a los hablantes de lenguas mayoritarias (el castellano en este caso), tampoco ofrece amparo respecto a la exclusión del español como lengua docente en Cataluña (Branchadell, 2023: 237). De esta forma, por esta vía no podría producirse un pronunciamiento del Comité de Expertos que cuestionara la política de inmersión obligatoria en catalán. Una cosa es que la Carta imponga esta inmersión (que no lo hace) y otra que la prohíba (que tampoco lo hace). De esta forma, los derechos lingüísticos de los hablantes de las lenguas mayoritarias no quedarían amparados por la Carta Europea ni, en principio, por ningún otro texto del Consejo de Europa.

4.4. Naciones Unidas: el Relator Especial sobre cuestiones de minorías del Consejo de Derechos Humanos

¹⁰⁸ Vid. la página de la Carta en la web del Consejo de Europa: <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages>.

¹⁰⁹ Art. 17 de la Carta, vid. <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/committee-of-experts>.

¹¹⁰ De los 46 Estados miembros del Consejo de Europa, 25 han ratificado la Carta (<https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/signatures-and-ratifications>).

¹¹¹ Se localiza en esta dirección de Internet: <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations>.

¹¹² Instrumento de ratificación de 2 de febrero de 2001, BOE, 15-IX-2001.

¹¹³ Otras posibilidades que ofrece la Carta son la de una educación en la que una parte substancial de la educación se haga en la lengua minoritaria u ofrecer una educación en la lengua minoritaria o en el que una parte substancial se haga en la lengua minoritaria tan solo cuando haya una demanda suficiente (art. 8 de la Carta).

¹¹⁴ Puede consultarse aquí: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dba69>, vid. el núm. 868 del Informe: "La Carta no exige la educación obligatoria en valenciano para todos los alumnos, sino solo para aquellos cuyos padres así lo deseen". Esta parte del Informe va referida a la situación en la Comunidad Valenciana.

Acabamos de ver cómo la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, pese a que no ampare la exclusión del español en la escuela catalana, tampoco la impide, de tal forma que las actuaciones de la *Generalitat* en ese sentido, aunque sean contrarias a las exigencias constitucionales españolas, no se ven enfrentadas a la oposición de un texto internacional. Ahora bien, ni la Carta ni el Comité de Expertos de la Carta han ido más allá, recordando, incluso, como se ha indicado, que la Carta no legitima la enseñanza obligatoria en la lengua minoritaria.

En el caso del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de minorías¹¹⁵ se va un paso más allá. En su informe sobre España del año 2020¹¹⁶ se recomienda no solamente mantener el sistema de inmersión lingüística en Cataluña, sino revisar todas las medidas que puedan reducir la proporción de carga lectiva que se imparta en el idioma minoritario (catalán)¹¹⁷. De esta forma, el objetivo de extender la utilización del idioma minoritario, el catalán, prevalece sobre cualquier otra consideración, como podría ser el derecho de los alumnos que tienen una lengua materna diferente del catalán a estudiar al menos una parte de las materias en su propio idioma, que es también oficial. De esta forma, en este caso, la aproximación que recoge el Informe del Relator Especial para Minorías, supone respaldar la exclusión de la lengua castellana como lengua escolar.

El Informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías descansa sobre una definición de minorías que no responde ni a la práctica de los estados ni a la costumbre internacional, sino que se trata de una construcción personal del Relator a partir de los elementos existentes en la práctica internacional¹¹⁸. Se trata de una definición que, proyectada sobre España de acuerdo con los criterios que sigue el Relator, implicará que serán consideradas como integrantes de minorías todas las personas cuya lengua no sea el castellano; lo que no se corresponde con la configuración actual del Estado, en el

¹¹⁵ Vid. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues>.

¹¹⁶ Informe de 9 de marzo de 2020, A/HRC/43/47/Add.1, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/063/91/PDF/G2006391.pdf?OpenElement>.

¹¹⁷ Vid. el punto 65 del Informe y también el punto 86, incluido en las conclusiones y recomendaciones del informe (“Las autoridades españolas deberían revisar cualquier medida o práctica que pueda reducir la proporción de carga lectiva que se imparte en los idiomas minoritarios en las escuelas públicas”).

