

## Sentencia

### **Pleno. Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre de 2015 (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2016).**

STC 259/2015

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

#### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

#### **SENTENCIA**

En la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) núm. 6330-2015, promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015. Ha comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 11 de noviembre de 2015, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, impugnó, al amparo de los artículos 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015 ("Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña" núm. 7, de 9 de noviembre de 2015).

En el escrito se hizo expresa invocación del artículo 161.2 CE y del segundo inciso del artículo 77 LOTC, a los efectos de que se acordase la suspensión de la resolución impugnada.

El contenido de la resolución impugnada (publicada en el "Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña" núm. 7, del lunes 9 de noviembre de 2015) en su versión en castellano, difundida en su día por el Parlamento de Cataluña a través de su página web, resulta del siguiente tenor:

"Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015.

Pleno del Parlamento de Cataluña

El Pleno del Parlamento de Cataluña, en la sesión celebrada el 9 de noviembre de 2015, ha debatido el texto de la Propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales (tram. 250-00001/11), presentada por el Grupo Parlamentario de Junts pel Sí y por el Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, y las enmiendas

presentadas por el Grupo Parlamentario de Junts pel Sí y por el Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (reg. 195), por el Grupo Parlamentario del Partit Popular de Catalunya (reg. 196) y por el Grupo Parlamentario de Catalunya Sí que es Pot (reg.198).

Finalmente, de acuerdo con el artículo 165 del Reglamento, ha adoptado la siguiente

Resolución

'PRIMERO.- El Parlamento de Cataluña constata que el mandato democrático obtenido en las pasadas elecciones del 27 de septiembre de 2015 se basa en una mayoría en escaños de las fuerzas parlamentarias que tienen como objetivo que Cataluña sea 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 como 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, que considera falta 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 debe adoptar las medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión del Estado español, de una forma democrática, masiva, sostenida y pacífica que permita el empoderamiento de la ciudadanía a todos los niveles y se base en una participación abierta, activa e integradora.

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

NOVENO.- El Parlamento de Cataluña declara su voluntad de iniciar negociaciones para 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 de Cataluña destinadas a blindar derechos fundamentales afectados por decisiones de las instituciones del Estado español.

1. *Pobreza energética*

Para garantizar que ninguna persona se vea privada del acceso a los suministros básicos, el futuro gobierno debe desplegar las medidas para evitar la pobreza energética aprobadas mediante la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, de modo que se garantice el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, gas y electricidad a las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial, mientras dure esta situación.

## *2. Vivienda*

Para garantizar que ninguna persona se vea privada del acceso a una vivienda digna, el futuro gobierno debe trabajar en la aplicación del nuevo marco normativo regulado por la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. En este marco, el futuro gobierno debe garantizar que en procesos de desahucio de la vivienda habitual que afecten a personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial se cumpla, para poder hacer efectivo el desahucio, el principio de realojamiento adecuado de las personas y unidades familiares afectadas.

Asimismo, de forma urgente, el futuro gobierno debe llevar a cabo modificaciones normativas que permitan hacer efectivas las disposiciones de dicha Ley 24/2015, como es el caso del reglamento de funcionamiento de las mesas de valoración para la adjudicación de viviendas para situaciones de emergencias económicas y sociales y para otros casos de 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 debe garantizar el acceso universal a la atención sanitaria pública y de calidad, mediante el Servicio Catalán de la Salud (Catalut), a todas las personas que viven en Cataluña. Ninguna persona puede quedar excluida por razones de origen, tenga o no la condición de asegurada o beneficiaria del Sistema Nacional de Salud, y con independencia de si consta o no en el padrón. Asimismo, ningún ciudadano puede verse privado de asistencia farmacéutica por motivos económicos.

De acuerdo con varias resoluciones aprobadas por el Parlamento, no pueden llevarse a cabo nuevos concursos para la gestión de centros de atención primaria.

## *4. Educación*

El Parlamento de Cataluña interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra una gran parte del articulado de la Ley orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora de la calidad educativa, recurso que fue admitido a trámite el 3 de abril de 2014. En esta impugnación, avalada por el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, se argumentaba que los preceptos impugnados de dicha ley orgánica son contrarios a las competencias que corresponden a la Generalidad en esta materia, contrarios al modelo educativo catalán establecido por la Ley de educación de Cataluña y contrarios a los consensos obtenidos por el conjunto de la comunidad educativa. En coherencia con este recurso, el futuro gobierno debe velar en su actuación en materia de educación por la plena vigencia y el respeto de las competencias establecidas en favor de las administraciones catalanas y por mantener los consensos obtenidos por el conjunto de la comunidad educativa.

## *5. Garantía de las libertades públicas*

El Parlamento de Cataluña interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, recurso que fue admitido a trámite el 21 de julio de 2015. En esta impugnación, avalada por el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, se argumentaba que los preceptos impugnados de dicha ley orgánica son contrarios a derechos fundamentales amparados por textos internacionales como la Declaración universal de los derechos humanos o el Convenio europeo de derechos humanos y por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos. En coherencia con este recurso, el futuro gobierno debe velar en su actuación en materia de seguridad ciudadana por la plena vigencia y el respeto de los derechos fundamentales mencionados.

#### *6. Administraciones locales*

Con el afán de garantizar las plenas competencias de las administraciones locales catalanas en el servicio del interés general, el futuro gobierno debe proporcionarles las herramientas de apoyo necesarias para dejar sin efecto los preceptos de la Ley del Estado 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, promulgada de resultas de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, dictada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución española, relativos a la limitación de competencias a los entes locales, al control del coste de los servicios y a la obligación de la priorización de la actividad económica privada.

#### *7. Refugiados*

A fin de poder dar respuesta a la grave situación humanitaria que viven los refugiados, el futuro gobierno debe generar 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 en este ámbito por el Gobierno español.

#### *8. Derecho al aborto*

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

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

Para liberar recursos para dotar financieramente un plan de choque social, el futuro gobierno debe establecer, entre otras medidas, vías de negociación para reducir la carga de la deuda en el conjunto del gasto.

Prioritariamente, el futuro gobierno debe 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 a los tipos de interés y a las tasas de inflación actuales. Asimismo, el futuro gobierno debe instar a los concesionarios o superficiarios a redefinir los contratos estructurados, transformando la amortización de las inversiones en financiación ordinaria mediante deuda pública y eliminando el coste excesivo del capital.

Esta transformación, que debe permitir una rebaja de costes para la Generalidad que pueda aprovecharse para financiar el plan de choque social, debe ir acompañada de una revisión a fondo de los programas presupuestarios de gasto que permita evaluar y contrastar su utilidad en momentos en que atender a la urgencia social se ha convertido en la máxima prioridad del gasto de la Generalidad, expresada en el mencionado

plan de choque. Los ahorros que se obtengan de la revisión de programas deben dedicarse íntegramente al plan de choque social.

Para hacer un seguimiento de la efectividad de este objetivo y compromiso, el futuro gobierno debe crear un grupo de trabajo abierto a los grupos parlamentarios.

Asimismo, el futuro gobierno debe establecer un calendario de reuniones con los responsables de la banca residente para estudiar la posibilidad de renegociación del pago de los intereses con finalidades sociales’.”

2. La impugnación se funda en los motivos que a continuación sucintamente se resumen.

a) El Abogado del Estado reproduce la resolución impugnada y a continuación se refiere a los requisitos de admisibilidad del proceso constitucional. Considera que no resulta discutible que se cumplan en este caso 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 (art. 85.1 LOTC), así como que la resolución impugnada tiene la naturaleza de disposición sin fuerza de ley de la Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma y que, por lo tanto, puede ser objeto idóneo de este proceso constitucional.

