

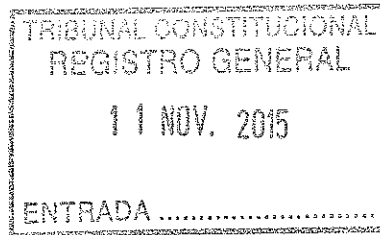


MINISTERIO
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONSTITUCIONAL Y
DERECHOS HUMANOS

C 127/2015



AL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Abogado del Estado, en representación del Gobierno, ante el Tribunal Constitucional comparece y **DICE**:

Que al amparo de los artículos 161.2 de la Constitución española (CE) y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), **impugna la “Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015”, aprobada el 9 de noviembre de 2015, y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña número 7, de 9 de noviembre de 2015.**

Queda, pues, hecha expresa invocación del art. 161.2 CE en relación con la resolución que se impugna, con los efectos que señalan el propio precepto constitucional invocado y el segundo inciso del art. 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, LOTC, es decir, la suspensión de la resolución recurrida.

La presente impugnación se fundamenta en los siguientes

HECHOS

Primero.- La Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, fue aprobada el 9 de noviembre de 2015, y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña número 7, de 9 de noviembre de 2015.



Segundo.- El Consejo de Ministros celebrado el día 11 de noviembre de 2015 acordó la impugnación de la citada Resolución 1/XI, conforme a los artículos 161.2 de la Constitución y 76 y 77 de la LOTC (se acompaña el acuerdo adoptado y el certificado de la Sra. Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, del citado Acuerdo, como **DOCUMENTO 1**).

Tercero.- Con fecha de 10 de noviembre de 2015, la Comisión Permanente del Consejo de Estado emitió el dictamen 1166/2015 sobre la interposición del presente escrito de impugnación, tal y como dispone el artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado (se acompaña el dictamen como **DOCUMENTO 2**).

Cuarto.- La Resolución 1/XI, que se acompaña como **DOCUMENTO N°3**, se estructura en nueve apartados a los que sigue un anexo que forma parte de la misma, páginas 3 a 5 del Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, y en ella se expresa:

“PRIMERO.- El Parlamento de Cataluña constata que el mandato democrático obtenido en las pasadas elecciones del 27 de septiembre del 2015 se basa en una mayoría de escaños de las fuerzas parlamentarias que tienen el objetivo de que Cataluña se convierta en un estado independiente y en una amplia mayoría soberanista en votos y escaños que apuesta por la apertura de un proceso constituyente no subordinado.

SEGUNDO.- El Parlamento de Cataluña declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de república.

TERCERO.- El Parlamento de Cataluña proclama la apertura de un proceso constituyente ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo para preparar las bases de la futura constitución catalana.

CUARTO.- El Parlamento de Cataluña insta al futuro gobierno a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas estas declaraciones.

QUINTO.- El Parlamento de Cataluña considera pertinente iniciar en el plazo de treinta días la tramitación de las leyes de proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública.



SEXTO.- El Parlamento de Cataluña como depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente, reitera que esta Cámara y el proceso de desconexión democrática del Estado español no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado Español, en particular del Tribunal Constitucional, al que se considera carente de legitimidad y de competencia a raíz de la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña votado previamente por el pueblo en referéndum, entre otras Sentencias.

SÉPTIMO.- El Parlamento de Cataluña deberá adoptar las medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión del Estado español, de una manera democrática, masiva, sostenida y pacífica que permita el empoderamiento de la ciudadanía a todos los niveles y se base en una participación abierta, activa e integradora.

OCTAVO.- El Parlamento de Cataluña insta al futuro gobierno a cumplir exclusivamente las normas o los mandatos emanados de esta Cámara, legítima y democrática, a fin de blindar los derechos fundamentales que puedan resultar afectados por decisiones de las instituciones del Estado Español, entre otros los especificados en el anexo de esta resolución.

NOVENO.- El Parlamento de Cataluña declara la voluntad de iniciar negociaciones con el fin de hacer efectivo el mandato democrático de creación de un estado catalán independiente en forma de república y, acuerda ponerlo en conocimiento del Estado español, de la Unión Europea y del conjunto de la comunidad internacional.

Anexo. Medidas que deberá aplicar el futuro gobierno, destinadas a blindar derechos fundamentales afectados por decisiones de las instituciones del Estado español.

1. Pobreza energética

Con el fin de garantizar que ninguna persona se vea privada del acceso a los suministros básicos, el futuro Gobierno adoptará las medidas para evitar la pobreza energética aprobadas mediante la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para dar respuesta a situaciones de emergencia en el ámbito de la vivienda y de la pobreza energética, de modo que quede garantizado el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y de electricidad para las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial, durante el tiempo en el que perdure dicha situación.

2. Vivienda

Con el fin de garantizar que ninguna persona se vea privada del acceso a una vivienda digna, el futuro gobierno deberá trabajar en favor de la aplicación del marco normativo regulado por la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para dar respuesta a situaciones de emergencia en el ámbito de la vivienda y de la pobreza energética. En este contexto, el futuro gobierno deberá garantizar que, en los procedimientos de desahucio de la vivienda habitual que conciernan a personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial, se cumpla, para poder proceder al desahucio, el principio de realojamiento adecuado de las personas y unidades familiares afectadas.

Del mismo modo, y de forma urgente, el futuro gobierno deberá realizar modificaciones normativas para dar cumplimiento a las previsiones de la mencionada Ley 24/2015, como en el caso del reglamento de funcionamiento de las mesas de valoración para la adjudicación de viviendas en situaciones de emergencia económica, social y otros casos con necesidades especiales en el ámbito de la Agencia de la Vivienda de Cataluña.

3. Sanidad

En el ámbito de las políticas de salud, el futuro gobierno deberá garantizar el acceso universal a la atención sanitaria pública y de calidad, a través del Servicio Catalán de Salud (Catsalut), a todas las personas que viven en Cataluña. Nadie podrá quedar excluido por motivos de origen, tenga o no la condición de asegurado o beneficiario del Sistema Nacional de Salud e independientemente de si consta como empadronado o no. Del mismo modo, ningún ciudadano podrá verse privado de asistencia farmacéutica por motivos económicos.

De conformidad con diversas resoluciones aprobadas por este Parlamento, no se realizarán nuevos concursos para la gestión de Centros de Atención Primaria.

4. Educación

El Parlamento de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra buena parte del articulado de la LO 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, recurso que fue admitido a trámite el 3 de abril de 2014. Mediante esta impugnación, avalada con un dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, se alegaba que los preceptos impugnados de dicha Ley Orgánica resultan contrarios a las competencias que corresponden a la Generalitat de Cataluña en esta materia,



contrarios al modelo educativo catalán establecido por la Ley de Educación de Cataluña y contrarios a los consensos alcanzados por el conjunto de la comunidad educativa. En coherencia con dicho recurso, el futuro gobierno deberá velar, en su acción en el campo de la educación, por la plena vigencia y el respeto de las competencias establecidas en favor de las administraciones catalanas y por el mantenimiento de los consensos obtenidos por la comunidad educativa en su conjunto.

5. Garantía de las libertades públicas

El Parlamento de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, recurso que fue admitido a trámite el 21 de julio de 2015. Mediante esta impugnación, avalada con un dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, se alegaba que los preceptos impugnados de dicha Ley Orgánica resultan contrarios a derechos fundamentales amparados por textos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En coherencia con dicho recurso, el futuro gobierno deberá velar, en su acción en el ámbito de la seguridad ciudadana, por la plena vigencia y el respeto de los derechos fundamentales mencionados.

6. Administraciones locales

Con el fin de garantizar las plenas competencias de las Administraciones Locales catalanas al servicio del interés general, el futuro gobierno deberá proporcionar a las mismas las herramientas de apoyo necesarias para dejar sin efecto los preceptos de la Ley estatal 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, promulgada tras la Ley 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y financiera, dictada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española, relativos a la limitación de las competencias de las entidades locales, al control del coste de los servicios y a la obligación de priorización de la actividad económica privada.

7. Personas refugiadas

Con el fin de poder dar respuesta a la grave situación humanitaria que viven los refugiados, el futuro gobierno deberá establecer un marco de relaciones con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el objetivo de



dar acogida y asilo al máximo número de personas refugiadas, más allá de las decisiones adoptadas a este respecto por el Gobierno español.

8. Aborto

En el ámbito del derecho al aborto, el futuro gobierno deberá regirse por lo estipulado en la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

9. Financiación de un plan de choque social y gestión de la deuda

Con el fin de liberar recursos que se destinarán a la dotación financiera de un plan de choque social, el futuro gobierno deberá establecer, entre otras medidas, vías de negociación para reducir la carga de la deuda en el conjunto del gasto.

Con carácter prioritario, el futuro gobierno deberá impulsar la renegociación de todas las financiaciones estructuradas, separando los pagos que compensan un servicio (inversión y mantenimiento) de los que constituyen un pago excesivo respecto de los tipos de interés y de las tasas de inflación actuales. El futuro gobierno deberá igualmente instar a los concesionarios o superficiarios a redefinir los contratos estructurados, transformando la amortización de las inversiones en financiación ordinaria mediante deuda pública y eliminando el coste excesivo del capital.