¹¹⁸ Vid. el núm. 53 del “Report of the Special Rapporteur on minority issues”, A/74/160, presentado por el Relator Especial para las cuestiones de minorías a la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 15 de julio de 2019, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a74160-effective-promotion-declaration-rights-persons-belonging-national>. Destacan también lo personal de la aproximación del Relator las observaciones de España (A/HRC/43/47/Add.2, <https://www.undocs.org/A/HRC/43/47/Add.2>), números 2 y 3.

que resultaría que la suma de las minorías identificadas por el Relator sería mayor que la presunta mayoría¹¹⁹.

Más allá de lo anterior, la perspectiva que adopta el Relator Especial, implica que los derechos de aquellas personas que no se encuentran incluidas en la categoría de minorías han de ceder frente a las políticas orientadas a fomentar la extensión de dichas minorías. El caso de la escuela en Cataluña lo ejemplifica perfectamente: de acuerdo con el Informe del Relator, resultaría que el derecho a recibir enseñanza en la lengua materna, que podría derivarse de la conveniencia de que la educación se reciba en dicha lengua¹²⁰ tan solo alcanzaría a los integrantes de la minoría, pudiendo (o debiendo) ser privados de él los niños que no pertenecieran al grupo que se identifica como minoritario.

No es éste el lugar para profundizar en esta aproximación, pero no puede dejar de señalarse que una interpretación como ésta de los derechos de las minorías puede plantear conflictos de difícil resolución.

Sea como sea, en lo que respecta a este trabajo, la posición del Relator Especial para los asuntos de las minorías se muestra claramente favorable a las medidas que viene adoptando la Generalitat para limitar la presencia del castellano en la educación a las que nos referíamos en el epígrafe III.4.

V. CONCLUSIÓN

El carácter complejo de España desde una perspectiva territorial y los amplios poderes de la *Generalitat* de Cataluña son elementos esenciales para entender el proceso de secesión que tuvo su momento culminante en el año 2017. Las actuaciones tanto anteriores como posteriores de la *Generalitat* de Cataluña, orientadas a conseguir la creación de un Estado independiente en forma de república sobre el territorio de la Comunidad Autónoma fueron en buena medida contrarias a la Constitución y otras normas, incluyeron la abierta desobediencia a decisiones judiciales e implicaron una apropiación partidista de las instituciones, alejada de la neutralidad de las mismas que se exige en las democracias liberales. En este sentido, resulta especialmente llamativa la utilización del sistema educativo público, dependiente en Cataluña de la *Generalitat* y no del gobierno de España.

El carácter de conflicto interno de los acontecimientos en Cataluña ha amortiguado el eco internacional de las actuaciones de la *Generalitat* que podrían ser contrarias a principios democráticos o implicaran vulneración del Estado de Derecho; pero pese a

¹¹⁹ Comentarios de España, núm. 7, *vid. supra* n. anterior.

¹²⁰ *Vid.* núm. 47 del documento “Education, language and the human right of minorities. Report of the Special Rapporteur on minority issues”, A/HRC/43/47, de 9 de enero de 2020, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/003/58/PDF/G2000358.pdf?OpenElement>.

ello, sí que se cuenta con algunos pronunciamientos externos en relación con ellos. En el caso de la Unión Europea, estos pronunciamientos son críticos; en lo que se refiere al Consejo de Europa hemos de distinguir entre la posición de la Comisión de Venecia, implícitamente crítica con la desobediencia a las decisiones del Tribunal Constitucional por parte de la *Generalitat*, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, comprensiva con algunas de las actuaciones de la *Generalitat* al margen de la ley; y el Comité de Expertos en la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, que, sin avalar la imposición del catalán como lengua docente a todos los alumnos en Cataluña, tampoco ha mostrado ninguna crítica a dicha imposición, como consecuencia, seguramente, de los principios que estructuran a nivel internacional el estatus de las minorías. Estos principios, en la interpretación dada por el Relator Especial de las Naciones Unidas para los asuntos de las minorías, han conducido a éste a un apoyo explícito a las actuaciones de la *Generalitat*, incluso en aquellos casos en los que tales actuaciones suponen una limitación de derechos de aquellas personas que no son consideradas como integrantes de las minorías objeto de protección.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Albertos Carazo, M. (2006). *La figura del Presidente de la Comunidad Autónoma en el sistema Constitucional Español*. Cizur Menor (Navarra): Fundación Cajamurcia/Tomson Aranzadi.

Amat, J. (2018). Encuentros en la primera fase: el *procés* antes del *procés*. En Coll, J *et al.* (eds.). *Anatomía del procés. Claves de la mayor crisis de la democracia española* (pp. 47-65). Barcelona: Debate.

