



REF.:

REF.C.M.:

ACUERDO POR EL QUE SE PLANTEA LA IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES SIN FUERZA DE LEY Y RESOLUCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 161.2 DE LA CONSTITUCIÓN EN RELACIÓN CON 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 Y SU ANEXO, 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.

El presente Acuerdo tiene por objeto la impugnación ante el Tribunal Constitucional de 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 y su anexo, 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 (en adelante, la Resolución), de acuerdo con el procedimiento previsto en el Título V de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (desde ahora, LOTC), que lleva por rúbrica *“De la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 de la Constitución”* (artículos 76 y 77 LOTC).

La Resolución, publicada en la página web del Parlamento de Cataluña con la misma fecha de su adopción, tiene el siguiente tenor literal, incluyendo su anexo, que forma parte de la misma:

“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 aquellas 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 necesarias 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 para 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 conciernen a personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial, se cumpla, para 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 (Catalut), 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 pasado 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 el marco de 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 pasado 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, en 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 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. Derecho al 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 instará igualmente 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 determinará 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”.



I. Como cuestión previa, cabe señalar que se entiende que el procedimiento previsto en el Título V de la LOTC es el adecuado procesalmente para la presente impugnación por tratarse de una resolución dictada por un Parlamento autonómico que solventa un procedimiento no legislativo merecedora de tacha de inconstitucionalidad, aprobada por los trámites previstos en la Sección VI del Capítulo III del Título IV del Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobado por el Pleno del Parlamento, en sesión celebrada el día 22 de diciembre de 2005, y modificado tras la reforma parcial del Reglamento del Parlamento, aprobada por el Pleno del Parlamento en la sesión del día 8 de julio de 2015, que lleva por rúbrica, precisamente, *“Las propuestas de resolución”* (artículos 164 a 166).

La impugnación de la Resolución que se plantea cumple todos los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la aplicación de este cauce procesal, pudiendo citarse a este respecto la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 de febrero, que se pronuncia en los siguientes términos:

“Los arts. 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional configuran (...) un procedimiento que, aun cuando coincidente en sus trámites con el conflicto positivo de competencias (por remisión del art. 77 a los arts. 62 a 67 de la Ley Orgánica), encuentra sustantividad propia precisamente en supuestos, como el presente en los que el Gobierno imputa a una disposición sin fuerza de ley de Comunidad -o, en su caso, a una resolución de alguno de sus órganos- un vicio de inconstitucionalidad que, no consistiendo en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no podría ser, en razón del rango infralegal de la disposición impugnada, eficazmente denunciado a través del recurso de inconstitucionalidad, únicamente procedente contra “disposiciones normativas o actos con fuerza de ley” (art.2.1 a) de la LOTC), ni se avendría tampoco, en razón del objeto de la pretensión deducida, a los límites del conflicto positivo de competencias, legalmente contraído a las controversias que opongan al Estado y a las Comunidades Autónomas o a estas entre sí acerca de la titularidad de las “competencias asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas”.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 42/2014, de 25 de marzo, que ha estimado parcialmente, por unanimidad, el recurso del Gobierno contra la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña y ha declarado *“inconstitucional y nulo”* el principio primero que recoge dicho documento, según el cual *“el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”*, al estimar que vulnera los artículos 1.2 y 2 de la Constitución y los artículos 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de



Cataluña. En lo que respecta a la admisibilidad del proceso constitucional frente a una Resolución del Parlamento, el Tribunal, tras centrar el debate en el hecho de si la misma “constituye una «resolución» en el sentido de los arts. 76 y 77 LOTC”, razona lo siguiente en el Fundamento Jurídico 2:

“[...] En el ATC 135/2004, de 20 de abril, citado con profusión por las partes, se declaró la inadmisibilidad de la impugnación de la decisión del Parlamento Vasco de admitir a trámite el «Proyecto de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi» presentado por el Gobierno autonómico. En dicho Auto se declara que el proceso ordenado en el título V LOTC se inserta en el ámbito de las relaciones y de los mecanismos de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de modo tal que las disposiciones de rango inferior a la ley y – por lo que aquí interesa– las resoluciones objeto del mismo han de ser manifestación de la voluntad de la propia Comunidad Autónoma, esto es, proceder de órganos capaces de expresar la voluntad de esta (FJ 4 y, en términos análogos, FJ 7). La Constitución (art. 161.2) apodera así al Gobierno para solicitar el control constitucional –por razones, en principio, no competenciales– de actos imputables a las Comunidades Autónomas, en consonancia con la posición atribuida al Estado respecto de aquellas (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 13).