Esta transformación, que tiene por objetivo facilitar una reducción de costes para la Generalitat que pueda utilizarse para financiar un plan de choque social, tiene que venir acompañada de una revisión a fondo de los programas presupuestarios de gasto que permita evaluar y contrastar su utilidad, en unos momentos en que atender la urgencia social se ha convertido en la máxima prioridad de gasto de la Generalitat, tal como queda recogido en el mencionado plan de choque. El ahorro obtenido gracias a la revisión de programas deberá destinarse íntegramente al plan de choque social.

Con el fin de realizar un seguimiento de la efectividad del cumplimiento de este objetivo y compromiso, el futuro gobierno deberá crear un grupo de trabajo abierto a los grupos parlamentarios.

Asimismo, el futuro gobierno deberá determinar un calendario de reuniones con los responsables de la banca residente para estudiar la posibilidad de renegociación del pago de los intereses con fines sociales”.



Quinto.- Se aporta también, como **DOCUMENTO nº 4**, acta notarial de requerimiento para prueba documental, número dos mil dos cientos, de 9 de noviembre de 2015, con soporte informático que contiene el debate y aprobación de la Resolución 1/XI.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Preliminar- Admisibilidad de la presente impugnación, con referencia particular a la recurribilidad de la Resolución.

La Resolución del Parlamento de Cataluña transcrita es objeto del proceso impugnatorio del Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, previsto para las impugnaciones de resoluciones dictadas por las Comunidades Autónomas sin fuerza de ley, como es el caso.

El procedimiento previsto en el Título V de la LOTC es el adecuado procesalmente por tratarse de una resolución dictada por un Parlamento autonómico, resolutoria de un procedimiento no legislativo, aprobada por los trámites previstos en la Sección VI del Capítulo III del Título IV del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que lleva por rúbrica "*Las propuestas de resolución*" (artículos 164 y 165).

No resulta discutible que, en el caso, se cumplen los requisitos de jurisdicción y competencia (arts. 161.2 CE y 2.1.f] LOTC), legitimación (arts. 161.2 CE y 76 LOTC), postulación (art. 82.1 LOTC), plazo (art. 76 LOTC) y forma de este escrito (art. 85.1 LOTC), ni tampoco que la Resolución antes transcrita, y que es objeto de impugnación, tenga, como efectivamente tiene, la naturaleza de disposición de una Comunidad Autónoma sin fuerza de ley de su Órgano legislativo, y, por lo tanto, objeto adecuado de este tipo de procedimiento constitucional de impugnación (art. 161.2 CE).

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la impugnación de disposiciones autonómicas de rango inferior a la ley, basadas en vicios de inconstitucionalidad, como es la resolución impugnada. A estos efectos, constituye un precedente fundamental la STC 42/2014, de 25 de marzo, dictada respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X,



de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, con la que esta nueva Resolución guarda una indudable analogía y, en cuanto a la atribución de soberanía al pueblo de Cataluña, ignorando la soberanía nacional (art.1.2 CE), una identidad total.

Como se afirma en la precitada STC 42/2014:

“Es preciso un razonamiento detenido para dirimir si esta Resolución es apta para producir efectos jurídicos propios y no meramente políticos.

(...)

En este caso el Tribunal aprecia que, en principio, respecto de los ciudadanos de Cataluña, la Resolución contrae sus efectos a exhortarlos en su acción política, sin efecto vinculante de naturaleza alguna, pues quienes así son animados gozan ya, al amparo de la Constitución y sin necesidad de llamamiento parlamentario alguno, de la más amplia libertad política (STC 31/2010, FJ 12).

Como acto de impulso de la acción del Gobierno, la Resolución carece igualmente de eficacia vinculante, como tiene declarado este Tribunal respecto de actos parlamentarios de este género (SSTC 180/1991, de 23 de septiembre, FJ 2; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 3, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3).

***Sin embargo, lo jurídico no se agota en lo vinculante.** Pudiera sostenerse que la Resolución impugnada no tiene sobre la ciudadanía, el Gobierno de la Generalitat o el resto de las instituciones catalanas efectos jurídicos de otro tipo, como pudieran ser los de autorización o habilitación para actuar en determinado sentido, visto que ninguna norma del ordenamiento autonómico condiciona a la adopción por el Parlamento de un acto como el impugnado la validez de la acción del Gobierno o la actuación de la ciudadanía o de las instituciones. Pero el Tribunal, **en primer lugar, entiende que el punto primero de la Resolución impugnada, en cuanto declara la soberanía del pueblo de Cataluña («Soberanía. El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano»)** es susceptible de producir efectos jurídicos, puesto que, insertado en el llamamiento a un proceso de diálogo y negociación con los poderes públicos (principio cuarto) encaminado a «hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los*



ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo» (parte inicial de la Declaración), puede entenderse como el reconocimiento en favor de aquellos a quienes se llama a llevar a cabo el proceso en relación con el pueblo de Cataluña (especialmente el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat), de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la Nación española. En segundo lugar, el carácter asertivo de la Resolución impugnada, que «acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir», no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas y este cumplimiento es susceptible del control parlamentario previsto para las resoluciones aprobadas por el Parlamento (art. 146.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña).

En suma, este Tribunal considera que, sin perjuicio de su marcado carácter político, la Resolución 5/X tiene carácter jurídico y, además, produce efectos de esta naturaleza. Por ello, la impugnación deducida por el Abogado del Estado debe ser admitida”.

Conforme a esta reciente jurisprudencia y a la asentada en el ATC 135/2004 (proposición de Ley relativa a un nuevo estatuto político para Euskadi), el Tribunal considera que para que una resolución sea, a los efectos de este proceso constitucional, imputable a una Comunidad Autónoma, se requiere que se trate de un acto jurídico y que constituya además –como se dice en el ATC 135/2004– expresión de la voluntad institucional de aquella, esto es, dicho en términos negativos, que no se presente como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate (FFJJ 6, 7 y 8). Por tanto, es necesario que la resolución:

- 1) Sea un acto perfecto o definitivo, pues constituye una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara.
- 2) Sea capaz de producir efectos jurídicos.

Pues bien, la resolución impugnada reúne todos los requisitos enunciados:



(i) La resolución constituye un acto perfecto o definitivo pues constituye una decisión adoptada por el Parlamento de Cataluña, tras debate y votación, de modo que constituye una manifestación institucional de su voluntad.

(ii) La resolución produce efectos jurídicos. En esta declaración, el Parlamento de Cataluña se considera poder constituyente en orden a la creación de una República de Cataluña, ordenando al Gobierno de la Generalidad la adopción de las medidas necesarias, lo que incluye la elaboración de una Constitución, la creación de estructuras de Estado, la inaplicación de las normas estatales en Cataluña y la desobediencia a las instituciones del Estado, en particular al Tribunal Constitucional.

La resolución, encaja perfectamente dentro del objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, al amparo del título V de su Ley Orgánica (impugnación de disposiciones autonómicas). Su contenido es clara y esencialmente inconstitucional y produce efectos frente a terceros, al poner en marcha un proceso unilateral ordenado a la independencia de Cataluña.

Los efectos jurídicos de la resolución son evidentes. En el apartado segundo el Parlamento “declara solemnemente el inicio del proceso de creación del estado catalán independiente en forma de república”; en el apartado tercero proclama la apertura de un “proceso constituyente ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo para preparar las bases de la futura constitución catalana”; en el apartado cuarto “insta al futuro gobierno a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas estas declaraciones”; en el apartado séptimo se afirma que “adoptará las medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión democrática, masiva, sostenida y pacífica con el Estado Español de manera que permita el empoderamiento de la ciudadanía a todos los niveles y en base a una participación abierta, activa e integradora”; el apartado noveno “declara la voluntad de inicio de negociaciones con el fin de hacer efectivo el mandato democrático de creación de una estado catalán independiente en forma de República y, asimismo, lo pone en conocimiento del Estado Español, de la Unión Europea y del conjunto de la comunidad internacional”. Finalmente, el apartado quinto manifiesta su determinación “de iniciar en el plazo máximo de treinta días la tramitación de las leyes de proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública”, y en el apartado octavo



“insta al futuro gobierno a cumplir exclusivamente aquellas normas o mandatos emanados de esta Cámara, legítima y democrática, a fin de blindar los derechos fundamentales que puedan estar afectados por decisiones de las instituciones del Estado Español”.

No cabe duda de que la Resolución no se limita a realizar unas proclamaciones políticas sin eficacia jurídica. Establece unos mandatos claros de inmediata repercusión jurídica dirigidos hacia el propio Parlamento, hacia el Gobierno de la Generalidad, e incluso hacia los ciudadanos de Cataluña, con un contenido concreto y claramente inconstitucional.

Es de acuerdo con esta misma línea interpretativa que se pronuncia también el Consejo de Estado, en el Dictamen nº 1.166/2015, antes mencionado, favorable a la interposición de este escrito de impugnación, por este cauce procesal cuando afirma que:

“Así pues, el propio tenor de la Resolución expresa palmariamente un contenido con pretendido efecto jurídico innovador que se hace extensivo al orden institucional y normativo del Estado, de lo cual es colofón el apartado noveno en el que se declara la voluntad de iniciar negociaciones y de poner tal voluntad en conocimiento del Estado español, de la Unión Europea y del conjunto de la comunidad internacional. Procede concluir, por tanto, que la Resolución es un acto jurídico susceptible de ser impugnado, así como que el procedimiento regulado en el Título V de la LOTC es el adecuado a tal efecto”.