Arenas García, R. (2020a). El Estado de Derecho en la UE: Significado, desafíos y perspectivas de futuro. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 45, 51-79.

Arenas García, R. (2020b). La competencia de las Comunidades Autónomas en materia de Derecho civil ante el Tribunal Constitucional. *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, XIX-XX, 640-651.

Bache, I. y Flinders, M. (eds.) (2004). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.

Bayona, A. (2022). La nova llei del català i els tribunals. *Ara*, 10 de junio de 2022, https://www.ara.cat/opinio/nova-llei-catala-tribunals-antoni-bayona_129_4399117.html.

Bertran, U. *et al.* (2007). *Independència 2014*. Barcelona: Duxelm.

Branchadell, A. (2023). Education in a regional or minority language: the case of Catalan in Spain. *Revista de Llengua i Dret*, 79, 227-243.

Branchadell, A. (2021). La immersió i la Carta Europea. *Ara*, 12 de diciembre de 2021, https://www.ara.cat/opinio/immersio-carta-europea_129_4210332.html.

Branchadell, A. (2022). El catalán visto desde la Carta Europea de las Lenguas. *Política y Prosa*, 44, 1 de junio de 2022, <https://politicaprosa.com/es/el-catalan-visto-desde-la-carta-europea-de-las-lenguas/>.

Carmona, D. (2021). En moviment des de les aules. El moviment estudiantil independentista. En Viñas, C. (coord.). *Història de l'Esquerra Independentista* (pp. 695-720). Barcelona: Tigre de Paper.

Coll, J. (2018). El *procés*: de la ilusión a la insurrección frustrada. En Coll, J. et al. *Anatomía del procés. Claves de la mayor crisis de la democracia española* (pp. 21-46). Barcelona: Debate.

Conzelmann, T. (2008). A new mode of governance? Multi-level governance between co-operation and conflict. En Conzelmann, T. y Smith, R. (eds.). *Multi-level governance in the European Unión: Taking stock and looking ahead* (pp. 11-30). Baden-Baden: Nomos.

Corominas Piulats, M. et al. (2022). *Un marc sociolingüístic igualitari per a la llengua catalana*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, <https://llengua.gencat.cat/web/.content/temes/pacte-nacional-per-la-llengua/enllacos/PNL-informe.pdf>.

Corzo Sosa, E. (1998). *La cuestión de inconstitucionalidad*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Cruz Villalón, P. y Requejo Pagés, J.L. (2015). La relación entre la cuestión prejudicial y la cuestión de inconstitucionalidad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50, pp. 173-194.

González Pascual, M. (2013). *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

Ipsen, HP (1966). Als Bundesstaat in der Gemeinschaft. En Caemmerer, E. von et al. (eds.). *Probleme des europäischen Rechts: Festschrift für Walter Halstein zu seinem 65. Geburtstag*. Frankfurt del Meno: Klostermann.

Latorre Segura, A. (1994). La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el concepto de bases. En *El Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías* (pp. 57-75). Sevilla: Fundación El Monte.

López Guerra, L. (2018). La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. En López Guerra et al. (eds.). *Derecho Constitucional. Volumen 2* (pp. 289-304). Valencia: Tirant lo Blanch.

P. Maasen et al. (2022), *State of play of academic freedom in the EU Member States. Overview of the facto trends and developments*, doi:10.2861/466486,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740231/EPRS_STU\(2023\)740231_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740231/EPRS_STU(2023)740231_EN.pdf).

Marks, G. y Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. En Bache, I. y Flinders, M. (eds.). *Multi-level governance* (pp. 15-30). Oxford: Oxford University Press.

Montilla Martos, J.A. (2005). *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Rafanell, A. (2009). Breu relació de la destrucció del català sota el franquisme. *Lengas. Revue de Sociolinguistique*, 66, pp. 7-30, <https://doi.org/10.4000/lengas.888>.

Shaw, M.N. (2021). *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Torroja Mateu, H. (2021). Aproximación general al mecanismo de condicionalidad -al respeto del Estado de Derecho en los Estados Miembros- para la protección del presupuesto de la Unión. Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 2020/2092. *La Ley Unión Europea*, 90.

Velasco Rico, C.I. (2012). *Delimitación de competencias en el Estado autónomico y puntos de conexión*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomicos.