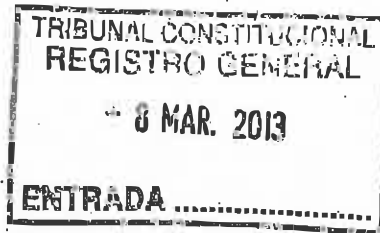




ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO-DIRECCIÓN
DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO ANTE EL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Impugnación art. 161.2 CE



AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN PLENO

Impugnación 4389/13 Pleno
Art. 161.2 CE

El Abogado del Estado, en representación del Gobierno, DICE:

Que, al amparo de los artículos 161.2 de la Constitución Española (CE) y 76 y 77 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTC), IMPUGNA 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 (*Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya*), publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña de 24 de enero de 2013.

Acompaño, como DOCUMENTO Nº 1, el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 1 de marzo de 2013, por el que se acuerda la presente impugnación al amparo el art. 161.2 de la Constitución Española y, como DOCUMENTOS Nº 2-1 y 2-2, el texto de la resolución en catalán publicada en el periódico oficial del Parlamento de Cataluña y su traducción al castellano, extraída de su página web. Como DOCUMENTO Nº 3 se une copia del informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 28 de febrero de 2013, nº 147/2013, relativo a esta impugnación.

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.



ABOGACÍA DEL ESTADO
ANTE EL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

HECHOS

Primero. El 23 de enero de 2013, el Pleno del Parlamento de Cataluña aprobó 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 (*Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya*), que traducida al castellano dice así:

El Pleno del Parlamento, en la sesión celebrada el 23 de enero de 2013, ha debatido el texto de la Propuesta de resolución de declaración de soberanía del pueblo catalán (tram.250-00058/10), presentada por el Grupo Mixto (reg. 856), y las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario del Partit Popular de Catalunya (reg. 1010); de la Propuesta de resolución de declaración sobre la soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña (tram. 250-00059/10), presentada por el Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa (reg. 857), y las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario del Partit Popular de Catalunya (reg. 1010) y por el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya y el Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa (reg. 1011); de la Propuesta de resolución de aprobación de la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña (tram. 250-00060/10), presentada por el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió y por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya (reg. 858), y las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario del Partit Popular de Catalunya (reg. 1010), por el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya y el Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (reg. 1011) y por el Grupo Parlamentario Socialista (reg. 1012), y de la Propuesta de resolución sobre el derecho a decidir y la reforma de la Constitución (tram. 250-00062/10), presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (reg. 861), y las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario del Partit Popular de Catalunya (reg. 1010).

Finalmente, de acuerdo con el artículo 146 del Reglamento, ha adoptado la siguiente

Resolución



Preámbulo

El pueblo de Cataluña, a lo largo de su historia, ha manifestado democráticamente su voluntad de autogobernarse, con el objetivo de mejorar el progreso, el bienestar y la igualdad de oportunidades de toda la ciudadanía, y reforzar la cultura propia y la identidad colectiva.

El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana. El parlamentarismo catalán tiene sus fundamentos en la edad media, con las asambleas de *Pau i Treva* y la Corte Condal.

En el siglo XIV se creó la Diputación del General o Generalidad, que fue adquiriendo más autonomía hasta llegar a actuar, durante los siglos XVI y XVII, como gobierno del Principado de Cataluña. La caída de Barcelona en 1714, como consecuencia de la Guerra de Sucesión, supuso la abolición por parte de Felipe V con el Decreto de Nueva Planta del derecho público catalán y de las instituciones de autogobierno.

Este itinerario histórico ha sido compartido con otros territorios, lo que ha configurado un espacio común lingüístico, cultural, social y económico, con vocación de reforzarse y promoverse desde el reconocimiento mutuo.

Durante todo el siglo XX la voluntad de autogobernarse de las catalanas y los catalanes ha sido una constante. La creación de la Mancomunidad de Cataluña en 1914 fue un primer paso en la recuperación del autogobierno, abolido por la dictadura de Primo de Rivera. Con la proclamación de la Segunda República Española, en 1931, se constituyó un gobierno catalán, con el nombre de *Generalidad de Cataluña*, que se dotó de un estatuto de autonomía.

La Generalidad fue abolida en 1939 por el general Franco, que instauró un régimen dictatorial que duró hasta 1975. La dictadura tuvo una resistencia activa del pueblo y el Gobierno de Cataluña. Uno de los hitos de la lucha por la libertad fue la creación de la Asamblea de Cataluña en 1971, previa a la recuperación de la Generalidad, con carácter provisional, con el regreso en 1977 de su presidente en el exilio. En la transición democrática, y en el contexto del nuevo sistema autonómico definido por la



Constitución española de 1978, el pueblo de Cataluña aprobó en referéndum el Estatuto de autonomía de Cataluña en 1979 y celebró las primeras elecciones al Parlamento de Cataluña en 1980.