Tras reproducir la doctrina de la STC [42/2014](#), de 25 de marzo (FJ 2), y con cita del ATC [135/2004](#), de 20 de abril, el Abogado del Estado entiende que la resolución recurrida es un acto perfecto o definitivo, pues constituye una decisión adoptada por el Parlamento de Cataluña, tras debate y votación, expresiva de una manifestación institucional de la voluntad de la Cámara. En su opinión, también tiene efectos jurídicos, ya que en ella el Parlamento se considera poder constituyente en orden a la creación de una república de Cataluña, ordenando al Gobierno de la Generalitat la adopción de las medidas necesarias a tal fin, lo que incluye la elaboración de una constitución, la creación de estructuras de Estado, la inaplicación de las normas estatales en Cataluña y la desobediencia a las instituciones del Estado, en particular al Tribunal Constitucional.

La resolución, por tanto, encaja perfectamente en el objeto de impugnación de las disposiciones autonómicas del título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no limitándose a realizar unas proclamas políticas sin eficacia jurídica, sino que establece unos mandatos claros de inmediata repercusión jurídica dirigidos hacia el propio Parlamento, hacia el Gobierno de la Generalitat e incluso hacia los ciudadanos de Cataluña, con un contenido concreto y claramente inconstitucional.

En cuanto al alcance de la impugnación, precisa que la resolución se impugna en su totalidad porque debe ser interpretada como un todo, como un conjunto sistemático, ordenado a la secesión de España por medios inconstitucionales y no democráticos.

b) El Abogado del Estado, bajo la rúbrica “Nuestro orden constitucional de convivencia”, afirma que el pueblo español, la nación española, señaló cuáles eran sus deseos, principios y fines para la convivencia en el preámbulo de la Constitución de 1978, como manifestación de su voluntad colectiva. Reproduce parcialmente en sus alegaciones el contenido de dicho preámbulo y de los artículos 1, 2, 3 y 23 CE, para referirse seguidamente al contenido propio del Estado de Derecho, que, dice, vincula a todos los ciudadanos, que deben respetar los derechos y libertades de los demás, pero que concierne muy directamente a los poderes públicos y a los

gobiernos, quienes deben actuar en la más estricta observancia del ordenamiento constitucional y del principio de legalidad.

Esos principios constitucionales esenciales y el Estado de Derecho que los garantiza resultan frontalmente atacados por la resolución impugnada, pues pretende romper el marco de convivencia constitucional al atribuirse el Parlamento de Cataluña la condición de cámara constituyente, al cambiar el régimen de democracia representativa del que surge su legitimidad por un régimen de corte plebiscitario, al efectuar un llamamiento a los ciudadanos y al Gobierno de Cataluña a la desobediencia de las normas comunes de convivencia y, en fin, al prescindir de los cauces constitucionales y legítimos para modificar estas normas comunes, instando otros de ruptura unilateral.

Expone el contexto en el que se inserta la resolución, que, afirma, no es una decisión aislada, sino la continuación de una sucesión reiterada de iniciativas y actuaciones de las instituciones de la Comunidad Autónoma, tanto del Parlamento como del Gobierno, adoptadas en la anterior legislatura y ordenadas, de forma creciente, al mismo fin rupturista. Proceso que se inició con la resolución 5/X del Parlamento, de 8 de marzo de 2013, por la que se aprobó la declaración soberanista y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña, anulada, en cuanto al reconocimiento de Cataluña como entidad soberana, por la STC [42/2014](#). Continuó con las disposiciones y actuaciones llevadas a cabo por las instituciones de la Comunidad Autónoma en orden a la celebración de una consulta refrendaria durante el último semestre de 2014, que dio lugar a las SSTC [31/2015](#) y [32/2015](#), de 25 de febrero, y [138/2015](#), de 11 de junio, que declararon inconstitucionales tanto las normas dictadas como la actuación de hecho del Gobierno de la Generalitat del día 9 de noviembre. Aquel proceso se manifiesta también, principalmente, con la aprobación de la Ley catalana 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, en la que se incluyen previsiones dirigidas a crear estructuras de Estado en el ámbito de la hacienda pública, la Seguridad Social, el patrimonio, las infraestructuras estratégicas y la regulación de los mercados, del Decreto de la Generalitat 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el comisionado para la transición nacional, y, en fin, del acuerdo del Consejo de Gobierno, de 17 de febrero de 2015, por el que se adopta el denominado plan ejecutivo de preparación de las estructuras de Estado y el plan de infraestructuras estratégicas. Normas y acuerdo cuya suspensión el Tribunal ha acordado mantener en los AATC de 3 de noviembre de 2015, recaídos en el recurso de inconstitucionalidad 3493-2015 y en el conflicto positivo de competencia 3808-2015, en los que ha constatado la existencia de un denominado "proceso de transición nacional" de evidente "trascendencia constitucional".

c) Las alegaciones del Abogado del Estado se centran seguidamente en lo que califica como "manifiesta inconstitucionalidad" de la resolución impugnada por violar los artículos 1.1, 1.2, 1.3, 2, 9.1, 23, 164 y 168 CE.

Entiende que la cláusula capital de la resolución es la atribución al Parlamento de Cataluña de un poder constituyente, capaz de iniciar un proceso rupturista que se impone unilateralmente y que prescinde de cualquier respeto a los principios que informan la Constitución, con menosprecio absoluto al Estado de Derecho.

Con arreglo al artículo 1.2 CE "La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado". La Constitución misma es un acto constituyente del pueblo español como se refleja en su preámbulo.

En el artículo 1.2 CE el término "Estado" debe tomarse en su acepción global, en la que emplea el artículo 137 CE, como ha declarado la jurisprudencia constitucional (SSTC [4/1981](#), de 2 de febrero, FJ 3; [12/1985](#), de 30 de enero, FJ 3, y [247/2007](#), de 12 de diciembre, FJ 4), del que forman parte las Comunidades Autónomas. El propio artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) proclama el principio general de que "la Generalitat es Estado" y la STC [31/2010](#), de 28 de junio, la ha considerado como "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" (FJ 13). 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.

Tras reproducir seguidamente la doctrina recogida en las SSTC [103/2008](#), de 11 de septiembre (FJ 4), [31/2010](#) (FFJJ 8, 9 y 11) y [42/2014](#) (FJ 3), el Abogado del Estado sostiene que desde la perspectiva de la Constitución no hay más que un soberano, el pueblo español (art. 1.2 CE), y que, por ello, al atribuirse el Parlamento de Cataluña el carácter de "constituyente" (apartado tercero), "como depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente" (apartado sexto), y al remitir esta legitimidad "al mandato democrático obtenido en las pasadas elecciones del 27 de septiembre de 2015", se infringe de manera evidente el artículo 1.2 CE.

d) La resolución impugnada es también inconciliable con el artículo 2 CE en la medida en que viola frontalmente el propio fundamento de la Constitución, la indisolubilidad de la Nación y la indivisibilidad de la patria de todos los españoles. La soberanía del pueblo catalán, como poder constituyente, supone atribuirle el derecho de secesión que podrá ejercitar si esa es su voluntad; esto es, supone atribuirle el poder de disolver, por su sola y exclusiva voluntad, lo que la Constitución proclama indisoluble y dividir lo que declara indivisible. En apoyo de este motivo impugnatorio, el Abogado del Estado reproduce la doctrina de las SSTC [103/2008](#) (FJ 4) y [31/2010](#) (FJ 12) y [42/2014](#) (FJ 3).

e) Igualmente viola el artículo 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.

Tras reproducir la doctrina sobre el llamado "derecho a decidir" de las SSTC [103/2008](#) (FJ 4) y [31/2010](#) (FJ 12), el Abogado del Estado entiende que a diferencia de la resolución 5/X, que dio lugar a la STC [42/2014](#), en el caso de la resolución ahora impugnada no cabe ninguna interpretación que la haga conforme con la Constitución, pues supone una clara ruptura unilateral del orden constitucional. Las proclamaciones en ella enunciadas no expresan aspiraciones políticas que puedan ser encauzadas por vías democráticas o constitucionales. La condición de poder constituyente que se atribuye el Parlamento de Cataluña se asocia a una imposición unilateral

que prescinde de todo cauce constitucional y democrático. Así se deduce claramente de la lectura conjunta de la Resolución y, en especial, de sus apartados primero y sexto a noveno. Por su parte, las menciones en el apartado tercero a un “proceso constituyente ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo para preparar las bases de la futura Constitución catalana” se sitúan en una dinámica plebiscitaria ajenas a la Constitución y a la ley.

No hay mención alguna, sino claramente todo lo contrario, a la utilización de los preceptos de la Constitución que regulan la reforma constitucional, para la que goza de iniciativa el Parlamento de Cataluña (arts. 166 y 87 CE). La soberanía del pueblo de Cataluña no puede ser una 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 de este precepto ha de ser previa a la declaración de soberanía de cualquier fracción o parte del pueblo español (SSTC [103/2008](#), FJ 4). En este sentido, con reproducción de doctrina de la STC [42/2014](#), el Abogado del Estado recuerda que tienen cabida en nuestro ordenamiento jurídico el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional, “siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable” (FJ 4).

En definitiva, el derecho del pueblo catalán a constituirse en Estado solo podría existir cuando, culminada la reforma constitucional por la vía del artículo 168 CE, el pueblo español soberano lo reconociera de acuerdo con el procedimiento constitucionalmente prescrito para ello. No puede aceptarse que en el presente momento la titularidad del poder constituyente esté atribuida —de presenta y en acto— al pueblo de Cataluña, en contradicción expresa con los cauces constitucionales.

f) La resolución vulnera también frontalmente el artículo 1.3 CE, que proclama que “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”, puesto que en ella se “declara solemnemente el inicio del proceso de creación del estado catalán independiente en forma de república” (apartado segundo), así como se proclama “la creación de un estado catalán independiente en forma de república” (apartado noveno).

g) La resolución recurrida quebranta de igual modo el artículo 1.1 CE, en lo que se refiere a la configuración del Estado español como un Estado de Derecho, y, la que constituye una de sus principales manifestaciones, el artículo 9.1 CE, que establece que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”, precepto que plasma el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

La resolución aparece como un acto de radical insumisión a la Constitución y, por lo tanto, infractora de los artículos 1.1 y 9.1 CE. La insumisión adquiere además un carácter grosero y explícito cuando se proclama que se procede a “la apertura de un proceso constituyente no subordinado” (apartado primero), que “el proceso de desconexión democrática no se supeditará a las decisiones de las instituciones del Estado español, en



particular del Tribunal Constitucional" (apartado sexto), o que el Parlamento "adoptará las medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión democrática, masiva, sostenida y pacífica con el Estado español de manera que permita el empoderamiento de la ciudadanía a todos los niveles y en base a una participación abierta, activa e integradora" (apartado séptimo). Se abunda en esta insumisión cuando se "insta al futuro gobierno a cumplir exclusivamente aquellas normas o mandatos emanados de esta Cámara, legítima y democrática, a fin de blindar los derechos fundamentales que puedan estar afectados por decisiones de las instituciones del Estado español" (apartado octavo).

La libertad de un parlamento o de un gobierno autonómico para elegir políticas está jurídicamente limitada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía y este es uno de los significados evidentes del principio de sumisión a la Constitución que contiene su artículo 9.1. Ninguna asamblea legislativa autonómica puede tomar una resolución para impulsar políticas en absoluta contradicción con la Constitución. Los efectos jurídicos de la Resolución impugnada, como ya se ha apuntado, implican que el propio Parlamento impone para sí y al Gobierno de la Generalitat unas decisiones que suponen, más que un quebrantamiento particular de un precepto constitucional, la negación de las cláusulas esenciales de la Constitución, la instauración de un principio de legitimidad en contradicción absoluta con ella.

El otro efecto jurídico se dirige a los ciudadanos (apartado tercero), impulsando la acción política de éstos sobre la base de que a ellos, y sólo a ellos, se atribuye el carácter de pueblo soberano para decidir su futuro político colectivo, lo que tampoco es compatible con el artículo 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, ello debe encauzarse necesariamente mediante el procedimiento constitucional adecuado y en este aspecto los ciudadanos quedan también sujetos a la Constitución (STC [48/2003](#), de 12 de marzo, FJ 7).

h) La resolución, al afirmar que ni el propio Parlamento ni el proceso de desconexión del Estado español se supeditarán a las decisiones del Tribunal Constitucional (apartado sexto), vulnera el artículo 164 CE, en relación con el artículo 87 LOTC.

Además, el Abogado del Estado afirma que al reiterar dicha resolución la declaración de soberanía del pueblo catalán (apartados tercero y sexto), contraviene de forma directa la STC [42/2014](#), que declaró inconstitucional la resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, desobedeciendo, de este modo, al Tribunal Constitucional.

i) La resolución lesiona igualmente el artículo 23 CE, al atribuir el carácter de Cámara constituyente al Parlamento de Cataluña, privando al resto de los españoles de su derecho fundamental a participar en los procesos de reforma constitucional (STC [103/2008](#), FJ 4), y al modificar de hecho los principios y los procedimientos de la democracia representativa y los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por los cauces previstos en el citado precepto constitucional, mediante la admisión de fórmulas plebiscitarias.

La resolución se inicia atribuyendo un carácter plebiscitario a lo que no son sino unas elecciones a un Parlamento autonómico, basado en la democracia representativa sin contenido plebiscitario alguno reconocido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Modifica, asimismo, la naturaleza del propio mandato representativo del Parlamento y de sus miembros, al atribuirles un contenido extramuros de la regulación constitucional y parlamentaria de sus funciones, derechos y obligaciones.

j) Infringe también el principio de lealtad constitucional y el deber de fidelidad a la Constitución (SSTC [25/1981](#), de 14 de julio, FJ 3; [18/1982](#), de 4 de mayo; [11/1986](#), de 28 de enero, FJ 5; [239/2002](#), de 11 de diciembre, FJ 11, y [13/2007](#), de 18 de enero, FJ 7).

La resolución en su conjunto es un modelo de falta de lealtad constitucional en cuanto actuación unilateral, de acción directa y desconectada o no supeditada a las decisiones de las instituciones del Estado. Más allá del ámbito competencial, por lealtad constitucional debe entenderse la sujeción o acatamiento a la supremacía constitucional, lo que no implica adhesión ideológica a la Constitución, sino acatar las reglas de juego político y el orden jurídico existente y no intentar su transformación por medios ilegales. Tal deber, por lo tanto, no es contrario a la libertad ideológica (art. 16 CE), sino que es una concreción del deber de acatamiento a la Constitución (art. 9.1 CE), que, para el caso de los titulares de los poderes públicos, se traduce en un deber general de realizar sus funciones de conformidad con aquélla.

k) El Abogado del Estado sostiene que la resolución impugnada viola los artículos 1, 2.4 y 4.1 EAC, en los términos en los que han sido interpretados por la STC [31/2010](#) (FFJJ 8 y 9).

Reproduce en su escrito de alegaciones los referidos fundamentos jurídicos, con base en los cuales entiende que la legitimación democrática del Parlamento de Cataluña —como representación política del pueblo catalán del que emanan sus poderes— no le permite declarar la existencia de un poder constituyente, es decir, de un pueblo catalán soberano en competencia con el pueblo soberano 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 declaración una referencia “al mandato democrático obtenido en las pasadas elecciones del 27 de septiembre de 2015 (que) se basa en una mayoría en escaños de las fuerzas parlamentarias que tienen como objetivo que Cataluña sea un estado independiente y en una amplia mayoría soberanista en votos y escaños que apuesta por la apertura de un proceso constituyente no subordinado” (apartado primero). Esta invocación carece de toda legitimidad porque no existe tal mandato democrático, pues las elecciones autonómicas jamás pueden investir de naturaleza constituyente a la Asamblea legislativa que resulte de ella. La calidad de ciudadano catalán lleva ciertamente consigo el “derecho a elegir a sus representantes en los órganos políticos representativos” (en este sentido, STC [31/2010](#), FJ 11). 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”— 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.

l) Por último, el Abogado del Estado califica de manifiesta la vulneración del sistema constitucional de competencias por los apartados quinto, octavo y anexo de la resolución.

Las normas citadas en el apartado quinto en materia de hacienda pública y Seguridad Social, como también las citadas en el anexo, forman parte de la voluntad del Parlamento de Cataluña de incumplir con las obligaciones derivadas de un Estado de derecho y del sistema constitucional de distribución de competencias. En la medida en que estas disposiciones forman parte de la creación de las denominadas "estructuras de Estado", debe recordarse que los AATC de 3 de noviembre de 2015, recaídos en el recurso de inconstitucionalidad 3493-2015 y en el conflicto positivo de competencia 3808-2015, han mantenido la suspensión de los preceptos impugnados tanto de la Ley catalana 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, como del Decreto de la Generalitat 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el comisionado para la transición nacional y del acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de febrero de 2015 en el que se adoptan el plan ejecutivo de preparación de las estructuras de Estado y el plan de estructuras estratégicas. En especial, por lo que se refiere al apartado octavo de la resolución, y al anexo a que se remite, lo esencial, en opinión del Abogado del Estado, no es tanto el contenido mismo, como que se incluya en la resolución a los efectos de blindar los "derechos fundamentales que puedan estar afectados por las decisiones de las instituciones del Estado Español". Sin perjuicio de que el contenido del anexo contenga materias controvertidas, en las que existen procedimientos constitucionales no decididos, la inconstitucionalidad de este apartado octavo y su anexo deriva de la voluntad de incumplir cualquier normativa estatal y hacerlo por una razón que repugna en un sistema democrático como el nuestro, cual es el presupuesto de que las instituciones del Estado central vulneran los derechos fundamentales de los catalanes y que, ante tan injusto presupuesto, la respuesta ha de ser incumplir la ley.

El Abogado del Estado concluye su escrito solicitando del Tribunal Constitucional la admisión a trámite de la impugnación y que, previos los trámites legales, dicte Sentencia en la que se declare inconstitucional y nula la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015.

Por un primer otrosí, habiendo invocado expresamente el artículo 161.2 CE, interesa que se acuerde la suspensión de dicha resolución desde la fecha de interposición de la impugnación, comunicándolo al Parlamento de Cataluña, y se disponga la publicación de la suspensión en el "Boletín Oficial del Estado", en el "Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña" y en el "Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña" para que alcance conocimiento y eficacia general respecto a cualesquiera terceros (art. 64.4 LOTC, en relación con el primer inciso del art. 77 LOTC).

Por un segundo otrosí, al amparo de lo dispuesto en los artículos 87.1 y 92 LOTC, interesa que se notifique personalmente la providencia de suspensión que se dicte a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a cada uno de los miembros de la Mesa y al Secretario General de la Cámara, al Presidente en

funciones de la Generalitat de Cataluña y, en su caso, a la persona que fuera designada para desempeñar dicho cargo, a los miembros del Gobierno en funciones de la Generalitat y, en su caso, a quienes resulten designados por el Presidente de la Comunidad Autónoma como consecuencia del acto de investidura por el Parlamento de Cataluña. Que en dicha notificación se imponga a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los miembros de la Mesa y al Secretario General de la Cámara la prohibición expresa de admitir a trámite, ya sea para su toma en consideración, ya para su debate y votación, iniciativa alguna de carácter legislativo o de cualquier otra índole que, directa o indirectamente, pretenda dar cumplimiento a la resolución suspendida; y al Presidente de la Generalitat y miembros del 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. Por último, solicita que la notificación se practique a todos ellos bajo apercibimiento expreso de suspensión de funciones [art. 92.4 b) LOTC], así como de procederse por el delito de desobediencia de los mandatos judiciales, en caso de incumplimiento.

3. El Pleno del Tribunal, por providencia de 11 de noviembre de 2015, acordó admitir a trámite la impugnación; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Parlamento de Cataluña, por conducto de su Presidenta, al objeto de que en el plazo de diez días pueda personarse en el proceso y formular las alegaciones que estime convenientes; tener por invocado por el Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 77 LOTC, produce la suspensión de la resolución impugnada y su anexo desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde su publicación en el "Boletín Oficial del Estado" para terceros; notificar personalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87.1 LOTC, la presente resolución a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa y al Secretario General de la Cámara y al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno en funciones de la Generalitat de Cataluña, advirtiéndoles de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir; recabar, de acuerdo con el artículo 87.2 LOTC, el auxilio jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para realizar las notificaciones, requerimientos y apercibimientos acordados y, por último, publicar el contenido de esta resolución en el "Boletín Oficial del Estado", en el "Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya" y en el "Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya".

4. Por escrito registrado en este Tribunal con fecha de 27 de noviembre de 2015, la Presidenta del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara, y en cumplimiento del acuerdo de la Mesa de 24 de noviembre de 2015, evacuó el trámite de alegaciones conferido.

a) Señala el escrito del Parlamento de Cataluña que la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, expresa en sede parlamentaria el contenido del mandato político adquirido por los grupos parlamentarios que han ejercido la iniciativa, como consecuencia de las elecciones celebradas el pasado 27 de septiembre de 2015. Tal mandato se fundamenta en los programas electorales sometidos al libre ejercicio democrático del derecho fundamental de participación política (art. 23.2 CE), programas que, de forma clara y explícita, tenían como objetivo político prioritario iniciar el proceso de

creación de un estado catalán independiente. La resolución impugnada se habría adoptado por los representantes libremente elegidos del pueblo de Cataluña y se apoya directamente sobre los principios básicos de la democracia y el pluralismo político y obtiene su legitimación del ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos.

b) A continuación el Parlamento de Cataluña afirma que la resolución 1/XI, de 9 de noviembre, es un acto parlamentario de naturaleza estrictamente política, como es consustancial a las resoluciones y a las mociones resultantes del ejercicio de la función de impulso de la acción política y de gobierno. Este tipo de resoluciones no tiene otro alcance que el de expresar una voluntad, aspiración o deseo de la Cámara, quedando únicamente sujetas a los mecanismos de control de carácter político previstos en los reglamentos parlamentarios, en este caso el del art. 165.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

Así, de acuerdo con el escrito del Parlamento, las mociones y resoluciones parlamentarias adoptadas en el ejercicio de la función de impulso o dirección del sistema político carecen de fuerza legal de obligar y tampoco pueden desplazar o anular, por sí mismas, la aplicación del principio de legalidad al que están sujetos el Gobierno y los ciudadanos. La fuerza externa de este tipo de actos parlamentarios se limita a una simple instrucción indicativa por la que se manifiesta más una aspiración o deseo que una disposición vinculante, porque formalmente no son parte del derecho positivo. Se trata, en definitiva, de decisiones parlamentarias que por su naturaleza se mueven en el marco de la relación política entre el Parlamento y el Gobierno o en el de la expresión de una voluntad dirigida a los ciudadanos.

Por tanto, debido al carácter político inherente a la naturaleza del acto, el Parlamento considera que la resolución 1/XI, de 9 de noviembre, carece de los elementos necesarios para ser objeto idóneo de un proceso jurisdiccional de inconstitucionalidad.

c) De acuerdo con el escrito del Parlamento de Cataluña, la Constitución española vigente no prohíbe ni establece límites al debate político, especialmente a aquel que se produce en sede parlamentaria, aun cuando se dé una discrepancia entre el proyecto o idea que se debate y el contenido de la Constitución. Tal y como ha reconocido repetidamente el Tribunal Constitucional, el ordenamiento constitucional no responde a un modelo de "democracia militante" que imponga a las instituciones públicas representativas un deber de adhesión positiva a dicho ordenamiento.

d) El Parlamento de Cataluña afirma que la resolución 1/XI, de 9 de noviembre, solo es, y no es nada más que una declaración de voluntad y de intenciones. Por ello, considera que la doctrina establecida con ocasión de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña (resolución 5/X, de 23 de enero de 2013), que reconoce la posibilidad que las relaciones parlamentarias de impulso político puedan producir efectos jurídicos, aunque estos no sean vinculantes, debe ser necesariamente replanteada y revisada en beneficio del reconocimiento de la plena capacidad del Parlamento de Cataluña de expresar el pluralismo político de la sociedad y la voluntad mayoritaria que representa, especialmente cuando esta voluntad se ha expresado de forma clara e inequívoca mediante un proceso electoral en que el proyecto político a que se refiere la Resolución ha constituido —siempre según el escrito del Parlamento de Cataluña— el eje central e indiscutible de la voluntad

expresada por los ciudadanos de Cataluña mediante el ejercicio del derecho de sufragio universal, libre y directo.

e) El Parlamento entiende que la doctrina establecida en la STC [42/2014](#), de 25 de marzo, no es coherente con el sistema de responsabilidad y de control que el derecho parlamentario establece respecto de las resoluciones y mociones parlamentarias, que se fundamenta exclusivamente en un control político según lo previsto en los reglamentos de las cámaras. La reconsideración de la doctrina contenida en la STC [42/2014](#) resulta indispensable para preservar el equilibrio entre las instituciones, de manera que se garantice al Parlamento ejercer las funciones que le atribuye el marco constitucional y estatutario, sin que el Tribunal Constitucional pueda interferir en las mismas cuando ese ejercicio carezca del requisito necesario de juridicidad que lo legitime.

El Parlamento pide, así, al Tribunal Constitucional un ejercicio de *self-restraint*, necesario para asegurar que no se extralimite e invada la esfera propia de la actuación del Parlamento. Está en juego aquí, a su juicio, una de las cuestiones capitales que se plantean en el Estado constitucional contemporáneo, cual es la relación entre la justicia constitucional y la representación popular.

Todo lo manifestado conduce, según el escrito del Parlamento de Cataluña, necesariamente a la inadmisión de la impugnación por falta de objeto idóneo de un juicio de inconstitucionalidad, ya que los fundamentos del sistema constitucional y parlamentario obligan a distinguir el significado y alcance de la resolución 1/XI, de 9 de noviembre, en tanto que acto de impulso político, de las iniciativas parlamentarias o administrativas que eventualmente puedan derivarse de la misma y que, por su naturaleza, tengan capacidad para producir los efectos jurídicos necesarios para justificar, en su caso, la intervención del Tribunal Constitucional.

f) El escrito del Parlamento de Cataluña concluye solicitando del Tribunal Constitucional que dicte Sentencia en la que se declare la inadmisibilidad de la impugnación de la Resolución 1/XI por ser un acto no idóneo para ser sometido a un procedimiento de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por razón de su naturaleza política y en tanto que expresión de una voluntad parlamentaria basada en el principio democrático y en el ejercicio político del pluralismo político.

5. Por providencia de 1 de diciembre de 2015, se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 2 del mismo mes y año.

## **II. FUNDAMENTOS JURIDICOS**

1. Con invocación del artículo 161.2 CE, y por el cauce establecido en los artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que le habilitan para impugnar ante este Tribunal "disposiciones normativas sin fuerza de ley", así como "resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas", impugna aquí el Gobierno de la Nación la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, adoptada el 9 de noviembre de 2015 (publicada en el "Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña" de la misma fecha), "sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015". Esta resolución, transcrita en su integridad en el antecedente 1 de la presente Sentencia, es calificada de inconstitucional en la demanda del Abogado del Estado por contraria a los artículos 1, 2, 9.1, 23, 164 y 168 CE, así como al principio de lealtad constitucional y al deber de fidelidad a la

Constitución; a tales conculcaciones añade la demanda la de los artículos 1, 2.4 y 4.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, en lo sucesivo). Con independencia de que en ocasiones las aducidas contravenciones del bloque de la constitucionalidad se imputen por la demanda a concretos apartados de los nueve que integran el cuerpo principal de esta Resolución, la impugnación se formula de modo conjunto o unitario. Por ello la demanda reitera que la Resolución debe ser "interpretada como un todo", incluyendo el "anexo". El Abogado de Estado lo tacha también de inconstitucional, no sólo en atención a las normas de la Constitución y del Estatuto de Autonomía recién citadas, sino por contravenir el "sistema de distribución de competencias", constitucional y estatutario, entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

Igualmente violaría el artículo 168 CE, precepto que disciplina el procedimiento de reforma constitucional necesario si se pretende el reconocimiento de la soberanía del pueblo catalán, es decir, del derecho de una fracción o parte del pueblo español a iniciar, por exclusiva voluntad, una etapa constituyente.

Tras reproducir la doctrina sobre el llamado "derecho a decidir" de las SSTC [103/2008](#), de 11 de septiembre (FJ 4), y [31/2010](#), de 28 de junio (FJ 12), el Abogado del Estado entiende que a diferencia de la Resolución 5/X, que dio lugar a la STC [42/2014](#), en el caso de la resolución ahora impugnada no cabe ninguna interpretación que la haga conforme con la Constitución, pues supone una clara ruptura unilateral del orden constitucional. Las proclamaciones en ella enunciadas no expresan aspiraciones políticas que puedan ser encauzadas por vías democráticas o constitucionales. La condición de poder constituyente que se atribuye al Parlamento de Cataluña se asocia a una imposición unilateral que prescinde de todo cauce constitucional y democrático. Por otra parte, las menciones a un "proceso constituyente ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo para preparar las bases de la futura constitución catalana" se sitúan en una dinámica plebiscitaria ajenas a la Constitución y a la ley.

En representación del Parlamento de Cataluña, su Presidenta se ha personado y formulado las alegaciones expuestas en los antecedentes. Se aduce en ellas, en síntesis, que la resolución 1/XI fue adoptada por la Cámara en ejercicio de su función de impulso de la acción política y de gobierno (art. 55.2 EAC y art. 164 del Reglamento del propio Parlamento) y que únicamente en tal contexto debería ser valorada. Dicha resolución expresaría el mandato político asumido por los grupos que la promovieron en las elecciones de 27 de septiembre de 2015, que se apoya como principios básicos en la democracia y el pluralismo político.

Una resolución como esta, estrictamente política a juicio del Parlamento de Cataluña, no tendría otro alcance que el de expresar una voluntad, aspiración o deseo de la Cámara; carecería pues de fuerza de obligar, sin poder tampoco desplazar la aplicación del principio de legalidad. En consecuencia, la resolución impugnada no podría ser objeto idóneo de un proceso jurisdiccional de inconstitucionalidad, ya que sostiene que la voluntad política que expresa no conculcaría el marco constitucional y estatutario, al no prohibir esta la expresión y defensa de proyectos políticos no coincidentes con la Constitución, citando a tal efecto la STC [42/2014](#), de 25 de marzo.

Al carecer de juridicidad, la resolución 1/XI no tendría por ello capacidad de generar infracción constitucional alguna; en este punto, se sugiere que

debiera ser replanteada la doctrina de la citada STC [42/2014](#), por no ser coherente con el sistema de responsabilidad que el Derecho parlamentario establece respecto de las resoluciones y mociones parlamentarias para su control político. Con el sistema sí se consideran coherentes la SSTC [180/1991](#), de 23 de septiembre, y el ATC [135/2004](#), de 20 de abril. Esta reconsideración sería necesaria para preservar el equilibrio entre instituciones, de modo que el Tribunal Constitucional no interfiera en las funciones del Parlamento cuando estas carezcan de juridicidad. Por todo ello, la representación del Parlamento de Cataluña pide la inadmisión de la presente impugnación.

Así planteados los términos de recurso y antes de iniciar el examen de fondo de esta controversia constitucional, el Tribunal considera necesario declarar que ha otorgado al asunto que resuelve prioridad en su resolución, porque la trascendencia constitucional del mismo, de la que da cumplida cuenta el análisis subsiguiente, así lo exige.

2. La idoneidad de una resolución del tipo de la impugnada como posible objeto del proceso constitucional de los artículos 161.2 CE y 76 y 77 LOTC, que el Abogado del Estado afirma y que, por el contrario, la representación del Parlamento catalán niega, es una cuestión ya resuelta en la STC [42/2014](#), de 25 de marzo.

Dijimos entonces que para que una resolución de una Comunidad Autónoma pueda ser objeto de impugnación a través del referido proceso constitucional es necesario que posea naturaleza jurídica; que sea, además, manifestación de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma, esto es, que proceda de órganos capaces de expresar la voluntad de ésta y no se presente como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate; y, por último, que tenga, siquiera indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos (FJ 2; con cita del ATC [135/2004](#), de 20 de abril).

La Resolución 1/XI ha sido dictada por el Parlamento, órgano de la Comunidad Autónoma que representa al pueblo de Cataluña (art. 55.1 EAC), en el ejercicio de una función estatutariamente conferida, cual es la de control e impulso de la acción política y de gobierno (art. 55.2 EAC), a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido al efecto (arts. 164 a 165 del Reglamento del Parlamento de Cataluña). Se trata, por lo tanto, de un acto parlamentario que, sin perjuicio de su veste política, tiene también una indudable naturaleza jurídica; que pone fin, asimismo, a un procedimiento parlamentario, pues constituye una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara de inicio o apertura de un determinado proceso político, con independencia de su posterior control parlamentario y, en su caso, del resultado del mismo; y que emana, además, de un órgano capaz de expresar la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma.

De otra parte, la resolución es capaz de producir efectos jurídicos propios y no meramente políticos, pues aunque pudiera entenderse carente de efectos vinculantes sobre sus destinatarios —la ciudadanía, el Parlamento, el Gobierno y el resto de instituciones de la Comunidad Autónoma—, “lo jurídico —como afirmamos en la STC [42/2014](#) (FJ 2)— no se agota en lo vinculante”. En efecto, en primer lugar, la resolución impugnada en cuanto “declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de república” y “proclama la apertura de un proceso constituyente ... para preparar las bases de la futura constitución catalana”, en un anunciado marco de “desconexión” del Estado español, es



susceptible de producir efectos jurídicos, ya que tales pronunciamientos pueden entenderse como el reconocimiento a favor de aquellos órganos y sujetos a los que encomienda llevar a cabo esos procesos, especialmente el Parlamento y el Gobierno de la Comunidad Autónoma, "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" (STC [42/2014](#), FJ 2). Entre otras manifestaciones, resulta expresiva de dicho reconocimiento, en este caso, la autocalificación del Parlamento de Cataluña "como depositario de la soberanía y como expresión del poder constituyente" (apartado sexto).

En segundo lugar, el carácter aseverativo de la resolución, al proclamar de presente la apertura de un proceso constituyente dirigido a la creación de un estado catalán independiente en forma de república, "no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas y ese cumplimiento es susceptible del control parlamentario previsto para las resoluciones aprobadas por el Parlamento" (art. 165 del Reglamento del Parlamento de Cataluña) [*ibídem*].

En suma, al igual que concluimos en la STC [42/2014](#) en relación con la resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprobó la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, también hemos de reconocer ahora que la resolución impugnada, sin perjuicio de su marcado carácter político, tiene capacidad para producir efectos de naturaleza jurídica, por lo que procede afirmar su idoneidad como objeto del presente proceso constitucional.

3. La demanda impugna "en su totalidad" esta resolución, a la que reprocha haber infringido los preceptos constitucionales y estatutarios relacionados en el fundamento 1 que antecede, así como los principios de lealtad constitucional y de fidelidad a la Constitución (SSTC [25/1981](#), de 14 de julio, FJ 3; [18/1982](#), de 4 de mayo; [11/1986](#), de 28 de enero, FJ 5; [239/2002](#), de 11 de diciembre, FJ 11, y [13/2007](#), de 18 de enero, FJ 7). Considera que la lealtad constitucional debe entenderse como la sujeción a la supremacía constitucional, lo que no implica adhesión ideológica a la Constitución, sino acatamiento de las reglas de juego político y el orden jurídico existente y no intentar su transformación por medios ilegales. No respeta, en fin, el "sistema de distribución de competencias" entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña. Esta última censura se dirige, sobre todo, a los apartados 5 y 8 del cuerpo principal de la resolución y a su anexo. En lo que se refiere a la conculcación de los artículos 1, 2 y 9.1 CE (título preliminar), el Abogado del Estado entiende que estamos ante un caso de "radical inconstitucionalidad", de "insumisión" igualmente "radical" a la Constitución y de "ruptura unilateral del orden constitucional"; apreciaciones todas ellas que le llevan a denunciar que el acto impugnado supone "más que un quebrantamiento particular de un precepto constitucional, la negación de las cláusulas esenciales de la Constitución Española" y "la instauración de un principio de legitimidad en contradicción absoluta con ella".

Sobre la base de cuanto queda dicho, es preciso examinar la constitucionalidad de la resolución impugnada. Se realizará este enjuiciamiento teniendo en cuenta que persigue en sus varios apartados un objetivo unívoco y muestra una indiscutible unidad de sentido. Cada uno de esos apartados sucesivos y su anexo final aparecen como concreción y

desarrollo de un designio unitario que anima, en su conjunto, el acto impugnado. El Tribunal considera que el acto parlamentario impugnado es un todo que ha de ser enjuiciado como tal, a la vista de sus varios enunciados.

En la STC [42/2014](#) el Tribunal apreció que del tenor de algunos de los "principios" incorporados a la entonces impugnada "Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña" —excluido, por inconstitucional precisamente el referido a tal "soberanía"— se desprendía que la declaración controvertida no excluía "seguir los cauces constitucionalmente establecidos para traducir la voluntad política expresada en la resolución en una realidad jurídica" (FJ 3). Esto permitió, examinados y valorados aquellos principios, una interpretación conforme a la Constitución del llamado "derecho a decidir" como "aspiración política susceptible de ser defendida en el marco de la Constitución" [FJ 4 c)]. En idéntica línea argumental, en relación con la locución "pueblo de Cataluña" del que, de conformidad con el art. 2.4 EAC, emanan "los poderes de la Generalitat", el Tribunal sostuvo que el pueblo de Cataluña no es un "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". En otras palabras, "los ciudadanos de Cataluña no pueden confundirse con el pueblo soberano concebido como 'la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fuente de la Constitución y del Ordenamiento' (STC [12/2008](#), FJ 10)" [STC [31/2010](#), FF JJ 9 y 11].

Que tal aspiración política puede ser defendida respetando la Constitución y, singularmente, los procedimientos para su revisión formal cabe reiterarlo ahora. No es menos claro que la resolución aquí impugnada —a diferencia de lo que consentía, en algunos de sus pasajes, la enjuiciada en la STC [42/2014](#)— permite entender que el Parlamento de Cataluña, al adoptarla, está excluyendo la utilización de los cauces constitucionales (art. 168 CE) para la conversión en un "estado independiente" (apartado segundo) de lo que hoy es la Comunidad Autónoma de Cataluña. El Parlamento, en efecto, "proclama la apertura de un proceso constituyente ... para preparar las bases de la futura constitución catalana" (apartado tercero); se compromete a tramitar en determinado plazo una ley, junto a otras, de "proceso constituyente" (apartado quinto); afirma, en tanto que "depositario de la soberanía" y "expresión del poder constituyente", que en el proceso que emprende no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado español y, en particular, a las de este Tribunal Constitucional (apartado sexto); por último insta al "futuro gobierno" de la Comunidad Autónoma "a cumplir exclusivamente las normas o los mandatos emanados de esta cámara" (apartado octavo).

Determinaciones tan concluyentes como las parcialmente transcritas reclaman, en coherencia con su patente unidad de sentido, una valoración jurídico-constitucional también integral o de conjunto, sin dejar fuera el "anexo" incorporado a la resolución. La cuestión no es, por lo que se refiere a esta última parte del acto impugnado, la compatibilidad o no con la Constitución de unas u otras de las "medidas" anunciadas o proyectadas, con los términos en que lo han sido, a lo largo de sus nueve puntos. El asunto de relieve jurídico-constitucional es ahora que tales "medidas" —todas y cada una de ellas— se requieren del "futuro gobierno" sobre la base de la proclamación que la Cámara hace de sí misma como depositaria de "la

soberanía" y expresión del "poder constituyente" (apartado sexto) y, más específicamente, con el sentido y en los términos de lo afirmado en el apartado octavo: el "Parlamento de Cataluña insta al futuro gobierno a cumplir exclusivamente las normas o los mandatos emanados de esta cámara, legítima y democrática, a fin de blindar los derechos fundamentales que puedan resultar afectados por decisiones de las instituciones del Estado español, como los especificados en el anexo de esta resolución". Es así evidente la integración resultante entre el anexo y el cuerpo principal de la resolución; también lo es que las "medidas" encomendadas al "futuro gobierno" lo son desde una resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional y a la espera de un comportamiento consecuente por parte del Gobierno de la Generalitat.

4. De la lectura de la resolución 1/XI, de modo inequívoco, se desprende que se la considera el acto fundacional del "proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de república" (apartado segundo) y a tal efecto se sirve de un lenguaje (futura "constitución", en el apartado tercero, o "soberanía" y "poder constituyente" en el sexto) que se pretende asimismo materialmente "constitucional". Tales términos, sin embargo, figuran en la Constitución española o están presentes en la jurisprudencia de este Tribunal.

a) El "imperio de la Constitución como norma suprema" (STC [54/1983](#), de 21 de junio, FJ 2, y, antes aún, STC [16/1982](#), de 28 de abril, FJ 1), declarado expresamente por su artículo 9.1, trae causa de que la Constitución misma es fruto de la determinación de la nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes de un Estado (art. 1.2 CE). Este ha de ser concebido como el conjunto de instituciones y órganos que ejercen, en todo el territorio, poder público y en el que se integran también, por tanto, las Comunidades Autónomas (STC [35/1982](#), de 14 de junio, FJ 2, y múltiples resoluciones ulteriores en igual sentido).

La soberanía de la nación, residenciada en el pueblo español, conlleva necesariamente su unidad y así lo proclama, como es notorio, el art. 2 CE, de acuerdo con el cual la propia Constitución "se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas". La unidad del sujeto soberano es fundamento de una Constitución mediante la que la nación misma se constituye, al propio tiempo, en Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE y, entre otras, STC [4/1981](#), de 2 de febrero, FJ 3). Se trata de un Estado también único o común para todos y en todo el territorio, sin perjuicio de su articulación compuesta o compleja por obra del reconocimiento constitucional de autonomías territoriales [por todas, STC [247/2007](#), de 12 de diciembre, FJ 4 a)], a las distintas nacionalidades y regiones que, constituidas en Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos, integran España (principio de unidad del Estado, deducible también del artículo 2 CE: SSTC [29/1986](#), de 20 de febrero, FJ 4, y [177/1990](#), de 15 de noviembre, FJ 3).

El artículo 1.2 CE es, así, base de todo nuestro ordenamiento jurídico (STC [42/2014](#), FJ 3, y jurisprudencia allí citada), de modo tal que, como se dijo en esta resolución del Tribunal, si "en el actual ordenamiento constitucional sólo el pueblo español es soberano, y lo es de manera exclusiva e indivisible, a ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de

ese pueblo puede un poder público atribuirle la cualidad de soberano. Un acto de este poder que afirme la condición de 'sujeto jurídico' de soberanía como atributo del pueblo de una Comunidad Autónoma no puede dejar de suponer la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside únicamente en el conjunto del pueblo español. Por ello, no cabe atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del mismo".

b) Como señalamos en la STC [42/2014](#), "en tanto que realidad socio-histórica, Cataluña (y España toda) es anterior a la Constitución de 1978" (FJ 3). Desde el punto de vista jurídico, el artículo 1 EAC define su posición en el actual marco constitucional, disponiendo al respecto que "Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto, que es su norma institucional básica". Este Tribunal ha considerado que la declaración recogida en el precepto estatutario transcrito predica de Cataluña, "en términos constitucionalmente impecables ... cuantos atributos la constituyen en parte integrante del Estado fundado en la Constitución. Una nacionalidad constituida en Comunidad Autónoma y cuya norma institucional básica es su propio Estatuto de Autonomía". No se presenta la Constitución, por lo tanto, como "resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores" a ella [SSTC [76/1988](#), de 26 de abril, FJ 3, y [247/2007](#), FJ 4.a)], sino como norma incondicionada y condicionante de cualesquiera otras en nuestro ordenamiento. Se trata de una norma superior, a la que todos —ciudadanos y poderes públicos— quedan sujetos (art. 9.1 CE).

Como consecuencia recae sobre los titulares de cargos públicos un cualificado deber de acatamiento a dicha norma fundamental, que no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí en el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico (en tal sentido, entre otras, SSTC [101/1983](#), de 18 de noviembre, FJ 3, y [122/1983](#), de 16 de diciembre, FJ 5). Que esto sea así para todo poder público deriva, inexcusablemente, de la condición de nuestro Estado como constitucional y de Derecho.

El sometimiento de todos a la Constitución es "otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente" [SSTC [108/1986](#), de 29 de julio, FJ 18, y [238/2012](#), de 13 de diciembre, FJ 6 b)]. En el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que, como afirmó este Tribunal en la STC [42/2014](#), FJ 4 c), "requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella".

Para garantizar que esto último no ocurra se cuenta con el sistema de nuestro Estado constitucional de Derecho —los poderes públicos, pero también la ciudadanía— y, en última instancia, cuando así se le requiera, con este Tribunal Constitucional. A él corresponde "en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél" (STC [76/1983](#), de 5 de agosto, FJ 4).

5. La resolución impugnada contrapone el supuesto alcance del "mandato democrático" recibido por el Parlamento de Cataluña en las elecciones de 27

de septiembre de 2015 (apartados primero y noveno), o el carácter "legítimo y democrático" del Parlamento de Cataluña por idéntica razón (apartado octavo), a la legalidad y la legitimidad de las instituciones del Estado, en particular de este Tribunal Constitucional, al que se considera directamente "carente de legitimidad y competencia". El referido "mandato democrático" justificaría el anuncio de que las decisiones del Parlamento de Cataluña "no se supeditarán" a las adoptadas por las instituciones del conjunto del Estado, así como la apertura de un proceso constituyente "no subordinado", esto es, unilateral, calificado de "ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo". En su escrito de alegaciones, el Parlamento de Cataluña reitera que la resolución "se apoya directamente sobre los principios básicos de la democracia y el pluralismo político".

La resolución 1/XI pretende, en suma, fundamentarse en un principio de legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña, cuya formulación y consecuencias están en absoluta contradicción con la Constitución de 1978 y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ello trastoca no solo los postulados del Estado de Derecho, basado en el pleno sometimiento a la Ley y al Derecho, sino la propia legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña, que la Constitución reconoce y ampara.

En el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda: la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Sin conformidad con la Constitución no puede predicarse legitimidad alguna. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución.