Y, en consecuencia, la utilización del procedimiento del Título V de la LOTC para la impugnación de la Resolución 1/XI es el adecuado.

La resolución se impugna en su totalidad porque debe ser interpretada como un todo, como un conjunto sistemático, ordenado a la secesión de España por medios inconstitucionales y no democráticos, como veremos en los fundamentos de derecho siguientes.

Analizados los requisitos de orden procesal y antes de entrar en el análisis de los concretos preceptos constitucionales y estatutarios vulnerados por la resolución, creemos necesario recordar al origen de nuestro orden constitucional de convivencia como pueblo, los principios y fines que nos dimos, ignorados y despreciados por la resolución.



Primero.- Nuestro orden constitucional de convivencia:

El pueblo español, la Nación española, señaló cuáles eran sus deseos, los principios y fines para la convivencia en el preámbulo de la Constitución, como manifestación de su voluntad colectiva.

Así, el preámbulo de nuestra Constitución proclama la soberanía de la Nación española, y su voluntad de garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo, en un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. En el preámbulo, se proclama también la voluntad de la Nación Española de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.

En desarrollo de esta manifestación de voluntad colectiva, en el título preliminar, el artículo 1 proclama que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado y que España es un Estado de Derecho. El artículo 2 declara que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. Finalmente, el apartado 3 del artículo 1 CE expresa que “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”. A continuación, la Constitución regula, como forma preferente de participación política, la democracia representativa, atribuyéndole el carácter de derecho fundamental en el art. 23 CE y cauce para el ejercicio de los pueblos de España de su derecho a la autonomía política dentro de la Constitución, a través de las Comunidades Autónomas.

Como garantía de la efectividad de estos principios, surge el Estado de Derecho.

El Estado de Derecho fue una conquista de los ciudadanos, larga en el tiempo, para garantizar sus derechos y libertades frente a sus gobernantes, y asegurar su participación en los asuntos públicos. El Estado de Derecho marca el tránsito de los privilegios a la ley. Consagra el



principio de que nadie está por encima de la ley. Ningún ciudadano ni autoridad queda fuera de su imperio. No solo somete a límites a los poderes públicos, sino que garantiza que se respeten los derechos de las minorías. En una democracia, el Estado de Derecho impide que las mayorías se impongan por la fuerza a las minorías, cualesquiera que sean estas.

El Estado de Derecho implica el sometimiento del Estado al imperio de la Ley, con el objeto de excluir la arbitrariedad en los titulares del poder público, como garantía del ciudadano ante el Estado. Pero no el imperio de cualquier Ley, sino de aquella que sea expresión de la voluntad popular y la libre participación de los ciudadanos; el Estado de Derecho supone la institucionalización de la democracia.

Desde esta perspectiva, no hay democracia sin Estado de Derecho. Es el Estado de Derecho quien asegura la división de poderes, la sujeción de estos a las leyes, el control jurisdiccional de su actuación y la protección y tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por ello, nuestra Constitución vincula el Estado de Derecho al principio democrático, como un todo inescindible.

El Estado de Derecho vincula a todos los ciudadanos, que deben respetar los derechos y libertades de los demás, pero concierne muy directamente a los poderes públicos y a los gobiernos, quienes deben actuar en la más estricta observancia del ordenamiento constitucional y el principio de legalidad.

El Estado solo alcanza la cualificación de Estado de Derecho cuando su Constitución impone el gobierno de las leyes, frente al gobierno de los hombres.

Estos principios constitucionales esenciales y el Estado de Derecho que los garantiza, que los españoles aprobaron el año 1978 y que han garantizado la convivencia democrática entre los españoles y los pueblos de España desde entonces, permitiéndonos alcanzar las mayores cotas de desarrollo social, económico y político de nuestra Historia común, resultan frontalmente atacados, ignorados y despreciados por la resolución del Parlamento de Cataluña.



El Parlamento de Cataluña, al atribuirse a sí mismo la condición de cámara constituyente, cambiando el régimen de democracia representativa del que surge su legitimidad por un régimen de corte plebiscitario, al efectuar un llamamiento a los ciudadanos y al gobierno de Cataluña a la desobediencia de las normas comunes de convivencia, al prescindir de los cauces constitucionales y legítimos para modificar estas normas comunes, instando otros de ruptura unilateral, pretende romper el marco de convivencia constitucional.

Pero esta resolución no es aislada sino que se integra dentro de un proceso dirigido a lograr esa ruptura.

Segundo.- Sus antecedentes, el proceso de “desconexión” de España.

Esta resolución no es, como es notorio, una decisión aislada del Parlamento de Cataluña, es la continuación a una sucesión reiterada de iniciativas y actuaciones de las instituciones de la Comunidad Autónoma, tanto del Parlamento como del Gobierno de Cataluña, adoptadas en la anterior legislatura, ordenadas, de forma creciente, al mismo fin rupturista, iniciado con la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña de 2013 por la que se aprobó la Declaración soberanista y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, anulada en cuanto al reconocimiento de Cataluña como entidad soberana por la Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014.

Que continuó con las disposiciones y actuaciones llevadas a cabo por las instituciones de la Comunidad Autónoma en orden a la celebración de una consulta refrendaria inconstitucional durante el último semestre de 2014, que dio lugar a tres Sentencias del Tribunal Constitucional, que declararon inconstitucionales tanto las normas dictadas como la actuación de hecho del Gobierno de la Generalitat del día 9 de noviembre de 2014 (SSTC 31/2015, 32/2015 y 138/2015).

Manifestada también, principalmente, por la Ley 3/2015 de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, en la que se aprobaron las disposiciones adicionales 22, 23, 24, 25 y 26 en las que se incluyen previsiones dirigidas a crear estructuras de Estado en el ámbito de la Hacienda Pública, Seguridad Social, Patrimonio, Infraestructuras estratégicas y



regulación de los mercados; por el Decreto de la Generalidad de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional, y por el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Generalidad de 17 de febrero de 2015 en el que se adopta el denominado Plan Ejecutivo de Preparación de las Estructuras de Estado, y Plan de Infraestructuras Estratégicas.

De todas estas normas recurridas y suspendidas por el Tribunal Constitucional, remarcamos el contenido de los AATC de 3 de noviembre de 2015 que mantienen la suspensión de la Ley 3/2015, el Decreto 16/2015, el Plan Ejecutivo de Preparación de las Estructuras de Estado, y Plan de Infraestructuras Estratégicas, en los cuales el Tribunal constata la existencia de un denominado “proceso de transición nacional” de evidente “transcendencia constitucional” (se cita el ATC relativo al Decreto 6/2015 y a los planes estratégicos y ejecutivos):

“(…) lo que sí tenemos que tener en cuenta es que ambas partes reconocen que ese proceso de Transición Nacional existe y que se han adoptado distintos tipos de actuaciones para lograr su consecución, entre las que se encuentran, como admiten ambas partes, la creación del Comisionado al que se refiere el Decreto y los planes publicados en la página web de la Generalitat que constituyen el objeto del presente conflicto de competencia.

Es por ello que, atendiendo al objeto del conflicto y a las alegaciones realizadas por las partes, hemos de constatar que en el presente conflicto de competencia se suscitan cuestiones que desbordan el planteamiento ordinario de una controversia competencial, aunque también lo sea. Estas cuestiones inciden en ámbitos de la máxima relevancia jurídico-constitucional: la defensa de la integridad misma de la Constitución, como sostiene el Abogado del Estado y la iniciación de un proceso de reforma constitucional, de acuerdo con la legalidad vigente, a juicio del Abogado de la Generalitat.

Así las cosas, una controversia de este género suscita, en cuanto a la decisión sobre la suspensión, consideraciones que escapan a la habitual ponderación sobre los efectos que se seguirían ya de mantenerla ya de alzarla, consideraciones que aconsejan, atendida la relevancia de lo aquí en discusión, mantener la suspensión de la disposición y actuaciones objeto del presente conflicto de competencias. En el mismo



sentido nos pronunciamos en el ATC 156/2013, de 11 de julio, al encontrarnos también ante una cuestión de gran relieve constitucional en el que afirmamos que dicho hecho era suficiente para inclinar el juicio de ponderación que, según reiterada jurisprudencia, debe realizarse en estos casos, en favor de la ratificación de la suspensión acordada durante el tiempo indispensable para la resolución de la impugnación interpuesta.”

Una vez expuesto el contexto en el que se inserta la nueva actuación del Parlamento de Cataluña, manifestada en la resolución aquí recurrida, pasaremos a exponer las vulneraciones manifiestas y evidentes en que incurre Así, en primer lugar analizaremos las vulneraciones de los preceptos constitucionales sustantivos para, a continuación, pasar a analizar la vulneración de los preceptos estatutarios y concluir con el análisis de la Resolución desde una perspectiva competencial.

Tercero.- Manifiesta inconstitucionalidad de la resolución por violación de los artículos 1.1, 1.2, 1.3 2, 9.1, 23, 164 y 168, de la Constitución de acuerdo con lo afirmado por el Tribunal en la STC 42/2014, del principio de lealtad constitucional y del deber de fidelidad a la Constitución.

De todo lo expuesto hasta ahora, resulta evidente que no se necesitan demasiados razonamientos para demostrar la radical inconstitucionalidad del contenido de la resolución del Parlamento de Cataluña. La cláusula capital de la Resolución es, obviamente, la atribución al Parlamento de Cataluña de un poder constituyente capaz de iniciar un proceso rupturista que se impone unilateralmente y que prescinde de cualquier respeto a los principios que informan la Constitución Española y el sistema democrático, con menosprecio absoluto del Estado de Derecho.

Como ya señalamos al inicio, la resolución se impugna en su totalidad porque debe ser interpretada como un todo, como un conjunto sistemático, ordenado a la secesión de España por medios inconstitucionales y no democráticos.



La declaración viola con total evidencia los artículos 1.2, 2, 168, 1.3, 1.1, 9.1, 164 y 23 CE y los principios de lealtad institucional y de fidelidad a la Constitución.

3º.1. Con arreglo al art. 1.2 CE, “[l]a soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. La CE misma es un acto constituyente del pueblo español. Como se ha expuesto, el preámbulo de la Constitución comienza diciendo: “La **Nación española** [aquí entendida como unidad política histórica de la que el actual pueblo español es consciente] (...), en **uso de su soberanía**, proclama su **voluntad**”. El preámbulo de la norma suprema concluye así: “En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente **CONSTITUCIÓN**”. Es decir: los representantes del soberano (las Cortes constituyentes) aprueban y el soberano representado (el pueblo español) ratifica.

En el art. 1.2 CE, “Estado” debe tomarse en su acepción global, es decir, en la que emplea el art. 137 CE (“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”). Así lo ha declarado la jurisprudencia constitucional, que se ha referido a la “concepción amplia y compleja del Estado” en la Constitución (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4), o que ha señalado que la norma suprema concibe al Estado “como una institución compleja, del que forman parte las Comunidades Autónomas” (STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3). El propio art. 3.1 EAC proclama el “principio general” de que “la Generalidad es Estado”, y la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 13, la considera “afirmación indiscutible por cuanto, en efecto, el Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución Española, comprende a todas las Comunidades Autónomas en las que aquél territorialmente se organiza [...] y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse ‘Estado central’, con el que el Estado español no se confunde en absoluto, sino que lo incluye para formar, en unión de las Comunidades Autónomas, el Estado en su conjunto. No en vano el art. 152.1 CE atribuye a los Presidentes de Comunidades Autónomas como la de Cataluña la representación ordinaria del Estado en su territorio, pues la Generalitat es, con perfecta propiedad, Estado; y con igual título, en el ámbito de sus respectivas competencias, que el ‘Estado central’, como concepto en el que sólo se comprenden las instituciones centrales o generales del Estado, con exclusión de las instituciones autonómicas”. Así pues, las Asambleas legislativas autonómicas (art. 152.1 CE), y entre ellas



el Parlamento de Cataluña, son en este sentido también “poderes del Estado” fundados en la soberanía nacional de la que es titular el pueblo español, y no ninguna fracción de él, como lo es el pueblo de una de las Comunidades Autónomas. Es la decisión soberana del pueblo español, plasmada en la CE, la que ha reconocido el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (arts. 2 y 137 CE). Pues la CE, que “resulta del ejercicio del poder constitucional del pueblo español, titular de la soberanía nacional, y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 C.E.), [...] no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito” (SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3, 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4.a, y 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4.a).

Según la doctrina sentada en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4:

“La Ley recurrida presupone la existencia de un sujeto, el "pueblo vasco", titular de un "derecho a decidir" susceptible de ser "ejercitado" [art. 1 b) de la Ley impugnada], equivalente al titular de la soberanía, el pueblo español, y capaz de negociar con el Estado constituido por la Nación española los términos de una nueva relación entre éste y una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza. La identificación de un sujeto institucional dotado de tales cualidades y competencias resulta, sin embargo, imposible sin una reforma previa de la Constitución vigente. En realidad el contenido de la consulta no es sino la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido que habría de concluir, eventualmente, en "una nueva relación" entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco; es decir, entre quien, de acuerdo con la Constitución, es hoy la expresión formalizada de un ordenamiento constituido por voluntad soberana de la Nación española, única e indivisible (art. 2 CE), y un sujeto creado, en el marco de la Constitución, por los poderes constituidos en virtud del ejercicio de un derecho a la autonomía reconocido por la Norma fundamental. Este sujeto no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en Estado. Y es que, como recordamos en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a), con cita de la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, "la Constitución parte de la unidad de la Nación



española, que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional". El procedimiento que se quiere abrir, con el alcance que le es propio, no puede dejar de afectar al conjunto de los ciudadanos españoles, pues en el mismo se abordaría la redefinición del orden constituido por la voluntad soberana de la Nación, cuyo cauce constitucionalmente no es otro que el de la revisión formal de la Constitución por la vía del art. 168 CE, es decir, con la doble participación de las Cortes Generales, en cuanto representan al pueblo español (art. 66.1 CE), y del propio titular de la soberanía, directamente, a través del preceptivo referéndum de ratificación (art. 168.3 CE)".

Por su parte, la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 8, sentencia que no parece ser objeto de predilección por la Resolución impugnada a juzgar por su expresa cita en su apartado sexto, al analizar el art. 1 EAC, señala lo que sigue

"La inequívoca declaración de principio expresada en el art. 1 EAC, esto es, la constitución de Cataluña como sujeto de Derecho "de acuerdo con la Constitución" y con una norma, el Estatuto de Autonomía, que le está subordinada, implica naturalmente la asunción del entero universo jurídico creado por la Constitución, único en el que la Comunidad Autónoma de Cataluña encuentra, en Derecho, su sentido. En particular, supone la obviedad de que su Estatuto de Autonomía, fundamentado en la Constitución Española, hace suyo, por lógica derivación, el fundamento propio que la Constitución proclama para sí, esto es, "la indisoluble unidad de la Nación española" (art. 2 CE), al tiempo que reconoce al pueblo español como titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE) cuya voluntad se formaliza en los preceptos positivos emanados del poder constituyente".

La misma STC 31/2010 vuelve a recordar esta aplastante obviedad constitucional en sus FFJJ 9 y 11 al examinar los arts. 2.4 y 7 EAC:

"[Es obvio que, conforme al propio art. 1 EAC, la Comunidad Autónoma de Cataluña trae causa en Derecho de la Constitución Española y, con ella, de la



soberanía nacional proclamada en el art. 1.2 CE, en cuyo ejercicio, su titular, el pueblo español, se ha dado una Constitución que se dice y quiere fundada en la unidad de la Nación española (FJ 9).

Sin necesidad de reiterar las razones expuestas al pronunciarnos sobre la constitucionalidad del art. 2.4 EAC, baste decir ahora que llevarían razón los recurrentes si la ciudadanía catalana a la que se refiere el art. 7 EAC (y con él los arts. 6.2 y 11.2 EAC) pretendiera oponerse a la ciudadanía española, ofreciéndose como una condición distinta y predicada de un sujeto ajeno al pueblo español del art. 1.2 CE y titular entonces de alguna suerte de poder soberano de imposible reconducción al ejercido por el poder constituyente cuya voluntad se ha formalizado en la Constitución Española (FJ 11)".

Finalmente, en la STC 42/2014, F.J 3, precedente esencial en este procedimiento, y de indudable aplicación al caso, el Tribunal afirma claramente:

"El art. 1.2 CE proclama que "[l]a soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado". El precepto, "base de todo nuestro ordenamiento jurídico" (STC 6/1981, FJ 3), atribuye, por tanto, con carácter exclusivo la titularidad de la soberanía nacional al pueblo español, unidad ideal de imputación del poder constituyente y, como tal, fundamento de la Constitución y del Ordenamiento jurídico y origen de cualquier poder político (SSTC 12/2008, FJ 4; 13/2009, FJ 16; 31/2010, FJ 12). Si en el actual ordenamiento constitucional solo el pueblo español es soberano, y lo es de manera exclusiva e indivisible, a ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de ese pueblo puede un poder público atribuirle la cualidad de soberano. Un acto de este poder que afirme la condición de "sujeto jurídico" de soberanía como atributo del pueblo de una Comunidad Autónoma no puede dejar de suponer la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside únicamente en el conjunto del pueblo español. Por ello, no cabe atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del mismo".



Toda esta doctrina constitucional no hace más que reiterar lo evidente: en la perspectiva de la Constitución, no hay más que un soberano, el pueblo español (art. 1.2 CE). Por ello, el Parlamento Catalán al atribuirse el carácter de “constituyente”, apartado tercero, “como depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente”,- apartado sexto- y atribuir esta legitimidad “al mandato democrático obtenido en las pasadas elecciones del 27 de septiembre del 2015 (...)”, infringe de manera evidente el art. 1.2 CE.

Como con toda razón afirma el Consejo de Estado en su informe 1.166/2015, “existe una perfecta inadecuación entre la condición de Cataluña como Comunidad Autónoma y la autoatribución al pueblo catalán que, a través de su Parlamento se pretende, de la condición de poder constituyente y soberano. Como Comunidad Autónoma, Cataluña ostenta autonomía, no soberanía, y se configura como un poder constituido en virtud del poder constituyente del Estado a través de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía”.

3º.2. La resolución del Parlamento de Cataluña es inconciliable con el art. 2 CE. Viola frontalmente el propio fundamento de la Constitución, la indisolubilidad de la Nación y la indivisibilidad de la patria de todos los españoles (“La Constitución se fundamenta en la **indisoluble** unidad de la Nación española, patria común e **indivisible** de todos los españoles”). La soberanía del pueblo catalán como poder constituyente supone atribuirle el derecho de secesión que podrá ejercitar si esa es su voluntad; esto es, supone atribuir al pueblo catalán el poder de disolver, por su sola y exclusiva voluntad, lo que la CE proclama indisoluble y dividir lo que la norma suprema declara indivisible.

En la STC 103/2008, FJ 4, se encuentra este pasaje:

“La cuestión que ha querido someterse a consulta de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco afecta (art. 2 CE) al fundamento del orden constitucional vigente (en la medida en que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas) y por ello sólo puede ser objeto de consulta popular por vía del referéndum de revisión constitucional”.



La STC 31/2010, FJ 12, por su parte, contiene la siguiente doctrina:

“Es preciso convenir con el Abogado del Estado y con el Parlamento y la Generalitat de Cataluña en que el término “nación” es extraordinariamente proteico en razón de los muy distintos contextos en los que acostumbra a desenvolverse como una categoría conceptual perfectamente acabada y definida, dotada en cada uno de ellos de un significado propio e intransferible. De la nación puede, en efecto, hablarse como una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa. Pero la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española”.

Finalmente, procede nuevamente la cita de la STC 42/2014, F.J. 3, en la que se lee:

“El reconocimiento al pueblo de Cataluña de la cualidad de soberano, no contemplada en nuestra Constitución para las nacionalidades y regiones que integran el Estado, resulta incompatible con el art. 2 CE, pues supone conferir al sujeto parcial del que se predica dicha cualidad el poder de quebrar, por su sola voluntad, lo que la Constitución declara como su propio fundamento en el citado precepto constitucional: “la indisoluble unidad de la Nación española”. En este sentido, este Tribunal tiene declarado que “la Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional” [STC 4/1981, FJ 3; reiterado en la STC 247/2007, FJ 4 a)]. A ello se contrapone, infringiendo el referido precepto constitucional, el reconocimiento a una parte del pueblo español del carácter de sujeto soberano”.



3º.3. La Resolución viola igualmente el art. 168 CE, precepto que disciplina el procedimiento de reforma constitucional necesario si se pretende el reconocimiento de la soberanía constituyente del pueblo catalán, es decir, el reconocimiento del derecho de una fracción o parte del pueblo español a iniciar, por su exclusiva voluntad, una etapa constituyente.

Respecto al llamado “derecho a decidir” del pueblo vasco la STC 103/2008, FJ 4, sentó la siguiente doctrina:

“Es [el “derecho a decidir”] un asunto reservado en su tratamiento institucional al procedimiento del art. 168 CE. La [ley] que aquí nos ocupa no puede ser planteada como cuestión sobre la que simplemente se interesa el parecer no vinculante del cuerpo electoral del País Vasco, puesto que con ella se incide sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos. El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquéllos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político”.

Y esto dice la STC 31/2010, FJ 12:

“En el contexto del Estado democrático instaurado por la Constitución, es obvio que, como tenemos reiterado, caben cuantas ideas quieran defenderse sin recurrir a la infracción de los procedimientos instaurados por el Ordenamiento para la formación de la voluntad general expresada en las leyes (por todas, STC 48/2003, de 12 de marzo). Y cabe, en particular, la defensa de concepciones ideológicas que, basadas en un determinado entendimiento de la realidad social, cultural y política, pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional,



incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica. En tanto, sin embargo, ello no ocurra, las normas del Ordenamiento no pueden desconocer ni inducir al equívoco en punto a la “indisoluble unidad de la Nación española” proclamada en el art. 2 CE, pues en ningún caso pueden reclamar para sí otra legitimidad que la que resulta de la Constitución proclamada por la voluntad de esa Nación, ni pueden tampoco, al amparo de una polisemia por completo irrelevante en el contexto jurídico-constitucional que para este Tribunal es el único que debe atender, referir el término “nación” a otro sujeto que no sea el pueblo titular de la soberanía”.

Es esencial subrayar, a diferencia de la Resolución 5/X que dio lugar a la STC 42/2014, que, en el caso de la resolución impugnada, no cabe ninguna interpretación que la haga conforme con la Constitución. Es una clara ruptura unilateral del orden constitucional. No puede verse en ella, como se afirmó en la STC 42/2014, un “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña” (que) no aparece proclamado como una manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido en la Constitución, o como una atribución de soberanía no reconocida en ella, sino como una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los principios de “legitimidad democrática”, “pluralismo”, y “legalidad”, expresamente proclamados en la Declaración en estrecha relación con el “derecho a decidir””. Las expresiones señaladas llevaron al Tribunal a considerar que la Resolución 5/X no era íntegramente inconstitucional, en la medida en que preveía el derecho a decidir como una “aspiración política” a la que podría llegarse por cauces constitucionales.

Nada de ello sucede en la Resolución impugnada, donde las proclamaciones enunciadas, no expresan aspiraciones políticas que puedan ser encauzadas por cauces democráticos o constitucionales. La condición de poder constituyente que se atribuye al Parlamento de Cataluña se asocia a una imposición unilateral que prescinde de todo cauce constitucional y democrático. Así se deduce claramente de la lectura conjunta de toda la resolución y, especialmente, de sus apartados primero, y sexto a noveno, cuando se afirma, apartado



primero, la apertura de un proceso “constituyente no subordinado”, apartado sexto, que “este Parlamento y el proceso de desconexión democrática no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado Español, en particular del Tribunal Constitucional, a quien considera deslegitimado y sin competencia a raíz de la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña votado previamente por el pueblo en referéndum, entre otros”. En ello insiste el apartado séptimo cuando se dice que “adoptará las medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión democrática, masiva, sostenida y pacífica con el Estado Español de manera que permita el empoderamiento de la ciudadanía a todos los niveles y en base a una participación abierta, activa e integradora”. Por si no fuera suficiente, el apartado octavo “insta al futuro gobierno a cumplir exclusivamente aquellas normas o los mandatos emanados de esta Cámara, legítima y democrática, a fin de blindar los derechos fundamentales que puedan estar afectados por decisiones de las instituciones del Estado Español”, y se refuerza con la, también voluntad unilateral, –apartado noveno- de “inicio de negociaciones con el fin de hacer efectivo el mandato democrático de creación de un estado catalán independiente en forma de República y, asimismo, lo pone en conocimiento del Estado Español, de la Unión Europea y del conjunto de la comunidad internacional”. Las menciones en el apartado tercero a un “proceso constituyente ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo para preparar las bases de la futura constitución catalana”, en el contexto de la Resolución, se sitúan en una dinámica plebiscitaria ajena a la Constitución y a la Ley.

Como dice el dictamen del Consejo de Estado 1.166/2015,

“Así, de manera explícita, con respecto al denominado “proceso constituyente no subordinado”, la Resolución descarta cualquier opción interpretativa que pudiera considerar que el pretendido proceso de creación de un estado independiente discurriera por los cauces previstos en la Constitución (artículo 168), susceptibles de ser iniciados por la Comunidad Autónoma de acuerdo con los artículos 87 y 166 CE. Por el contrario, la Resolución evidencia la vulneración que sus pronunciamientos sobre dicho proceso implican respecto del artículo 168 CE”.

No hay, en efecto, mención alguna, sino claramente todo lo contrario, a la utilización de los preceptos de la CE que regulan la reforma constitucional, para la que goza de iniciativa el



Parlamento de Cataluña (art. 166 CE en relación con el art. 87.2 CE). Como resulta de las SSTC 103/2008 y 31/2010 que venimos citando, **la soberanía del pueblo de Cataluña no puede ser la estación de partida para una hipotética reforma constitucional del art. 168 CE, sino, en todo caso, la estación de llegada en virtud de una decisión soberana del pueblo español tomada a través del procedimiento constitucionalmente prescrito**, pues la reforma constitucional por la vía del art. 168 CE ha de ser **“previa”** (STC 103/2008, FJ 4) a la declaración de soberanía del pueblo catalán, del vasco o de cualquier otra fracción o parte del que la CE denomina pueblo español. No se necesita demasiada argumentación para entender que el ejercicio de la iniciativa de reforma por parte del Parlamento de Cataluña lleva implícito el reconocimiento de la soberanía del pueblo español, único titular del poder constituyente. Y sobra recordar que el art. 168 CE prevé una doble decisión de la representación nacional (las Cortes Generales) por mayoría de dos tercios y una doble decisión del pueblo español, en elecciones –que inevitablemente tendrían matiz constituyente– y en referéndum nacional (art. 168.2 y 3 CE).

Como se ha expresado, y reitera la STC 42/2014, “la primacía de la Constitución no debe confundirse con una exigencia de adhesión positiva a la norma fundamental, porque en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de “democracia militante”, esto es, “un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución” (STC 48/2003, FJ 7; doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 5/2004, de 16 de enero, FJ 17; 235/2007, FJ 4; 12/2008, FJ 6, y 31/2009, de 29 de enero, FJ 13). Este Tribunal ha reconocido que tienen cabida en nuestro ordenamiento constitucional cuantas ideas quieran defenderse y que “no existe un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional” (entre otras, STC 31/2009, FJ 13)”. Ahora bien, para ello, como sigue afirmando la STC 42/2014, **“el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable”**



El derecho del pueblo catalán a constituirse en Estado sólo podría existir cuando, culminada una reforma constitucional por la vía del art. 168 CE, el pueblo español soberano lo reconociera de acuerdo con el procedimiento constitucionalmente prescrito para ello. No puede, pues, aceptarse que, en el presente momento, la titularidad del poder constituyente esté ya atribuida –de presente y en acto- al pueblo de Cataluña, en contradicción expresa con los cauces constitucionales.

3º.4. La resolución del Parlamento de Cataluña vulnera frontalmente el artículo 1.3 de la Constitución que proclama que “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”. Ello resulta evidente del apartado segundo en el que se “declara solemnemente el inicio del proceso de creación del estado catalán independiente **en forma de república** y del apartado noveno cuando menciona “la creación de una estado catalán independiente en forma de República”. La vulneración de un principio constitucional esencial y estructural como la Monarquía Parlamentaria no precisa de mayores comentarios.

3º.5. La resolución del Parlamento de Cataluña quebranta los artículos 1.1, en lo que se refiere a la configuración del Estado Español como un Estado de Derecho, y, lo que constituye una de sus principales manifestaciones, el art. 9.1 CE el cual establece que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”, esto es, el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular. Esta Asamblea legislativa autonómica, como cualquier otra, es un poder constituido y por ende sujeto a la Constitución, que es la norma fundamental y suprema del Estado global, comprensivo de todas las Comunidades Autónomas. Con arreglo a cuanto se ha razonado en los argumentos precedentes, la resolución del Parlamento de Cataluña aparece como un acto de radical insumisión a la CE y, por lo tanto, infractor de los artículos 1.1 y 9.1 CE. La insumisión adquiere, además, un carácter grosero y explícito cuando se proclama que se procede a “la apertura de un proceso constituyente no subordinado” (apartado primero), que “el proceso de desconexión democrática no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado Español, en particular del Tribunal Constitucional” (sexto), o que (séptimo) el Parlamento “adoptará las medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión democrática, masiva, sostenida y pacífica con el Estado Español de manera que permita el empoderamiento de la ciudadanía a todos los niveles y en base a una participación abierta, activa e integradora”. El



apartado octavo abunda en esta insumisión en cuanto “insta al futuro gobierno a cumplir exclusivamente aquellas normas o mandatos emanados de esta Cámara, legítima y democrática, a fin de blindar los derechos fundamentales que puedan estar afectados por decisiones de las instituciones del Estado Español”.

Como señaló la STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7, y recordó el ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 6:

“nuestra Constitución también proclama principios, debidamente acogidos en su articulado, que dan fundamento y razón de ser a sus normas concretas. [...] Principios todos que vinculan y obligan, como la Constitución entera, a los ciudadanos y a los poderes públicos (art. 9.1 CE), incluso cuando se postule su reforma o revisión y hasta tanto ésta no se verifique con éxito a través de los procedimientos establecidos en su Título X. Esto sentado, desde el respeto a esos principios, y como se afirma en la Exposición de Motivos de la Ley recurrida, según acabamos de recordar, cualquier proyecto es compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales. Hasta ese punto es cierta la afirmación de que ‘la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo’ (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7)”.

La libertad de un Parlamento o de un Gobierno autonómicos para elegir políticas está jurídicamente limitada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, y ese es uno de los significados evidentes del principio de sumisión a la CE que contiene el art. 9.1 CE. Ninguna asamblea legislativa autonómica puede tomar una resolución para impulsar políticas en absoluta y esencial contradicción con la Constitución. Como se ha venido desarrollando, los efectos jurídicos de la Resolución implican que el propio Parlamento impone para sí y al Gobierno de la Generalidad unas decisiones que suponen, más que un quebrantamiento particular de un precepto constitucional, la negación de las cláusulas esenciales de la Constitución Española, la instauración de un principio de legitimidad en contradicción absoluta con ella.



El otro efecto jurídico de la Resolución se dirige a los ciudadanos catalanes, apartado tercero, esto es, “la apertura de un proceso constituyente **ciudadano**, participativo, abierto, integrador y activo para preparar las bases de la futura constitución catalana”, impulsando la acción política de los ciudadanos de Cataluña sobre la base de que a ellos, y sólo a ellos, se atribuye el carácter de pueblo soberano para decidir su futuro político colectivo. Ello tampoco es compatible con el art. 9.1 CE. Nuestra Constitución reconoce a cualquier ciudadano la libertad de opinar que su nacionalidad o región debe independizarse de España (art. 20.1.a] CE), y permite ejercitar el derecho de asociación para crear partidos políticos que incluyan la separación de España en su ideario o programa (arts. 6 y 22.1 CE). Ahora bien, como ya señaló la STC 48/2003 en el pasaje citado, ello debe encauzarse necesariamente mediante el procedimiento constitucional adecuado, y en ese aspecto los ciudadanos quedan también sujetos a la Constitución (art. 9.1 CE).

3º.6. La resolución, en su apartado sexto, al afirmar que ni el propio Parlamento ni el proceso de desconexión del Estado Español, se supeditarán a las decisiones del Tribunal Constitucional, viola el art. 164 CE que dice que **“las sentencias del Tribunal Constitucional (...) tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos”**; Y, en conexión con este precepto, el apartado sexto de la Resolución también viola el artículo 87.1 de la LOTC que ordena que **“todos los poderes públicos estarán obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva”**.

La vulneración del art. 164 CE y 87.1 LOTC es una clara concreción del incumplimiento del artículo 9.1 CE. Es obvia la voluntad de desobedecer las decisiones del Tribunal Constitucional.

Más aún, nótese que la resolución impugnada, al reiterar la declaración de soberanía del pueblo de Cataluña, en sus apartados tercero y sexto, ya ha contravenido de forma directa la



STC 42/2014, que declaró inconstitucional la anterior Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, en idéntico sentido, desobedeciendo al Tribunal Constitucional.

Así lo afirma el Consejo de Estado en el dictamen de reiterada cita, cuando dice:

“Esta sentencia declaró inconstitucional y nulo el principio primero titulado “Soberanía” de la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña por la que se aprobaba la “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. Tanto el inequívoco tenor del fallo en su apartado 1º como los fundamentos que lo sustentan conducen a entender que la Resolución parlamentaria ahora considerada contiene pronunciamientos relativos al ejercicio del poder constituyente y al reconocimiento de la soberanía como atribución del pueblo de Cataluña que son de todo punto equivalentes a los declarados inconstitucionales y anulados en aquella sentencia. Por ello y con independencia de las otras posibles contravenciones constitucionales analizadas en este dictamen, puede entenderse que la Resolución incumple el fallo del Tribunal Constitucional conculcando con ello el artículo 164.1 CE que establece el valor de cosa juzgada de las sentencias y sus “plenos efectos frente a todos” en cuanto no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho así como el artículo 87.1 de la LOTC a cuyo tenor: “Todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva””.

3º.7. La resolución viola igualmente el art. 23 CE, al atribuir el carácter de cámara constituyente al Parlamento de Cataluña y al modificar de hecho los principios y los procedimientos de la democracia representativa y los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por los cauces previstos en el art. 23 CE, mediante la admisión de fórmulas plebiscitarias.

La Resolución se inicia atribuyendo un carácter plebiscitario a lo que, como hemos señalado, no son sino unas elecciones autonómicas a un Parlamento autonómico, basado en la democracia representativa sin contenido plebiscitario alguno reconocido por la Constitución ni por el Estatuto.



Nuestra Constitución establece, como principal cauce de participación ciudadana en los asuntos públicos, la democracia representativa, siendo los supuestos de participación directa tasados y excepcionales; así lo explicita la STC 31/2015 (FJº 4):

“Ahora bien, de modo reiterado hemos destacado el carácter extraordinario de esta forma de participación ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico [referéndum], pues “aun si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de Democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que priman los mecanismos de Democracia representativa sobre los de participación directa” (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3, con cita de la STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3)”

Modifica, así mismo la naturaleza del propio mandato representativo del Parlamento y sus miembros al atribuirles un contenido extramuros de la regulación constitucional y parlamentaria de sus funciones, derechos y obligaciones.

Además, la Resolución, al atribuir al Parlamento catalán la consideración de poder constituyente, vulnera el artículo 23 de la Constitución al privar, al resto de los españoles, de su derecho fundamental a participar en los procesos de reforma constitucional.

Como ha expresado la citada STC 103/2008, FJ. 4:

“El procedimiento que se quiere abrir, con el alcance que le es propio, no puede dejar de afectar al conjunto de los ciudadanos españoles, pues en el mismo se abordaría la redefinición del orden constituido por la voluntad soberana de la Nación, cuyo cauce constitucionalmente no es otro que el de la revisión formal de la Constitución por la vía del art.168 CE, es decir, con la doble participación de las Cortes Generales, en cuanto representan al pueblo español (art. 66.1 CE), y del propio titular de la soberanía, directamente, a través del preceptivo referéndum de ratificación (art. 168.3 CE)”.



3º.8. La Resolución impugnada vulnera el principio de lealtad constitucional y el deber de fidelidad a la Constitución. Aunque este principio no está consagrado en el texto de la Constitución, la STC 25/1981, de 14 de julio, F.J. 3, y la STC 18/1982, de 4 de mayo, afirman que este principio “requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios. En suma, la lealtad constitucional debe presidir «las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada (STC 239/2002, F.J. 11, STC 13/2007, de 18 de enero, F.J. 7)»”. Todo ello, como concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución (STC 11/1986, FJ 5). Pues bien, la resolución impugnada, en su conjunto, es un modelo de falta de lealtad constitucional, en cuanto actuación unilateral, de acción directa y desconectada o no supeditada -como dice- a las decisiones de las instituciones del Estado español. Más allá del ámbito competencial, por lealtad constitucional debe entenderse la sujeción o acatamiento a la supremacía constitucional. En la STC 122/1983, 16 de diciembre, en la que fue objeto de control de constitucionalidad el deber de los parlamentarios de jurar o prometer «acatar y guardar fidelidad a la Constitución y al Estatuto», el Tribunal estableció que la citada obligación no implicaba la adhesión ideológica a los contenidos concretos de las normas mencionadas, sino a acatar las reglas de juego político y el orden jurídico existente y a no intentar su transformación por medios ilegales. Tal deber, por tanto, no es contrario a la libertad ideológica consagrada en el artículo 16, sino que es una concreción del deber de acatamiento a la Constitución prevista en el artículo 9.1 de la Constitución, que, para el caso de los titulares de los poderes públicos, se traduce en un deber general de realizar sus funciones de conformidad con aquélla.

Cuarto.- Manifiesta inconstitucionalidad por vulneración de los artículos 1, 2.4 y 4.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

La resolución del Parlamento de Cataluña viola los arts. 1, 2.4 y 4.1 EAC, en los términos que han sido interpretados por la STC 31/2010, FFJJ 8 y 9.



La repetida STC 31/2010, FJ 3, recuerda la obviedad constitucional de que los Estatutos de Autonomía “son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que **no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución**, y por ella garantizada, para el ejercicio de la potestad legislativa en el marco de la Constitución misma (así desde el principio, STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). **Como norma suprema del Ordenamiento, la Constitución no admite igual ni superior, sino sólo normas que le están jerárquicamente sometidas en todos los órdenes**”. Y de ahí, según el FJ 4 de la tan repetida sentencia, que “[la inconstitucionalidad por infracción de un Estatuto es, en realidad, infracción de la Constitución, única norma capaz de atribuir (por sí o por remisión a lo que otra disponga) la competencia necesaria para la producción de normas válidas”.

El **art. 1 EAC** declara que Cataluña “ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma **de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica**”. Lo que, como antes recordábamos, supone que la Generalidad de Cataluña, en cuanto sujeto jurídico constituido (art. 2.1 EAC), asume el **“entero universo jurídico creado por la Constitución, único en el que la Comunidad Autónoma de Cataluña encuentra, en Derecho, su sentido”** (STC 31/2010, FJ 8). La resolución impugnada vulnera el art. 1 EAC porque el carácter de sujeto jurídico y político del pueblo catalán ha de estar necesariamente “de acuerdo con la Constitución”, y por ende no puede revestir la nota de poder constituyente, “pues **la Comunidad Autónoma de Cataluña trae causa en Derecho de la Constitución Española y, con ella, de la soberanía nacional proclamada en el art. 1.2 CE**” (STC 31/2010, FJ 9).

El art. **2.4 EAC** establece que los poderes de la Generalitat –una de cuyas instituciones es el Parlamento (art. 2.2 EAC)- “emanan del pueblo catalán y **se ejercen de acuerdo con el presente Estatuto y la Constitución**”, **al igual que el art. 4.1 EAC** establece que “los poderes públicos de Cataluña **deben promover el pleno ejercicio de las libertades y los derechos que reconocen el presente Estatuto, la Constitución...**”. El FJ 9 de la STC 31/2010 parafrasea así el correcto sentido del art. 2.4 EAC:



“[No puede haber equívoco en la proclamación efectuada por el art. 2.4 EAC de que “[los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña”, pues es obvio que, **conforme al propio art. 1 EAC, la Comunidad Autónoma de Cataluña trae causa en Derecho de la Constitución Española y, con ella, de la soberanía nacional proclamada en el art. 1.2 CE, en cuyo ejercicio, su titular, el pueblo español, se ha dado una Constitución que se dice y quiere fundada en la unidad de la Nación española.** Por el contrario, el sentido que cabalmente merece el art. 2.4 EAC viene dado por su clara vocación prescriptiva del principio democrático como pauta para el ejercicio de los poderes de la Generalitat, **que el precepto sujeta expresamente a la Constitución -sobre la que se erige un Estado democrático (art. 1.1 CE)- y al Estatuto.** No se trata, por tanto, en el contexto del art. 2 del Estatuto, de recabar para la Generalitat de Cataluña un fundamento distinto del expresado en el art. 1 EAC, sino de hacer de la legitimación democrática el principio que ha de regir el ejercicio por la Comunidad Autónoma de los poderes que el Estatuto de Autonomía le confiere desde la Constitución. **El pueblo de Cataluña no es, por tanto, en el art. 2.4 EAC, sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional cuyo ejercicio ha permitido la instauración de la Constitución de la que trae causa el Estatuto que ha de regir como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Cataluña.** El pueblo de Cataluña comprende así el conjunto de los ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en Generalitat de Cataluña. Justamente por ser destinatarios de los mandatos de ese poder público, el principio constitucional democrático impone que también participen, **por los cauces constitucional y estatutariamente previstos**, en la formación de la voluntad de los poderes de la Generalitat. **Tal es el designio que justifica la expresión “pueblo de Cataluña” en el art. 2.4 EAC, por entero distinta, conceptualmente, de la que se significa en nuestro Ordenamiento con la expresión “pueblo español”, único titular de la soberanía nacional que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez”.**

En consecuencia, la legitimación democrática del Parlamento de Cataluña –como representación política del pueblo catalán del que emanan sus poderes según el art. 2.4 EAC en el sentido y con los límites que dichos quedan- no le permite declarar de presente la existencia de un poder constituyente, es decir, un pueblo catalán soberano en competencia con



el soberano pueblo español. Sin el acto de soberanía del pueblo español que reconoció el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (arts. 2 y 137 CE) no existiría un pueblo catalán como sujeto jurídico y político del derecho a la autonomía.

También contiene la resolución una referencia, apartado primero, “al mandato democrático obtenido en las pasadas elecciones del 27 de septiembre del 2015 (que) se basa en una mayoría de escaños de las fuerzas parlamentarias que tienen el objetivo de que Cataluña se convierta en un estado independiente y en una amplia mayoría soberanista en votos y escaños que apuesta por la apertura de un proceso constituyente no subordinado”. Esta invocación carece de toda legitimidad, porque no existe tal mandato democrático. Es, de nuevo, una obviedad constitucional que unas elecciones autonómicas **jamás** pueden investir de naturaleza constituyente a la Asamblea legislativa de la nacionalidad o región que resulte de ellas. La calidad de ciudadano catalán lleva ciertamente consigo el “derecho a elegir a sus representantes en los órganos políticos representativos”. La STC 31/2010, FJ 11, vuelve a insistir en lo mismo que ya hemos expuesto:

[La ciudadanía catalana no es sino una especie del género ‘ciudadanía española’, **a la que no puede ontológicamente contradecir**. Todo ello sin perjuicio de que, en el sentido del art. 7 EAC, esto es, entendidos como el conjunto de los individuos en quienes concurren unas circunstancias jurídicas que permiten cualificarlos como destinatarios primeros de los derechos y deberes instaurados con el Estatuto de Autonomía, **los ciudadanos de Cataluña no pueden confundirse con el pueblo soberano concebido como “la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del Ordenamiento”** (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10), siendo claro que las causas determinantes de una condición jurídica—sea la de elector, como en el supuesto de la STC 12/2008, sea, como ahora, la de ciudadano de Cataluña— “no afectan [...] a esta unidad ideal, sino al conjunto de quienes, como ciudadanos, están sometidos al Ordenamiento español y no tienen, en cuanto tales, más derechos que los que la Constitución les garantiza, con el contenido que, asegurado un mínimo constitucional indisponible, determine el legislador constituido” (STC 12/2008, loc. cit.), se trate, según los casos, del legislador estatal o del autonómico.



Pocas frases bastan para resumir toda nuestra argumentación constitucional. Sólo el pueblo español es soberano. Sólo el pueblo español, y no una de sus fracciones, puede ser “unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del Ordenamiento”. Sólo **después, no antes**, de un nuevo acto constituyente del soberano pueblo español -que incluye al pueblo catalán y a todos los demás “pueblos de España” (CE, preámbulo)- podría el pueblo de Cataluña, de manera jurídicamente legítima, declararse a sí mismo soberano. Sólo una decisión soberana del pueblo español podría reconocer de manera constitucionalmente válida la soberanía del pueblo de Cataluña. La Resolución del Parlamento de Cataluña I/XI es, por todo ello, inconstitucional y nula.

Quinto.- Manifiesta vulneración del sistema de distribución de competencias. Apartados quinto y octavo de la Resolución impugnada y del anexo que acompaña a la resolución.

Finalmente, aunque este tema puede parecer menor en comparación con las vulneraciones constitucionales descritas, la resolución es inconstitucional también desde el punto de vista competencial. Nos referimos al contenido de los apartados quinto, en el que el Parlamento “considera pertinente iniciar en el plazo máximo de treinta días la tramitación de las leyes de proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública” y octavo, en el que “insta al futuro gobierno a cumplir exclusivamente aquellas normas o mandatos emanados de esta Cámara, legítima y democrática, a fin de blindar los derechos fundamentales que puedan estar afectados por decisiones de las instituciones del Estado Español”, incluyendo a estos efectos un anexo con un conjunto de materias y leyes estatales, muchas de ellas objeto de procesos constitucionales (pobreza energética, vivienda, sanidad, educación, garantía de las libertades públicas, Administraciones Locales, personas refugiadas, aborto, financiación de un plan de choque social y gestión de la deuda).

Estas disposiciones son inconstitucionales por vulnerar la competencia del Estado. Así sucede especialmente con las normas citadas en el apartado quinto de la Resolución en materia de Hacienda Pública y Seguridad Social. Estas previsiones, como las citadas en el anexo, forman parte de la voluntad del Parlamento de Cataluña de incumplir con las obligaciones derivadas de un Estado de Derecho y del sistema de distribución constitucional de competencias. En la medida en que estas disposiciones forman parte de la creación de las



denominadas “estructuras de Estado”, debe recordarse, como hemos señalado anteriormente, que los AATC de 3 de noviembre de 2015, han mantenido la suspensión de los preceptos impugnados tanto de la Ley 3/2015 de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, en la que se aprobaron las disposiciones adicionales 22, 23, 24, 25 y 26 en las que se incluyen previsiones dirigidas a crear estructuras de estado en el ámbito de la Hacienda Pública, Seguridad Social, Patrimonio, Infraestructuras estratégicas y regulación de los mercados, como el Decreto de la Generalidad de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional, y acuerdo del Consejo de Gobierno de la Generalidad de 17 de febrero de 2015 en el que se adopta el denominado Plan Ejecutivo de Preparación de las Estructuras de Estado, y Plan de Infraestructuras Estratégicas. En especial, por lo que se refiere al apartado ocho, y el anexo a que se remite, lo esencial no es tanto el contenido del mismo, como que se incluye en la Resolución a efectos de blindar los “derechos fundamentales que puedan estar afectados por las decisiones de las instituciones del Estado Español”. Sin perjuicio de que el contenido del anexo contiene materias controvertidas, en las que existen procedimientos constitucionales no decididos, la inconstitucionalidad de este apartado octavo y su anexo deriva de la voluntad de incumplir cualquier normativa estatal, y hacerlo por una razón que repugna en un sistema democrático y de Estado de Derecho como el nuestro, como es el presupuesto de que las instituciones del Estado central vulneran los derechos fundamentales de los catalanes, y que, ante tan injusto presupuesto, la respuesta ha de ser incumplir la Ley.

Sexto.- Conclusión.

Nos encontramos ante una nueva actuación de las instituciones catalanas en orden a dar efectividad al plan unilateral de ruptura denominado de “transición nacional”, pero de carácter cualificado, ya que se le atribuye a la resolución el carácter y la condición de inicio de un proceso constituyente contrario a los principios, valores y reglas sobre las que se asienta nuestra convivencia como Nación, principios, valores y reglas que ignora de manera deliberada.

La Constitución prevé mecanismos de reforma, de modificación de los principios, valores y reglas sobre los que se asienta nuestra convivencia, mecanismos que, en el marco de los

principios que reconoció la STC 42/2014, permiten dar salida a las diversas inquietudes políticas que en nuestra Nación existen.

Lo único que no permite es que estas modificaciones se realicen de forma unilateral ignorando al pueblo, su soberanía y sus derechos.

En su virtud, al Tribunal

SUPLICA que, con admisión de este escrito, y documentos que lo acompañan, tenga por formulada la presente impugnación en nombre del Gobierno; la admita y, previos los trámites legales, dicte en su día sentencia por la que el Tribunal declare inconstitucional y nula la “Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015”, aprobada el 9 de noviembre de 2015, y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña número 7, de 9 de noviembre de 2015.

PRIMER OTROSÍ DICE: Que habiéndose amparado el Gobierno en el art. 161.2 CE y hecha la pertinente invocación expresa en el encabezamiento de esta demanda, con arreglo a los arts. 161.2 CE y 77 LOTC,

SUPLICA que se declare suspendida la resolución impugnada en todos sus apartados y su anexo, desde la fecha de la interposición de esta impugnación, y se publique la providencia de suspensión en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña y en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, para que alcance conocimiento y eficacia general respecto de terceros (art. 64.4 LOTC en relación con el primer inciso del art. 77 LOTC).

SEGUNDO OTROSÍ DICE: Que teniendo en cuenta que el artículo 87.1 de la LOTC otorga al Tribunal Constitucional la facultad de acordar la notificación personal de sus resoluciones a cualquier autoridad o empleado público que dicho Tribunal considere necesario, así como la de disponer, conforme prevé el art. 92 de la misma LOTC, en la



sentencia o en la resolución que se dicte, además de quién ha de ejecutarla, las medidas concretas de ejecución que considere necesarias,

SUPLICA que, en ejercicio de las potestades que los art. 87.1 y 92.1 y 4 de la LOTC legalmente le otorgan, el Tribunal acuerde:

Se notifique personalmente la providencia de suspensión que se dicte, a la Sra. Presidenta del Parlamento de Cataluña, y Presidenta de la Mesa del Parlamento de Cataluña, D^a CARMEN FORCADELL i LLUÍS y al Presidente en funciones de la Generalidad de Cataluña, D. ARTUR MAS i GAVARRÓ, y en su caso a la persona que para el desempeño del cargo de Presidente de la Generalidad resulte nombrado como consecuencia del acto de investidura por el Parlamento catalán recién constituido. Se notifique asimismo también la misma resolución judicial a cada uno de los miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña: Vicepresidente primero, D. LLUÍS M. COROMINAS i DÍAZ; al Vicepresidente Segundo, D. JOSÉ MARÍA ESPEJO-SAAVEDRA CONESA; a la Secretaria Primera, D^a ANNA SIMÓ i CASTELLÓ; al Secretario Segundo, D. DAVID PÉREZ IBÁÑEZ; al Secretario Tercero, D. JOAN JOSEP NUET i PUJALS; a la Secretaria Cuarta, D^a RAMONA BARRUFET i SANTACANA; y al Secretario General del Parlamento, D. PERE SOL i ORDIS. Se notifique por último a los miembros del Consejo de Gobierno de la Generalidad, Vicepresidenta del Gobierno y Consejera de Bienestar Social y Familia, D^a NEUS MUNTÉ i FERNÁNDEZ, Consejero de la Presidencia, D. FRANCESC HOMS i MOLIST, Consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales D^a MERITXELL BORRÁS i SOLÉ, Consejero de Economía y Conocimiento, D. ANDREU MAS-COLELL, Consejera de Enseñanza, D^a IRENE RIGAU i OLIVER, Consejero de Salud, D. BOI RUIZ i GARCIA, Consejero de Interior, D. JORDI JANÉ i GUASCH, Consejero de Territorio y Sostenibilidad, D. SANTI VILA i VICENTE, Consejero de Cultura, D. FERRAN MASCARELL i CANALDA, Consejero de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación, D. JORDI CIURANETA i RIU, Consejero de Empleo y Ocupación, D. FELIP PUIG i GODES, Consejero de Justicia, D. GERMÁ GORDÓ i AUBARELL, y, en su caso, a quienes resulten designados por el Presidente de la Generalidad como consecuencia del acto de investidura por el Parlamento de Cataluña.



Que, en dicha notificación, se imponga a la Sra. Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña y al Secretario General del Parlamento la prohibición expresa de admitir a trámite, ya sea para su toma en consideración, ya para su debate o votación, iniciativa alguna de carácter legislativo o de cualquier otra índole, que directa o indirectamente pretenda dar cumplimiento a la Resolución suspendida; y al Sr. Presidente de la Generalidad y a todo su Consejo de Gobierno, la prohibición de promover iniciativa legislativa o de dictar norma de rango reglamentario o de realizar cualquier otra actuación con la misma finalidad.

Que la notificación se practique a todos ellos bajo apercibimiento expreso de suspensión en sus funciones, de acuerdo con lo previsto en el art. 92.4.b) de la LOTC, así como de procederse por el delito de desobediencia de los mandatos judiciales, en caso de incumplimiento.

Es justicia.

Madrid, a 11 de noviembre de 2015.