En los últimos años, en la vía de la profundización democrática, una mayoría de las fuerzas políticas y sociales catalanas han impulsado medidas de transformación del marco político y jurídico. La más reciente se concretó en el proceso de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña iniciado por el Parlamento en el año 2005. Las dificultades y negativas por parte de las instituciones del Estado español, entre las que cabe destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, suponen un rechazo radical de la evolución democrática de las voluntades colectivas del pueblo catalán dentro del Estado español y crean las bases para una involución en el autogobierno, que hoy se expresa con total claridad en los aspectos políticos, competenciales, financieros, sociales, culturales y lingüísticos.

El pueblo de Cataluña ha expresado de varias formas su voluntad de superar la actual situación de bloqueo dentro del Estado español. Las manifestaciones masivas de 10 de julio de 2010, con el lema «Somos una nación. Nosotros decidimos», y de 11 de septiembre de 2012, con el lema «Cataluña, nuevo estado de Europa», son expresión del rechazo de la ciudadanía hacia la falta de respeto a las decisiones del pueblo de Cataluña.

El 27 de septiembre de 2012, mediante la Resolución 742/IX, el Parlamento constató la necesidad de que el pueblo de Cataluña pudiese determinar libre y democráticamente su futuro colectivo por medio de una consulta. Las últimas elecciones al Parlamento de Cataluña, el 25 de noviembre de 2012, expresaron y confirmaron esta voluntad de forma clara e inequívoca.

Para llevar a cabo este proceso, el Parlamento de Cataluña, reunido al inicio de la décima legislatura, en representación de la voluntad de la ciudadanía de Cataluña expresada democráticamente en las últimas elecciones, aprueba la siguiente:

DECLARACIÓN DE SOBERANÍA Y DEL DERECHO A DECIDIR DEL PUEBLO DE CATALUÑA

De acuerdo con la voluntad mayoritaria expresada democráticamente por el pueblo de Cataluña, el Parlamento de Cataluña acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir



para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo, de acuerdo con los siguientes principios:

Primero. *Soberanía*. El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano.

Segundo. *Legitimidad democrática*. El proceso del ejercicio del derecho a decidir será escrupulosamente democrático y garantizará especialmente la pluralidad y el respeto de todas las opciones, mediante la deliberación y el diálogo en el seno de la sociedad catalana, con el objetivo de que el pronunciamiento que se derive sea la expresión mayoritaria de la voluntad popular, que será el garante fundamental del derecho a decidir.

Tercero. *Transparencia*. Se facilitarán todas las herramientas necesarias para que el conjunto de la población y la sociedad civil catalana tenga toda la información y el conocimiento adecuado para ejercer el derecho a decidir y para que se promueva su participación en el proceso.

Cuarto. *Diálogo*. Se dialogará y se negociará con el Estado español, con las instituciones europeas y con el conjunto de la comunidad internacional.

Quinto. *Cohesión social*. Se garantizará la cohesión social y territorial del país y la voluntad expresada en múltiples ocasiones por la sociedad catalana de mantener Cataluña como un solo pueblo.

Sexto. *Europeísmo*. Se defenderán y se promoverán los principios fundacionales de la Unión Europea, particularmente los derechos fundamentales de los ciudadanos, la democracia, el compromiso con el estado del bienestar, la solidaridad entre los diferentes pueblos de Europa y la apuesta por el progreso económico, social y cultural.

Séptimo. *Legalidad*. Se utilizarán todos los marcos legales existentes para hacer efectivo el fortalecimiento democrático y el ejercicio del derecho a decidir.



Octavo. *Papel principal del Parlamento.* El Parlamento, como institución que representa al pueblo de Cataluña, tiene un papel principal en este proceso y, por lo tanto, deben acordarse y concretarse los mecanismos y las dinámicas de trabajo que garanticen este principio.

Noveno. *Participación.* El Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalidad deben hacer partícipes activos de todo este proceso al mundo local y al máximo de fuerzas políticas, de agentes económicos y sociales y de entidades culturales y cívicas de Cataluña, y deben concretar los mecanismos que garanticen este principio.

El Parlamento de Cataluña anima a todos los ciudadanos y ciudadanas a ser protagonistas activos en el proceso democrático de ejercicio del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.

Palacio del Parlamento, 23 de enero de 2013

Esta Resolución fue publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña de 24 de enero de 2013. Se acompaña su texto en catalán y en traducción al castellano (DOCUMENTOS Nº 2-1 y 2-2). En adelante se designa como Resolución 5/X.

Segundo. En su reunión de 1 de marzo de 2013, el Gobierno acordó impugnar la resolución transcrita en el hecho primero, al amparo de lo dispuesto en el art. 161.2 CE y los arts. 76 y 77 LOTC, que integran su título V (DOCUMENTO Nº 1). El Consejo de Estado ha dictaminado favorablemente la interposición de la presente impugnación en su informe nº 147/2013, de 28 de febrero de 2013.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Admisibilidad de la presente impugnación, con referencia particular a la recurribilidad de la Resolución 5/X. No parece que sea discutible que 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). Sin embargo, sí requiere especial argumentación la recurribilidad de la Resolución 5/X, es



decir, su idoneidad para ser objeto del presente proceso constitucional a la vista de la doctrina sentada en el ATC 135/2004, de 20 de abril, que inadmitió la impugnación 6761/2003. No obstante, procede recordar, como lo hicieron los Excmos. Sres. Jiménez Sánchez, García-Calvo y Rodríguez-Zapata en su voto particular al ATC 135/2004, apartado 3, que ni la CE ni la LOTC prevén expresamente un trámite especial de admisión para las impugnaciones amparadas en el art. 161.2 CE y en el título V de la LOTC, sino que la inadmisión sólo puede considerarse “práctica constitucional consolidada, con apoyo normativo en el art. 4.2 LOTC”; pero por ello mismo ha de limitarse a un “control de mínimos” centrado en los presupuestos procesales “sin entrar a valorar la consistencia” de los fundamentos jurídicos de fondo, lo que debe dejarse para la sentencia.

A continuación, se exponen ordenadamente los argumentos que señalan las diferencias entre aquel caso y el presente y justifican la recurribilidad de la Resolución 5/X.

1º. En primer lugar, **el propio ATC 135/2004 admite expresamente la impugnabilidad de una resolución parlamentaria del tipo de la que aquí se recurre.** El FJ 4 de este auto se cierra con estas palabras:

De otra parte, para concluir estas consideraciones sobre la impugnación regulada en el título V LOTC, ha de precisarse que **en modo alguno se trata de cuestionar, ni se cuestiona, la posibilidad de que actos o acuerdos procedentes de las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan ser objeto del referido proceso constitucional,** sino exclusivamente de abordar **si pueden constituir objeto idóneo del mismo actos que forman parte de un procedimiento legislativo,** condición predicable en este caso, como se pondrá de manifiesto a continuación, de los Acuerdos del Gobierno y del Parlamento Vascos que el Abogado del Estado impugna a través del cauce procesal previsto en el art. 161.2 CE y en el título V LOTC.

En efecto, como el propio ATC 135/2004 reconoce, existían dos precedentes en los que se había admitido la promoción de una impugnación del título V LOTC contra resoluciones parlamentarias tomadas en procedimientos no legislativos. La STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 4, aceptó el “carácter resolutorio” de un acto parlamentario que “culmina[ba] el procedimiento a seguir por la



Comunidad Foral” en un procedimiento para nombrar a su Presidente. Y en la impugnación nº 1427/1999 –terminada por desistimiento (ATC 265/1999, de 10 de noviembre)- no planteó problema alguno de admisión un acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que autorizó al “Parlamento de Kurdistán en el exilio” para celebrar “sesiones de trabajo” en la sede de aquél.

Es evidente que la Resolución 5/X procede de una asamblea legislativa autonómica, pues ha sido tomada por el Pleno del Parlamento de Cataluña. Y no concurre el obstáculo a la impugnación mencionado en el pasaje del ATC 135/2004 antes transcrito, porque, en efecto, la Resolución 5/X no forma parte del trámite de un procedimiento legislativo, sino que culmina o pone fin a un procedimiento parlamentario de naturaleza bien distinta.

Las resoluciones del tipo de la que aquí se impugna están reguladas en la sección sexta del capítulo III del título IV del vigente Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), según el texto consolidado, que puede verse en la página web oficial del Legislativo catalán. El citado capítulo III, que se sitúa dentro del título relativo al funcionamiento del Parlamento, lleva por nombre: “*El impulso y el control de la acción política y de gobierno*”, y su sección sexta –que lleva este rótulo: “Las propuestas de resolución”- comprende los arts. 145, 146 y 147. La Resolución 5/X se dice aprobada “de acuerdo con el artículo 146 del Reglamento”.

Con arreglo al art. 145.1 RPC, las resoluciones parlamentarias como la 5/X tienen por finalidad “**impulsar la acción política y de gobierno**” y pueden dirigirse “al Gobierno de la Generalidad o a la ciudadanía”. En cuanto dirigidas al órgano máximo del Ejecutivo autonómico, estas resoluciones del Parlamento sirven para ejercer función de impulso y orientación de la acción de gobierno (*‘indirizzo politico’* en la terminología del constitucionalismo italiano), y su cumplimiento se somete al mismo control que el establecido para las mociones (art. 146.4 RPC, que remite al 140 RPC). En cuanto emitidas para “la ciudadanía”, pretenden obviamente favorecer e intensificar el debate político sobre alguna cuestión e impulsar la acción política de los ciudadanos. Como se ha consignado en el hecho primero, el último párrafo de la Resolución 5/X identifica a los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña como destinatarios de la Declaración y los anima a “ser protagonistas



activos en el proceso democrático de ejercicio del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. Dicho de otro modo, mediante la Resolución 5/X, el Pleno del Parlamento de Cataluña incita, estimula, empuja o impele –que son los significados de ‘impulsar’- a todos los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña a que participen activamente en una acción política que, como se razona en la siguiente alegación, se caracteriza por constituir un desafío abierto contra la Constitución, y especialmente contra una de sus cláusulas capitales, la del art. 1.2 CE, que declara que la soberanía reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado. Y otro tanto prescribe como orientación política al Gobierno de la Generalidad.

Este tipo de procedimiento parlamentario puede tramitarse en Comisión o por el Pleno (art. 145.2 RPC). Cuando ocurre esto último, el procedimiento de impulso político termina o queda culminado con una resolución del Pleno de la asamblea legislativa como la 5/X, a cuyo cumplimiento queda obligado el Gobierno autonómico.

2º. El ATC 135/2004, FJ 4, exige en otro pasaje que “las disposiciones infralegales y resoluciones” objeto del procedimiento del art. 161.2 CE / título V LOTC hayan de ser **“manifestación de la voluntad de la Comunidad Autónoma”** y **“han de proceder de órganos de la Comunidad Autónoma capaces de expresar la voluntad de ésta”**.

A tenor de lo expuesto, es inequívoco que la Resolución 5/X reúne esta calidad. Ha sido adoptada por el Parlamento de Cataluña que representa políticamente a los ciudadanos (art. 55.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, EAC) y una de cuyas funciones es la de “controlar e impulsar la acción política y de gobierno” (art. 55.2 EAC); y dentro del parlamento, lo ha sido por su “**órgano supremo**”, el Pleno, “integrado por los diputados proclamados electos que han accedido al pleno ejercicio de la condición de miembros del Parlamento” (art. 63.1 RPC). La aprobación ha tenido lugar, como es notorio, en sesión plenaria de 23 de enero de 2013, a la que se ha dado la máxima solemnidad y publicidad. No puede dudarse, pues, que la Resolución 5/X es manifestación de la “voluntad de la Comunidad Autónoma” expresada por el “**órgano supremo**” de la representación popular catalana (una “voluntad institucional cierta y plenamente conformada”, como dice el



Consejo de Estado en su dictamen). Es más: el principio octavo de la Declaración lleva el rótulo de “Papel principal del Parlamento”, y afirma que, “como institución que representa al pueblo de Cataluña”, asume un “papel principal en este proceso”, papel que ha de garantizarse mediante “mecanismos” y “dinámicas de trabajo”.

3º. En otro pasaje del ATC 135/2004, FJ 4, implícitamente se acepta la impugnabilidad por la vía del art. 161.2 CE / título V LOTC de “una decisión [parlamentaria] definitiva que producía efectos jurídicos *ad extra* concretos y reales”. Los FFJJ 7 y 8 del mismo auto examinan también si los actos parlamentarios entonces recurridos sólo desplegaban “efectos *ad intra*” o, por el contrario, poseían “relevancia *ad extra*”. La Resolución 5/X también satisface este requisito de los “efectos jurídicos *ad extra* concretos y reales”. Sobra decir que “efectos jurídicos” es un concepto que nada autoriza a interpretar restrictivamente. La integración en el ordenamiento o su innovación son características más genuinas de las normas, lo que no significa que actos parlamentarios no normativos carezcan de efectos jurídicos, atendido el tipo de resolución parlamentaria de que se trate.

a. La Resolución 5/X alcanza evidentes efectos *ad extra*, como se desprende de la concisa descripción de su régimen jurídico que acabamos de efectuar. No se trata de un acto interno de la Cámara legislativa catalana (*interna corporis acta*; por todas, SSTC 118/1988, de 20 de junio, FJ 2, y 74/2009, de 23 de marzo, FJ 4, en relación con la posible lesión de derechos fundamentales), ceñido al “ámbito de lo puramente doméstico” (STC 118/1995, de 17 de julio, FJ 1) que resulta “expresión *ad intra* de su autonomía” (STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 1), sino que “goza de relevancia jurídica externa” por afectar a “situaciones que exceden del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de la Cámara” (SSTC 90/1985, de 22 de julio, FJ 2, y 23/1990, de 15 de febrero, FJ 2; ATC 706/1986, de 17 de septiembre, FJ 2). El texto de la propia “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña” indica que sus destinatarios son todos “los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña”, amén de orientar la acción del Gobierno de la Generalidad.



Por lo que se refiere al primer tipo de efectos *ad extra*, los efectos que cabría calificar de ‘generales’ en cuanto miran a todos “los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña”, la Declaración pretende abrir un “proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir”, tendente a que “los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo” (párrafo introductorio) “mediante la deliberación y el diálogo en el seno de la sociedad catalana” a fin de que “el pronunciamiento que se derive sea la expresión mayoritaria de la voluntad popular, que será el garante fundamental del derecho a decidir” (principio de “legitimidad democrática”). El Parlamento fija como principios que “el conjunto de la población y de la sociedad civil catalana” tenga “toda la información y el conocimiento adecuado para ejercer el derecho a decidir” y que “se promueva su participación en el proceso” (“Transparencia”). Respecto a la participación, el principio noveno –así denominado- persigue “hacer partícipes activos de todo este proceso al mundo local y al máximo de fuerzas políticas, de agentes económicos y sociales y de entidades culturales y cívicas de Cataluña”.

El otro tipo de efectos *ad extra* se refieren a la orientación de la acción del Gobierno de la Generalidad, que se encuadra en las relaciones entre Parlamento y Gobierno. La aspiración a orientar la acción de gobierno del Ejecutivo catalán aparece sobre todo en los principios o directrices cuarto (“Diálogo”), octavo (“Legalidad”) y noveno (“Participación”). La negociación ordenada en el principio cuarto (“se negociará”) con el “Estado español”, las “instituciones europeas” y “el conjunto de la comunidad internacional” (sea cual sea la significación que pueda tener esta expresión) sólo puede ser tarea del Gobierno de la Generalidad, es quien “dirige la acción política” (art. 68.1 EAC). La utilización de “todos los marcos legales existentes” (principio séptimo) es mandato también para el Gobierno, el cual, finalmente, es mencionado en el principio noveno (“Participación”) para señalarle como deber el cumplimiento de una tarea promocional de la “participación activa” en “todo este proceso”. Si el Parlamento prescribe estos fines o estas políticas, va de suyo que podrá controlar cómo las ha cumplido el Gobierno de la Generalidad, y, en efecto, así lo establece el art. 146.4 RPC.

Una prueba de ello puede verse en la declaración que el 8 de febrero de 2013 efectuó el M.H. Sr. Presidente de la Generalidad, de la que, como DOCUMENTO Nº 4, se acompaña extraída de la



página web del Gobierno de la Generalidad. El texto del párrafo que se ha destacado en amarillo dentro del DOCUMENTO Nº 4, traducido al castellano, dice así:

El presidente de la Generalidad, Artur Mas, ha defendido este mediodía “el derecho de todo el mundo a tener la máxima autonomía personal posible y a decidir su futuro personal, familiar y colectivo”, y ha reclamado que los países “también tienen el derecho a decidir su máximo autogobierno y su futuro, y contra eso no hay normas, ni leyes, ni constituciones, ni interpretaciones posibles, es un tema de voluntad de la gente y de derechos que todo el mundo tendría que proteger”.

Como puede verse, hay perfecta concordancia entre el contenido de la Resolución 5/X que aquí se impugna y las declaraciones de quien “dirige la acción del Gobierno” de la Generalidad, además de tener “la representación ordinaria del Estado en Cataluña” (art. 67.1 EAC). Es patente que, en las declaraciones que se han traducido, la primera de esas funciones se impone a la segunda, sin duda por sentirse especialmente vinculado por la Resolución parlamentaria que aquí se recurre.

Otro ejemplo de la sujeción del Gobierno de la Generalidad a la orientación prescrita por la Resolución 5/X puede verse en la aprobación del Decreto 113/2013, de 12 de febrero, de creación del Consejo Asesor para la Transición Nacional., a fin de asesorar al Gobierno en “la identificación e impulso de estructuras de estado y/o aspectos necesarios para llevar a cabo la consulta” (art. 1). Entre las funciones que el art. 2 del Decreto atribuye al Consejo están la de “analizar e identificar todas las alternativas jurídicas disponibles sobre el proceso de transición nacional” (cfr. el principio “Legalidad” de la Resolución 5/X); la de “proponer actuaciones e impulsar la difusión del proceso de transición nacional entre la comunidad internacional e identificar apoyos” (cfr el principio “Diálogo” de la Resolución 5/X); y, en fin, la de “asesorar al Gobierno para desplegar las relaciones institucionales en Cataluña a fin de garantizar el conjunto del proceso” (cfr los principios “Papel principal del Parlamento” y “Participación” de la Resolución 5/X).

Por otro lado, debemos recordar que el artículo 3.1 del Código Civil establece que “las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo



fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas”. Este precepto convierte a los antecedentes en criterio hermenéutico de toda norma jurídica. Por tanto, no cabe duda de que la Resolución 5/X impugnada tiene, en todo caso, la eficacia externa de constituir un elemento interpretativo cualificado, dada su autoría, de la actividad normativa de la Generalidad de Cataluña.

En resolución: tanto la promoción del debate y la participación política de los ciudadanos como la orientación de acción política del Gobierno de la Generalidad son claramente efectos *ad extra*, con clara relevancia externa fuera del ámbito doméstico del Parlamento.

b. Se ha debatido si la Resolución 5/X tiene solamente “efectos políticos” o se le pueden adscribir también efectos jurídicos “concretos y reales”. La distinción carece de relevancia, puesto que sólo expresa una dualidad de perspectiva. La Resolución 5/X tiene efectos políticos y jurídicos.

Tampoco es relevante el grado de obligatoriedad o vinculación que dimana de esa resolución, pues son concebibles efectos jurídicos de mayor o menor intensidad vinculatoria. Las *leges minus quam perfectae* o las *leges imperfectae* siguen siendo tan leyes como las *leges perfectae*. La STC 40/2003, de 27 de diciembre, FJ 3, declara que pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria el “promover la deliberación y toma de posición de la Cámara sobre un determinado asunto e instar la adopción de instrucciones, directrices o mandatos, carentes de efectos jurídicos vinculantes, dirigidos, en lo que aquí interesa, a sujetos u órganos que no forman parte de la Cámara que los adopta, y, a través de aquella posibilidad o facultad de propuesta, participar en la función de dirección e impulso político y en el control de la acción de Gobierno”. La carencia de “efectos jurídicos vinculantes” no significa carencia de efectos jurídicos *tout court*, como lo revela la aspiración a obtener una conducta determinada de “sujetos u órganos que no forman parte de la Cámara”, y el hecho mismo de que se enlace con funciones típicas de las asambleas representativas, como el impulso y el control.

El efecto jurídico de la Resolución 5/X es prescribir al Gobierno de la Generalidad una finalidad cuyo cumplimiento el propio Parlamento controla, y al propio tiempo promover la adhesión de los



ciudadanos catalanes a un proceso político, finalidad que podría calificarse de promocional, pero que no es irrelevante para el derecho, en cuanto supone fomentar un peculiar modo de acción política ciudadana basada en el principio de que sólo y exclusivamente los catalanes tienen derecho a decidir su “futuro político colectivo”. La resolución 5/X tiene, pues, claro efecto jurídico sobre el Gobierno autonómico en la medida en que le insta a la consecución de una cierta finalidad prescrita, y controla que esa finalidad se cumpla. Y tiene igualmente efecto jurídico sobre la ciudadanía en cuanto pretende activar y promover el ejercicio de libre opinión (art. 20.1.a) CE) y participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE)

4º. En el apartado 4 de su voto particular al ATC 135/2004, los Excmos. Sres. Jiménez Sánchez, García-Calvo y Rodríguez-Zapata examinan cómo debe entenderse la función del procedimiento impugnatorio del art. 161.2 CE, desarrollado en el título V LOTC:

[E]l art. 161.2 CE y el título V LOTC establecen una garantía común a todos los Ordenamientos basados en una distribución vertical del poder conforme al modelo del Estado federal, no lejano de facto a nuestra experiencia autonómica. En efecto, como regla general, los Estados descentralizados territorialmente, en los cuales los Estados miembros, los Entes autonómicos o las Regiones sean titulares de un auténtico poder político propio y tengan garantizadas sus competencias por una norma fundamental, incluyen en su sistema constitucional **mecanismos de prevención de funcionalidad análoga al que conoce nuestro Derecho** (tal y como evidencian los debates parlamentarios sobre la vigente Constitución española), puesto que **ello resulta preciso para salvaguardar la subsistencia misma de la Federación o del "Estado compuesto" frente a cualquier iniciativa parcial de alterar su equilibrio** (principio que la literatura constitucionalista considera que implícitamente se apunta en el art. 145.1 CE al excluir la admisibilidad de la federación de Comunidades Autónomas). La existencia, junto al Estado central, de Entes territoriales dotados de poder político ha de ir acompañada por **la prohibición de alterar unilateralmente el equilibrio y las reglas fundamentales que hacen posible el funcionamiento del sistema.**

Si esta concepción se considera aceptable, y nada hay en el razonamiento de la mayoría que aprobó el ATC 135/2004 que lo excluya, no podrá dudarse que la Resolución 5/X representa –con



independencia de si debe considerarse incompatible o compatible con la CE, de lo que nos ocuparemos en la alegación siguiente- una “iniciativa parcial” tendente a “alterar unilateralmente el equilibrio” del Estado español global. Lo declara así manifiestamente tanto el preámbulo de la resolución como la posterior Declaración. Por lo tanto, está justificado el uso del procedimiento impugnatorio del art. 161.2 CE / título V LOTC en la función de garantía que señala el citado voto particular.

Para terminar con estas consideraciones sobre la admisibilidad de la presente impugnación, es cierto que en diversas ocasiones el Parlamento de Cataluña ha aprobado, en Comisión o en Pleno, resoluciones que presuponen o manifiestan la pretendida “soberanía del pueblo de Cataluña”, ninguna de las cuales fue recurrida ante el Tribunal Constitucional. Sirvan de ejemplo las resoluciones 98/III (Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local), de 12 de diciembre de 1989, Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña (BOPC) de 18 de diciembre de 1989; 679/V (Pleno), de 1 de octubre de 1998, BOPC de 13 de octubre de 1998; 631/VIII (Comisión de Asuntos Institucionales), de 3 de marzo de 2010, BOPC 22 de marzo de 2010, e incluso la resolución 742/IX (Pleno), de 27 de septiembre de 2012, BOPC de 2 de octubre de 2012, que la Resolución 5/X cita como antecedente inmediato.

La falta de impugnación de las anteriores resoluciones parlamentarias declaratorias del derecho de autodeterminación, del ‘derecho a decidir’ o de la soberanía nacional de Cataluña no crea una suerte de acto propio del Gobierno –acto negativo u omisivo- que impida impugnar la resolución 5/X. La inexistencia de anteriores impugnaciones no purga la inconstitucionalidad que, por razón de su contenido, exhibe la resolución que examinamos. La supremacía de la Constitución no se aliena ni desaparece por la pasividad o inacción del Gobierno, él mismo órgano constitucional sujeto a la norma fundamental del Estado (art. 9.1 CE).

Segundo. Manifiesta inconstitucionalidad de la Resolución 5/X por violar los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 de la Constitución y 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en la interpretación que recibieron en la STC 31/2010, de 28 de junio. En el presente proceso



constitucional pueden hacerse valer cualesquiera infracciones constitucionales menos las que se basen en la infracción del orden constitucional de competencia (SSTC 54/1982, de 26 de julio, FJ 7, 16/1984, de 16 de febrero, FJ 4, 44/1986, de 17 de abril, FJ 1-a, 64/1990, de 5 de abril, FJ 1, 66/1991, de 22 de marzo, FJ 2, y 148/1992, de 16 de octubre, FJ 1; ATC 135/2004, FFJJ 3 y 6). Sin embargo, la STC 184/1996, de 14 de noviembre, aceptó que se tramitara por el título V de la LOTC una impugnación basada en la infracción de normas competenciales (ver su FJ 1), llamando la atención acerca de que el trámite previsto en el art. 77 LOTC es idéntico que el de los conflictos positivos de competencia. No se olvide que el art. 77 LOTC ordena que estas impugnaciones sigan el trámite conflictual **“sea cual fuere el motivo en que se base”**. En el presente asunto se invocan únicamente infracciones constitucionales no competenciales.

No se necesitan demasiados razonamientos para demostrar la radical inconstitucionalidad del contenido de la resolución 5/X del Parlamento de Cataluña. La cláusula capital de la Declaración incorporada a la Resolución 5/X es, obviamente, el principio primero (*“Soberanía”*); que está además en el propio título que se le ha dado y es la que dota de sentido político y jurídico a todo el resto del acto parlamentario, así en su preámbulo como en la posterior Declaración, cuyos demás principios sirven para articular y dar efectividad al primero. Así pues, el significado esencial de la Resolución 5/X estriba en que el Parlamento de Cataluña, que *“representa al pueblo de Cataluña”* (art. 55.1 del Estatuto), declara soberano al pueblo catalán (*“Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”*), y, consecuentemente, el pueblo catalán, **por sí solo**, tiene derecho **todo en presente de indicativo: “en términos de efectividad actual e incondicionada”** y **“como una realidad actual y efectiva”** dice el Consejo de Estado- a *“decidir su futuro político colectivo”* justamente porque es soberano como *“sujeto político y jurídico”*. *“[L]a pretendida soberanía”*, dice el Consejo de Estado en su dictamen, *“queda formulada en la Resolución como basamento mismo del derecho del pueblo catalán a decidir su futuro a través del proceso cuya iniciación queda acordada en la propia Declaración, y cuyo objeto no consiste en el reconocimiento del derecho a decidir sino en hacer efectivo su ejercicio en tanto que se concibe como una emanación natural de la soberanía que, se dice, ostenta el pueblo de Cataluña”*. Esta afirmación de soberanía del pueblo catalán *–como un quid existente “de manera actual y efectiva”–*



es, ni más ni menos, que un acto de poder constituyente. Como soberano que se dispone a ejercer un poder constituyente, el pueblo catalán –*potentia absoluta*– carece de límites constitucionales. Y de ahí que el M.H. Sr. Presidente de la Generalidad (DOCUMENTO Nº 4) declare que “contra eso no hay normas, ni leyes, ni constituciones, ni interpretaciones posibles”.