Para que una resolución sea, a los efectos de este proceso constitucional, imputable a una Comunidad Autónoma es condición necesaria que se trate de un acto jurídico y que constituya además –como se dice en el citado 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). En el citado Auto no se cuestiona que puedan ser objeto de impugnación actos de carácter parlamentario, pero en definitiva se rechaza que puedan serlo actos que formen parte de un procedimiento legislativo (FJ 4). Esta última condición no concurre en la Resolución 5/X, objeto de la presente impugnación.

La Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña es un acto perfecto o definitivo, pues constituye una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara. A estos efectos es indiferente que en él se afirme el propósito de «iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir», pues un acto solo puede ser identificado como de trámite –con el sentido y efectos procesales a que se refiere el ATC 135/2004–, cuando se inserta como tracto o secuencia en un procedimiento jurídico reglado; y este no es el caso de la Resolución 5/X, que se dicta para impulsar o dar inicio a un determinado proceso político que no tiene carácter reglado.

El acto impugnado es un acto político, adoptado por un poder público, el Parlamento de Cataluña, en ejercicio de una de las atribuciones que confiere a este órgano el



ordenamiento de la Comunidad Autónoma (art. 55.2 EAC y arts. 145 y siguientes del Reglamento parlamentario) y mediante el procedimiento establecido al efecto, pero con naturaleza jurídica.

Sin embargo, la impugnación que examinamos solo será admisible si, además de ello, pueden apreciarse en el acto impugnado, siquiera indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos. El simple enunciado de una proposición contraria a la Constitución, en efecto, no constituye objeto de enjuiciamiento por este Tribunal (ATC 135/2004, FJ 2; en iguales términos, ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 3, en recurso de amparo).

Es preciso un razonamiento detenido para dirimir si esta Resolución es apta para producir efectos jurídicos propios y no meramente políticos. Pudiera entenderse que la Resolución carece de efectos jurídicos sobre sus destinatarios declarados, que son, de una parte, la ciudadanía de Cataluña, a la que se exhorta, en su conclusión, a ser protagonista «en el proceso democrático de ejercicio del derecho a decidir» y, de otra, el Gobierno de la Generalitat, cuya acción se quiere orientar o impulsar con este acto.

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, de 28 de junio, 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”.

De acuerdo con esta hermenéutica constitucional, debe concluirse igualmente en este caso que la Resolución impugnada tiene carácter jurídico y además produce efectos de esta naturaleza, sin perjuicio de su marcado carácter político. Esta conclusión debe afirmarse respecto de la Resolución en su totalidad, que debe considerarse a este efecto como un conjunto coherente que persigue unas finalidades claramente establecidas y a las que sirven cada uno de sus apartados, cuyo análisis, por otro lado, incluso considerados individualmente, arroja la misma conclusión.

En efecto, el apartado sexto, al atribuir al Parlamento de Cataluña la expresión del poder constituyente, viene a reiterar el contenido del principio primero de la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, que fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 42/2014, de 25 de marzo. A estos efectos, valga recordar el razonamiento del propio Tribunal en el Fundamento Jurídico 2 de dicha Sentencia:

“[...] 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)”.

Ahora bien, el propio apartado Sexto lleva esta premisa hasta sus últimas consecuencias de manera explícita, al considerar igualmente al Parlamento de Cataluña “expresión del poder



constituyente”, concretándose en los apartados Tercero y Quinto la “*apertura del proceso constituyente*” y la elaboración de “*leyes del proceso constituyente*”. Es más, la Resolución parte expresamente de la pérdida de la supremacía de la Constitución en el territorio de Cataluña cuando su apartado Sexto señala que “*reitera 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*”, y añade su apartado Octavo, como corolario de la premisa inaplicativa acabada de reseñar, 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 instituciones del Estado Español*”.

Es evidente que la Resolución tiene carácter jurídico y además produce efectos de esta naturaleza, que se expondrán de una manera más detallada a lo largo del presente Acuerdo y, por tanto, que procede la admisión de la impugnación que se plantea en relación con la misma.

En consecuencia, corresponde tratar seguidamente la motivación de la impugnación que se plantea, para lo cual, en primer lugar, se exponen con carácter general las vulneraciones que determinan la inconstitucionalidad en su conjunto de la Resolución, sin perjuicio de realizar finalmente un análisis pormenorizado de los distintos apartados y del anexo de la misma.

II. La Resolución plantea con carácter general dos tipos de objeciones, entre otras que se detallarán al analizar cada apartado de la misma. Por una parte, el reconocimiento explícito de la soberanía de Cataluña, la atribución al Parlamento de Cataluña de la expresión del poder constituyente y la declaración solemne del inicio del proceso constituyente. Y, por otra parte, el compromiso de no supeditar el proceso descrito a las decisiones del Estado español, ni por ello, al ordenamiento jurídico, y como corolario de la misma, instar al Gobierno Catalán a actuar en el mismo sentido expresado en la propia Resolución.

De este modo, las vulneraciones producidas por la Resolución que se impugna inciden, entre otros a los que se aludirá posteriormente, por una parte, sobre los artículos 1.2, 1.3, 2, 23 y 168 de la Constitución y, por otra parte, de manera especial sobre los artículos 1.1 y 9.1 de la Norma Fundamental, así como sobre el deber de lealtad constitucional del Parlamento de Cataluña en los términos que ha sido establecido por el Tribunal Constitucional. Se produce asimismo la vulneración de los artículos 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

II.1. Conviene detenerse en primer lugar en la exposición general del fundamento de la inconstitucionalidad de la Resolución, coincidente por otra parte en tales vicios de



inconstitucionalidad con los determinantes de la inconstitucionalidad ya declarada por el Tribunal Constitucional en el caso 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 diferencia de que en el presente caso, como se expondrá en el apartado siguiente del presente Acuerdo, la inconstitucionalidad debe predicarse del conjunto de la Resolución.

En relación con el fundamento de la impugnación, se considera que, al igual que sucedía con la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, la Resolución es inconstitucional por vulnerar fundamentalmente (sin perjuicio de otras infracciones que después se detallarán) lo dispuesto en los artículos de la Constitución 1.1, 1.2, 2, 9.1, 23 y 168, así como los artículos 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La Resolución es claramente lesiva de la atribución de la soberanía nacional al pueblo español establecida por la Constitución española (art. 1.2. CE), así como de la garantía constitucional de la "indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles", unidad que la propia norma suprema eleva a fundamento suyo (art. 2 CE). En consecuencia, dicha inconstitucionalidad resulta predicable respecto del conjunto de la Resolución como un todo, pues resulta indubitable que plantea una cuestión que afecta al orden constituido y al fundamento mismo del orden constitucional.

De este mismo esquema parte el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en sus artículos 1 y 2.4. De conformidad con su artículo 1 *"Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica"*. Por su parte, el artículo 2.4 establece que *"Los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución"*, tras determinar en el artículo 2.2 que *"La Generalitat está integrada por el Parlamento, la Presidencia de la Generalitat, el Gobierno y las demás instituciones que establece el Capítulo V, del Título II"*.

Resumiendo la doctrina constitucional sobre la soberanía nacional residenciada en el pueblo español de la que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE), la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4.a), ha recordado que *"la estructuración del poder del Estado se basa, según la Constitución, en el principio de unidad, fundamento de la propia Constitución, y en los de autonomía y solidaridad"*, pues *-como ya se dijo en la temprana 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", de manera que "autonomía no es soberanía -y*



aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución", lo que supone que, "como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación", el Estado quede colocado "en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2)". Y concluye la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que "el Estado autonómico se asienta en el principio fundamental de que nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español (art. 1.2 CE)", añadiendo, con cita de la STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3, que la Constitución "no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones 'históricas' anteriores".

La Constitución Española se describe a sí misma en el preámbulo como proclamación de la voluntad de "la Nación española [...] en uso de su soberanía", y señala que esta Nación ha de entenderse no sólo como pueblo español del presente sino como pueblo español en su historia pasada y futura ("La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad"). Pero, sobre ello, la Nación española -cuya "indisoluble unidad" es el fundamento mismo de la norma suprema (art. 2 CE)- aparece constitucionalmente no sólo como "la patria común e indivisible de todo los españoles", sino como el sujeto constitucional que "reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran", a las que el Preámbulo llama "pueblos de España".

Como señala el Consejo de Estado, en el Dictamen 1.119/2008, de 3 de julio, "la autonomía política no puede legitimar el pronunciamiento de una parte del electorado acerca de una decisión de orden constitucional que" [...] "afecta a aspectos esenciales de todo el Estado y a todos los poderes públicos en general". (Dictamen emitido con ocasión de la impugnación de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, declarada inconstitucional por STC 103/2008, de 11 de septiembre).

Cabe asimismo tener en cuenta que, a diferencia de lo que sucede con otros textos constitucionales de nuestro entorno, la Constitución española no prohíbe que se reforme ninguno de sus preceptos, pudiendo incluso llegar a modificarse el propio modelo de Estado. En caso de



producirse esta situación, lo que la Constitución sí exige es que para ello se siga el procedimiento previsto en el artículo 168 CE, pues *"la Constitución Española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento"* (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7).

Partiendo de esta premisa, una reforma constitucional que conlleve un cambio sustancial del modelo de Estado ha de ser el producto de una decisión del pueblo español en su conjunto, titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE y Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, FJ 10), lograda, precisamente, con la estricta y rigurosa observancia de cuanto dispone el artículo 168 CE, aplicado con el más absoluto respeto a los principios de la propia Constitución. Este es el significado jurídico esencial, o por lo menos uno de los significados esenciales, de la cláusula de soberanía popular recogida en el art. 1.2 CE. Autonomía no es soberanía: lo advirtió, como acabamos de recordar, la temprana Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, FJ 3; lo repitió la Sentencia 100/1984, de 8 de noviembre, FJ 3, y lo ha reiterado la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, en el pasaje antes transcrito.

En consecuencia, el reconocimiento de un nuevo sujeto soberano en el pueblo catalán -un sujeto con capacidad para autodeterminarse políticamente, sea mediante 'asociación' con España o 'nueva relación' con el Estado español, sea incluso mediante desmembración del Reino de España, sea de cualquier otra manera- requiere una previa decisión constituyente, políticamente imputable al soberano constitucional ("*el pueblo español*", art. 1.2 CE) y encauzada a través del procedimiento del artículo 168 de la Norma Fundamental.

Y es esta misma noción de soberanía la que ha recogido el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 4 de su Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, que se transcribe a continuación, prácticamente en su integridad, por su carácter ilustrativo. Afirma el Alto Tribunal que:

"En estos términos resulta indudable que plantea una cuestión que afecta al orden constituido y también al fundamento mismo del orden constitucional. Una afectación de esa naturaleza y con tal alcance es desde luego factible en nuestro Ordenamiento, toda vez que, en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, según recordamos en la STC 48/2003, de 12 de marzo, F. 7, «siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales», no hay límites materiales a la revisión constitucional, habiendo subrayado entonces que «[h]asta 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, F. 7)». Pero el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable. Es más, tratar de



sortear, eludir o simplemente prescindir de esos procedimientos sería intentar una inaceptable vía de hecho (incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art. 1.1 CE) para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica.

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, F. 4 a), con cita de la STC 4/1981, de 2 de febrero, F. 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).

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. Es un asunto



reservado en su tratamiento institucional al procedimiento del art. 168 CE. La 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 aquellos 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.”

Por tanto, cuando se declara, como es el caso que nos ocupa, que la soberanía y el poder constituyente, el poder más alto, el poder soberano sobre los demás poderes, el poder de decidir sobre la organización política interna y externa, corresponde a un pueblo, decimos que ese pueblo es soberano o que goza de soberanía nacional. En este sentido, la admisión de la Resolución catalana supondría aceptar que una parte del pueblo español, en este caso, el catalán, pudiera, en hipótesis, abrir un proceso constituyente, por su única y soberana voluntad e imponer esa apertura de un periodo constituyente a la gran mayoría del pueblo español, expresándose la tensión entre el pueblo español como titular de la soberanía nacional y una parte del mismo (en este caso, el catalán) al que se reconocería en la práctica una capacidad exorbitante de las competencias de ámbito territorial limitado y afectantes al orden constitucional establecido, como ha señalado el Consejo de Estado en el Dictamen 1.119/2008, de 3 de julio.

Y este mismo concepto de pueblo soberano es el ratificado por el Tribunal Constitucional cuando ha enjuiciado la constitucionalidad del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, en su STC 31/2010, de 28 de junio. En concreto, al afirmar la constitucionalidad del artículo 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por cuanto proclama que “*los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña*” el Alto Tribunal sentencia que

“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.” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 9).

La declaración del Parlamento de Cataluña de que el Parlamento catalán es depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente supone declarar que el pueblo catalán es titular de una soberanía nacional distinta a la del pueblo español, vulnerando frontalmente y de manera evidente lo dispuesto en el art. 1.2 CE, según ha interpretado el Alto Tribunal, el cual continúa diciendo en el FJ 11 de la misma STC 31/2010, de 28 de junio, lo siguiente:

“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. [...] [L]os 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.”

Por todo lo expuesto, la Resolución impugnada no tiene cabida en el orden constitucional vigente en tanto que “el pueblo soberano es 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).

Y por ello, resulta manifiesta la vulneración de los artículos 1.2 y 2 CE, cuya reforma, exige además, el tratamiento institucional que les es propio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 168 CE, por lo que, por inobservancia, este precepto también se ve conculcado. Esta inobservancia determina igualmente la vulneración del artículo 23 de la Constitución, por cuanto



la Resolución al atribuir a Cataluña la soberanía y reservar al Parlamento catalán la expresión del poder constituyente, vulnera preceptos constitucionales que resuelven estas cuestiones tras el proceso constituyente y solo pueden revisarse, como ha señalado el Tribunal Constitucional, por el mecanismo del artículo 168 con participación de todos los ciudadanos españoles.

Resultan igualmente vulnerados los artículos 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

II.2.- En segundo término es menester recordar que el artículo 9.1 de la Constitución consagra el principio de primacía de la Constitución, al establecer que “[L]os ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. Pues bien, siendo esta sujeción predicable de todos los poderes públicos en general, es predicable, en este caso, del Parlamento de Cataluña en particular, el cual, al aprobar la Resolución aquí cuestionada, está incumpliendo este deber constitucional como poder público.

En términos generales, en relación con el principio de primacía de la Constitución previsto en el artículo 9.1 CE, expresión de la cláusula de Estado de Derecho contemplada en el artículo 1.1 CE, el Tribunal Constitucional estableció en fecha temprana que no se trataba de una mera declaración programática, sino que, por el contrario, se configura como un precepto que “vincula a todos los poderes públicos y es origen inmediato de derechos y obligaciones” –STC 21/1981, de 21 de junio, F.J. 17-. Configuración de la Constitución que implica, en definitiva, que “se trata de una norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico. La Constitución es así la norma fundamental y fundamentadora de todo el orden jurídico” –STC 9/1981, de 31 de marzo, F.J. 3-.

Con un carácter aún más específico, hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre estas cuestiones precisamente en relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña, dado que, tal y como ya se ha indicado con anterioridad, en la Sentencia 42/2014 ha estimado parcialmente, por unanimidad, el recurso del Gobierno contra la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña y ha declarado “*inconstitucional y nulo*” el principio primero que recoge dicho documento, principio según el cual “*el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano*”. Pues bien, el Tribunal ha considerado (FJ 3) que:

“a) La cláusula primera de la Declaración, que proclama el carácter de sujeto político y jurídico soberano del pueblo de Cataluña debe ser considerada inconstitucional y nula. En efecto, su texto literal va más allá de las apelaciones de legitimidad histórica y democrática que se hacen en el preámbulo. En su contenido se incluyen con carácter global los aspectos político y jurídico de la soberanía. Se redacta en términos de presente, en contraste con el resto de los principios de la Resolución, que aparecen redactados como



mandatos de futuro o en forma deóntica. Se trata, pues, de un principio que, en su formulación, no aparece sometido a la modulación que puede resultar de los principios subsiguientes.

En suma, el reconocimiento que lleva a cabo del pueblo de Cataluña como «sujeto político y jurídico soberano» resulta contrario a los arts. 1.2 y 2 CE y a los arts. 1 y 2.4 EAC, así como, en relación con ellos, a los arts. 9.1 y 168 CE, invocados por el Abogado del Estado, en la medida en que, respectivamente, consagran los principios de primacía de la Constitución y someten la reforma del título preliminar de esta, entre otros preceptos, a un procedimiento y a unos requisitos determinados. Esta apreciación comporta la procedencia de efectuar el correspondiente pronunciamiento de inconstitucionalidad en el fallo de esta resolución. Esto no es obstáculo a lo que se dirá más adelante en cuanto a la constitucionalidad del resto de la Resolución del Parlamento de Cataluña [...]».

En suma, la Resolución al plantear en sus diferentes apartados la expresa inaplicación de la Constitución en una parte del territorio estatal, está vulnerando el principio de primacía constitucional establecido en el artículo 9.1 CE, alterando con ello el sistema de valores esenciales que constituye el orden de convivencia política, en términos incompatibles con un Estado de Derecho, por lo que resulta igualmente vulnerado el artículo 1.1 de la Constitución.

Ello se traduce en la vulneración del deber de lealtad constitucional en los términos que ha sido establecido por la Jurisprudencia Constitucional. Por lealtad constitucional cabe entender sujeción o acatamiento a la supremacía constitucional. En efecto, el Tribunal Constitucional así lo ha entendido en repetidas ocasiones. Así en la STC 122/1983, de 16 de diciembre, en la que fue objeto de control de constitucionalidad el deber de los parlamentarios gallegos 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 aquella. La misma doctrina se repite en la STC 119/1990, de 21 de julio.

III. Una vez expuesto el fundamento general de la impugnación procede un análisis más pormenorizado y esquemático de cada uno de los apartados y del anexo de la Resolución, para poner de manifiesto las concretas infracciones constitucionales producidas por la misma.

No obstante, con carácter previo debe señalarse que la inconstitucionalidad que se postula, por más que puede justificarse respecto de cada uno de los apartados de la Declaración considerado singularmente, se proyecta sobre la Resolución en su integridad como un todo, que debe considerarse a este efecto como un conjunto coherente que persigue unas finalidades claramente



establecidas y a las que sirven cada uno de los apartados de la Declaración y su anexo, cuyo análisis, por otro lado, incluso considerados individualmente, arroja la misma conclusión.

Por consiguiente, se entiende que la impugnación debe tener por objeto la totalidad de la Resolución, incluso si se apreciase que en alguno de los apartados de la Declaración no concurren las razones de la inconstitucionalidad que después se expondrán, porque como se ha señalado cada uno de sus nueve apartados y el anexo se integran en la Declaración como un todo y carecen de sentido al margen de la misma. En esta misma línea, cabe recordar el criterio del Consejo de Estado sobre la procedencia de impugnar una norma jurídica en su conjunto incluyendo las disposiciones accesorias o instrumentales que no tendrían una funcionalidad normativa propia y autónoma (Dictamen 796/2012). También el Tribunal Constitucional ha estimado la procedencia de declarar la inconstitucionalidad de una norma incluso cuando determinadas previsiones en sí mismas no incurran en ningún defecto material de constitucionalidad, por ser instrumentales para el cumplimiento del fin de la norma y carecer de sentido dejarlas aisladamente vigentes una vez anulado el contexto del que forman parte (Sentencia de la Sala Primera 143/2012, de 2 de julio de 2012).

Ello no obstante, se analizan seguidamente cada uno de los apartados y el anexo de la Declaración exponiendo, ya de una forma más esquemática, las vulneraciones producidas en cada caso:

III.1.- Apartado Primero de la Resolución.

“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.”

Este apartado vulnera al menos los artículos 1.1, 1.2, 2, 9.1, 23 y 168 de la Constitución española, así como los artículos 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Se pretende, al margen del procedimiento de reforma constitucional, iniciar formalmente el proceso de creación de Cataluña como Estado independiente, mediante un proceso constituyente, que no es el previsto en el artículo 168 de la Constitución, así como modificar el estatuto jurídico político de Cataluña sin respetar las previsiones establecidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña para su reforma, y se parte de la premisa de una soberanía distinta a la establecida por la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, vulnerando en consecuencia el derecho de participación política de los ciudadanos españoles al reformar de hecho la Constitución al margen del procedimiento del artículo 168 de la misma.

III.2.- Apartado Segundo de la Resolución.



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

Este apartado vulnera al menos los artículos 1.1, 1.2, 2, 9.1, 23 y 168 de la Constitución española, además del artículo 1.3 y del Título II de la Constitución española, relativos al establecimiento de la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español y a la Corona. Vulnera igualmente los artículos 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Se declara, al margen del procedimiento de reforma constitucional, el inicio del proceso de creación de Cataluña como Estado independiente. Se han señalado ya en los apartados anteriores del presente Acuerdo las razones de la inconstitucionalidad del precepto. Se establece además la república como forma política del pretendido nuevo Estado.

III.3.- Apartado Tercero de la Resolución

“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.”

Por las razones expuestas y por tanto por la infracción de los mismos preceptos constitucionales y estatutarios no puede declararse la apertura de un proceso constituyente, puesto que la soberanía corresponde al pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, y la modificación de la Constitución y del Estatuto de Autonomía requiere aplicar los procedimientos establecidos para la reforma de los mismos. Se excluye además de la participación que se pretende a los ciudadanos españoles que no tengan la condición política de catalanes.

III.4. Apartado Cuarto de la Resolución.

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

Este apartado es obviamente inconstitucional, por infracción de los preceptos constitucionales señalados en los apartados anteriores, al resultar las declaraciones que se pretenden hacer efectivas inconstitucionales y contrarias al Estatuto de Autonomía. Se trata por tanto de instar al futuro gobierno a actuar contra el Estado de Derecho y el orden constitucional y estatutario, sometido únicamente a la arbitrariedad de entender vigentes las normas que por el Parlamento catalán (sin exigir mayoría alguna cualificada a tal efecto) se consideren como vigentes en cada momento, en un marco de absoluta carencia de seguridad jurídica ni garantías para los ciudadanos, sustituyendo el imperio del Derecho por el imperio de la arbitrariedad de una mayoría no cualificada de un Parlamento autonómico y al margen de cualquier procedimiento válido.