Planteada en estos términos la declaración, su contenido viola con total evidencia los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE, así como los arts. 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (EAC), como a continuación se razona.

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. Su preámbulo 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).

Más significativa aún, por más ajustada a nuestro asunto, es 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, 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:



[E]s 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).

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). Declarar soberano -de presente y en acto- al pueblo catalán como “sujeto político y jurídico” constituye una infracción constitucional evidente del art. 1.2 CE.

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 “sujeto jurídico y político”- 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.

3. La Resolución 5/X viola igualmente el art. 168 CE, precepto que disciplina el procedimiento de reforma constitucional necesario si se pretende el reconocimiento de la soberanía 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.**

Cabría oponer a esta infracción del art. 168 CE que, entre los principios enunciados por el Parlamento de Cataluña en la resolución analizada, se cuenta el de “*Legalidad*”, de acuerdo con el cual se utilizarán “*todos los marcos legales existentes*” para hacer efectivo el “*derecho a decidir*”.



Supongamos *in bonam partem* que, entre “los marcos legales existentes” se encuentra 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). Sin embargo, y 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). A la vista de todo ello, la referencia a la “legalidad” en la declaración de soberanía carece de consistencia interna, al menos desde el punto de vista constitucional. Pues si hubiera existido la más mínima voluntad de respetar la CE y los “marcos legales” que de ella se derivan nunca se hubiera comenzado por declarar soberano al pueblo catalán, de presente e *in actu* (“de manera actual y efectiva”).

Por ello mismo, carece de importancia que el Parlamento asevere que se limita a “**iniciar** el proceso para hacer efectivo el derecho a decidir”. El “derecho a decidir” del pueblo catalán 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 “derecho a decidir” esté ya atribuida –de presente y en acto- al pueblo de Cataluña, aunque deba encauzarse su ejercicio en un “proceso”.

4. La resolución del Parlamento de Cataluña quebranta el art. 9.1 CE. 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 precedentes números 1, 2 y 3, la resolución del Parlamento de Cataluña, aparece como un acto de visible insubordinación a la CE y, por lo tanto, infractor del art. 9.1 CE.

Como señaló la STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7, y recordó el ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 6, “[l]a 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.** Ciertamente, 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 contradicción con la Constitución. Como hemos visto en el apartado anterior, uno de los efectos jurídicos de la Resolución 5/X es imponer al Gobierno de la Generalidad una orientación política que supone, 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 (cfr DOCUMENTO Nº 4).

El otro efecto jurídico de la Resolución 5/X –el impulso de la acción política de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña sobre la base de que ellos, y sólo ellos, forman parte de un pueblo soberano para decidir su futuro político colectivo- 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).

5. Y por último la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña viola los arts. 1 y 2.4 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 “[l]a 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 declaración de soberanía 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 soberanía, “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). Muy justamente señala el Consejo de Estado que la Resolución 5/X opera “al margen, con desentendimiento incluso, del ordenamiento jurídico del Estado en cual cobra su identidad institucional la Generalidad de Cataluña”, puesto que, con arreglo al art. 147.1 CE, el Estado reconoce y ampara el EAC “como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

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”. El FJ 9 de la STC 31/2010 parafrasea así el correcto sentido del art. 2.4 EAC:

[N]o puede haber equívoco en la proclamación efectuada por el art. 2.4 EAC de que “[l]os 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 o crear un “sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional”, 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 5/X una referencia a las “últimas elecciones” que carece de toda trascendencia jurídica. 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:



[L]a 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 5/X es, por todo ello, inconstitucional y nula.

En su virtud; al Tribunal en Pleno (art. 2.1.f] LOTC)

SUPLICA que, con admisión de este escrito, documentos que lo acompañan y copias de todo, 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 este Tribunal **DECLARE INCONSTITUCIONAL Y NULA** 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 (*Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya*), publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña de 24 de enero de 2013.

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; procede, con arreglo a los arts. 161.2 CE y 77 LOTC, y así al Tribunal en Pleno

SUPLICA que se declare suspendida la resolución impugnada que se menciona en la anterior súplica principal desde la fecha de la interposición de esta impugnación, comunicándolo así al Parlamento de Cataluña como “órgano autonómico correspondiente” en tanto que autor del acto que es objeto de este proceso constitucional (art. 64.1 LOTC en relación con el primer inciso del art. 77 LOTC) y ordenando publicar la suspensión en los periódicos oficiales autonómico y estatal para que alcance conocimiento y eficacia general respecto a cualesquiera terceros (art. 64.4 LOTC en relación con el primer inciso del art. 77 LOTC).

Es justicia.

Madrid, a 8 de marzo de 2014

-María Luisa García B...-



-Isaac Salama Salama-