III.5. Apartado Quinto de la Resolución.

“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.”

La referencia al proceso constituyente determina la inconstitucionalidad de este apartado por las mismas razones, vulnerándose además las competencias estatales en materia de Hacienda General ex artículo 149.1.14ª CE, y legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social ex artículo 149.1.17ª CE.

En este punto cabe hacer notar la vinculación de este apartado con los recientes Autos del Tribunal Constitucional de 3 de noviembre de 2015 siguientes:

- a) Mantenimiento de la suspensión en relación con el conflicto positivo de competencia sobre el Decreto de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional; Plan Ejecutivo para la Preparación de las Estructuras de Estado y Plan de Infraestructuras Estratégicas; y previsiones y actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes o coincidentes con su finalidad.
- b) Mantenimiento parcial de la suspensión en relación con determinados preceptos respecto del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno sobre los artículos 69 y 95, y disposiciones adicionales 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas.

Pues bien, en ambos casos estas impugnaciones se refieren a previsiones, bien adoptadas por la Ley catalana 3/2015 en sus disposiciones adicionales 22 y 25, o bien en el Plan Ejecutivo para la Preparación de Estructuras de Estado o al amparo del Decreto de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, tendentes a planificar y ordenar la regulación, creación y puesta en funcionamiento de una Hacienda catalana excluyente de la estatal, así como de una seguridad social propia. Estas previsiones han sido objeto de la decisión por el Tribunal Constitucional del mantenimiento de su suspensión en los referidos Autos, sin que ello haya evitado que nuevamente se promueva la adopción de estas medidas como se ha expuesto, resultando ello nuevamente inconstitucional.

III.6.- Apartado Sexto de la Resolución

“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.”

Como ya se ha señalado, el apartado sexto reitera el contenido de la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, al declarar al Parlamento de Cataluña “depositario de la soberanía”. Ahora bien, lleva esta premisa hasta sus últimas consecuencias de manera explícita, al considerar igualmente al Parlamento de Cataluña “expresión del poder constituyente”. Es más, parte expresamente de la pérdida de la supremacía de la Constitución y por tanto también del Estatuto de Autonomía de Cataluña en el territorio de Cataluña, con vulneración consecuente de los artículos 1.1 y 9.1 CE, cuando señala la Resolución que “reitera 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”.

Se vulneran así las exigencias más elementales de un Estado de Derecho, y por ello al menos los artículos 1.1, 1.2, 2, 9.1, 9.3, 23 y 168, así como las previsiones relativas a la separación de poderes contenidas en los Títulos VI y IX de la Constitución, relativos respectivamente al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional. Vulnera igualmente los artículos 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Un análisis con el mínimo rigor arroja la conclusión evidente de que se pretende eludir cualquier control del Tribunal Constitucional, y por ello, del Poder Judicial, que no puede actuar al margen de su vinculación a las Sentencias del Tribunal Constitucional, de acuerdo con el artículo 38 de su Ley Orgánica. Se pretende con ello derogar, para una parte del territorio, no solo el Título IX de la Constitución y todo lo relativo al bloque de la constitucionalidad sobre el Tribunal Constitucional, sino violentar las notas caracterizadoras de la propia configuración constitucional del Estado como Estado de Derecho, y la más elemental idea democrática, puesto que se infringe abiertamente la separación de poderes, premisa esencial de cualquier ordenamiento jurídico democrático. Sin separación de poderes, el Parlamento catalán, o mejor dicho, la mayoría no cualificada del mismo, queda como poder absoluto y omnímodo sin límite ni garantía alguna, desapareciendo la seguridad jurídica por completo.

III.7.- Apartado Séptimo de la Resolución

“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.”



En realidad se produce el desapoderamiento de los ciudadanos, inermes ante la mayoría no cualificada del Parlamento catalán, privados de los derechos que se puedan derivar del ordenamiento jurídico que no se acata, desposeídos de su derecho a la tutela judicial efectiva. Por todo ello, y por lo ya expuesto, el apartado es inconstitucional. Se vulneran así las exigencias más elementales de un Estado de Derecho, y por ello al menos los artículos 1.1, 1.2, 2, 9.1, 9.3, 23 y 168 entre otros. Vulnera igualmente los artículos 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

III.8.- Apartado Octavo de la Resolución y anexo de la misma.

“OCTAVO.- El Parlamento de Cataluña 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 resultar afectados por decisiones de las instituciones del Estado Español, entre otros los especificados en el anexo de esta resolución.”

Cabe reiterar en este punto lo señalado en el apartado anterior. No resulta necesario extenderse para reiterar que los ciudadanos quedan privados de los derechos atribuidos por el ordenamiento vigente, sujetos solo al poder de la mayoría no cualificada del Parlamento catalán.

En cuanto al anexo, lo esencial no es tanto el contenido del mismo, como que se incluye en la Resolución a efectos de lo dispuesto en el apartado octavo de la misma, es decir, a fin de blindar previa enumeración de los mismos (entre otros, es decir, sin carácter exhaustivo) los “*derechos fundamentales que puedan estar afectados por las decisiones de las instituciones del Estado Español*”, que son, entre otros, según el apartado octavo, “*entre otros los descritos en el anexo de esta resolución*”.

Lo cierto es que el anexo no enumera derechos fundamentales, sino que alude a distintas iniciativas políticas y jurídicas en materia de pobreza energética, vivienda, sanidad, educación, garantía de las libertades públicas, Administraciones locales, personas refugiadas, aborto y financiación de un plan de choque social y de gestión de la deuda. Estas medidas no corresponden en todos los casos a las competencias de la Generalitat de Cataluña. Sin embargo lo esencial no es la descripción de estas medidas que se realiza en el anexo. Lo determinante de la inconstitucionalidad que se postula también respecto del anexo deriva de dos razones diferenciadas:

- a) En primer lugar, como ya se ha señalado, la inconstitucionalidad que se postula, por más que puede justificarse respecto de cada uno de los apartados de la Declaración considerado singularmente, y de su anexo, se proyecta sobre la Resolución en su integridad como un todo, que debe considerarse a este efecto como un conjunto coherente que persigue unas finalidades claramente establecidas y a las que sirven cada uno de los



apartados de la Declaración, y su anexo, cuyo análisis, por otro lado, incluso considerados individualmente, arroja la misma conclusión.

- b) En segundo lugar, el objeto de la Resolución respecto de las medidas que se exponen en su anexo no es únicamente el de instar al Gobierno de la Generalitat a actuar en el sentido descrito en cada caso, en algunos supuestos excediendo el marco competencial, sino por el contrario identificar derechos fundamentales que pretenden blindarse de las decisiones que se adopten por las instituciones del Estado español. Y aunque lo cierto es que no se identifican derechos fundamentales como tales, lo esencial es que el anexo carece de sentido alguno, en los términos que remite al mismo el apartado octavo de la Resolución que lo aprueba, al margen de la Resolución en su conjunto, y que la finalidad de la aprobación del anexo es idéntica a la expuesta respecto del apartado octavo que remite al anexo, por lo que debe concluirse igualmente su inconstitucionalidad, a lo que cabe añadir la carencia absoluta de la seguridad jurídica exigible en un Estado de Derecho en cuanto se alude a unos derechos fundamentales que después no se identifican.

III.9.- Apartado Noveno de la 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.”

Se vulneran así las exigencias más elementales de un Estado de Derecho, y por ello, al menos, los artículos 1.1, 1.2, 1.3, 2, 9.1, 9.3, 23 y 168, además de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales ex artículo 149.1.3ª CE. Vulnera igualmente los artículos 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El plazo para formalizar la presente impugnación finaliza el 9 de enero de 2016.

La presente propuesta ha sido elaborada por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y de acuerdo con el Dictamen del Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, en su reunión del día de noviembre de 2015



ACUERDA

1. Plantear ante el Tribunal Constitucional **la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 de la Constitución** contra 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 y su anexo, 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**, conforme al artículo 161 de la Constitución y al Título V de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, con expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución a fin de que se produzca la suspensión de dicha Resolución incluido su anexo.
2. Solicitar al Tribunal Constitucional que 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 Generalitat de Cataluña, D. ARTUR MAS i GAVARRÓ, y en su caso a la persona que para el desempeño del cargo de Presidente de la Generalitat 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 Generalitat, 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 Generalitat como consecuencia del acto de investidura por el Parlamento de Cataluña. Asimismo solicitar al Tribunal Constitucional 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 Generalitat 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. Finalmente, solicitar también al Tribunal Constitucional 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.

ELÉVESE AL CONSEJO DE MINISTROS

Madrid, a de noviembre de 2015

EL MINISTRO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Cristóbal Montoro Romero