Por lo demás, el principio democrático, que constituye un valor superior de nuestro ordenamiento jurídico reflejado en el art. 1.1 CE (STC [204/2011](#), de 15 de diciembre, FJ 8) y que cuenta con diversas manifestaciones constitucionales [STC [42/2014](#), FJ 4 a)], no puede concebirse, como principio constitucional, de forma aislada y desvinculada del conjunto del ordenamiento constitucional y sus procesos. Como argumentaremos a continuación, la primacía incondicional de la Constitución es garantía de la democracia tanto por su fuente de legitimación y por su contenido como por la previsión misma de procedimientos para su reforma.

a) En cuanto a su fuente de legitimación, la Constitución Española formalizó la voluntad del poder constituyente. El pueblo soberano, concebido como la unidad ideal de imputación del poder constituyente, ratificó en referéndum el texto acordado previamente por sus representantes políticos. La primacía incondicional de la Constitución también protege el principio democrático, "pues la garantía de la integridad de la Constitución ha de ser vista, a su vez, como preservación del respeto debido a la voluntad popular, en su veste de poder constituyente, fuente de toda legitimidad jurídico-política" [STC [42/2014](#), FJ 4 c)]. Por ello, es misión de este Tribunal velar por que se mantenga la primacía incondicional de la Constitución, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente (STC [108/1986](#), de 29 de julio, FJ 18).

b) Por lo que respecta a su contenido, la Constitución se fundamenta en el respeto de los valores de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la justicia, el pluralismo político, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales. El principio democrático, como principio

constitucional, debe interpretarse, en consecuencia, a la luz del conjunto del ordenamiento constitucional y de sus procesos (normas electorales, reglas de procedimiento, derechos fundamentales, protección de las minorías o reforma constitucional, por citar algunas manifestaciones significativas). A los efectos del presente proceso conviene considerar en particular la conexión del principio democrático con dos rasgos preeminentes de nuestro Estado constitucional: el pluralismo político y el pluralismo territorial.

Entre los valores superiores que la Constitución de 1978 propugna se encuentra ciertamente el del pluralismo político, pieza cardinal de nuestro orden de convivencia y que el Parlamento de Cataluña invoca en sus alegaciones como fundamento de la Resolución impugnada. Como los demás valores y principios constitucionales, también el de pluralismo político constituye un valor positivado. Se nutre de —y consiste en— contenidos y procedimientos irrenunciables que son a su vez condiciones y requisitos previamente consensuados. La Constitución proclama un mínimo de contenidos y establece unas reglas de juego insoslayables para los ciudadanos y los poderes públicos. De forma que, cuando este Tribunal ejerce el control de constitucionalidad de normas y actos que le encomienda su Ley Orgánica, no debe imponer constricciones indebidas al principio democrático que se expresa con arreglo a los cauces constitucionales, y debe respetar sus opciones políticas (STC [108/1986](#), FJ 18). Ese marco constitucional mínimo de referencia mantiene unida a la comunidad política dentro de los parámetros del pluralismo político. Lo que caracteriza a la democracia es la continua toma de decisiones y la apertura a todas aquellas posibilidades que fueron desestimadas en el pasado por cualesquiera razones. Todo ello proporciona capacidad evolutiva al constitucionalismo pluralista propio de nuestro Estado social y democrático de Derecho.

El pluralismo político no agota, con todo, las ricas expresiones del pluralismo que ampara la Constitución. Dejando ahora al margen el pluralismo lingüístico y cultural que también protege (preámbulo, arts. 3, apartados 2 y 3, y 148.1.17 y disposición final única CE), debemos subrayar la dimensión estructuradora de nuestro Estado constitucional que tiene la autonomía constitucionalmente reconocida a las nacionalidades y regiones.

La indisoluble unidad de la Nación española que afirma el art. 2 CE se combina con el reconocimiento del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía. El derecho a la autonomía se encuentra así proclamado en el núcleo mismo de la Constitución junto al principio de unidad. Mediante el ejercicio de aquel derecho, la Constitución garantiza la capacidad de las Comunidades Autónomas de adoptar sus propias políticas en el marco constitucional y estatutario. Es la propia norma fundamental la que obliga a conciliar los principios de unidad y de autonomía de las nacionalidades y regiones. Principios que, naturalmente, también se reflejan debidamente articulados en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: "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" (art. 1 EAC).

c) Precisamente por fundarse el Estado de Derecho en el principio democrático y por garantizarse la democracia misma a través de ese Estado de Derecho, la Constitución no constituye un texto jurídico intangible e inmutable. La previsión de la reforma constitucional, como se desarrollará en un fundamento jurídico posterior, reconoce y encauza la aspiración, plenamente legítima en el marco constitucional, dirigida a conseguir que el

poder constituyente constitucionalizado en los arts. 167 y 168 CE revise y modifique la norma fundamental.

De todo lo anterior se infiere que no puede oponerse una supuesta legitimidad democrática de un cuerpo legislativo a la primacía incondicional de la Constitución. El texto constitucional refleja las manifestaciones relevantes del principio democrático, cuyo ejercicio, por tanto, no cabe fuera del mismo [STC [42/2014](#), FJ 4 a)]. Por ello, el ordenamiento jurídico, con la Constitución en su cúspide, en ningún caso puede ser considerado como límite de la democracia, sino como su garantía misma.

6. De acuerdo con lo establecido por este Tribunal aceptar a "Cataluña como sujeto de derecho en los términos señalados en el art. 1 de su propio Estatuto de Autonomía 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" (STC [31/2010](#), de 28 de junio, FJ 8).

La resolución impugnada desconoce y vulnera las normas constitucionales que residencian en el pueblo español la soberanía nacional y que, en correspondencia con ello, afirman la unidad de la nación española, titular de esa soberanía (arts. 1.2 y 2 CE). Se trata de una infracción constitucional que no es fruto, como suele ocurrir en las contravenciones de la norma fundamental, de un entendimiento equivocado de lo que la misma impone o permite en cada caso. Es resultado, más bien, de un expreso rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución misma, frente a la que se contrapone, de modo expreso, un poder que se reclama depositario de una soberanía y expresión de una dimensión constituyente desde los que se ha llevado a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional. Se trata de la afirmación de un poder que se pretende fundante de un nuevo orden político y liberado, por ello mismo, de toda atadura jurídica.

7. La Constitución como ley superior no pretende para sí la condición de *lex perpetua*. La nuestra admite y regula, en efecto, su "revisión total" (art. 168 CE y STC [48/2003](#), de 12 de marzo, FJ 7). Asegura así que "sólo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia Constitución" (STC [103/2008](#), de 11 de septiembre, FJ 2). Todas y cada una de las determinaciones constitucionales son susceptibles de modificación, pero "siempre y cuando ello no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales", pero para ello es preciso que "el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a estos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable" (STC [138/2015](#), de 11 de junio, FJ 4, y jurisprudencia allí citada).

Es plena la apertura de la norma fundamental para su revisión formal, que pueden solicitar o proponer, entre otros órganos del Estado, las asambleas de las Comunidades Autónomas (arts. 87.2 y 166 CE); como ya tuvo oportunidad de recordar este Tribunal hace poco más de año y medio, en la

STC [42/2014](#) (FFJJ 3 y 4) relativa al examen de constitucionalidad de la Resolución 5/X de 23 de enero de 2013 adoptada por el Parlamento de Cataluña. Ello depara la más amplia libertad para la exposición y defensa públicas de cualesquiera concepciones ideológicas, incluyendo las que “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, mediante la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica” (STC [31/2010](#), de 28 de junio, FJ 12). El debate público, dentro o fuera de las instituciones, sobre tales proyectos políticos o sobre cualesquiera otros que propugnaran la reforma constitucional goza, precisamente al amparo de la misma Constitución, de una irrestricta libertad. Por el contrario, la conversión de esos proyectos en normas o en otras determinaciones del poder público no es posible sino mediante el procedimiento de reforma constitucional. Otra cosa supondría liberar al poder público de toda sujeción a Derecho, con daño irreparable para la libertad de los ciudadanos.

El Parlamento de Cataluña ha optado por aprobar, a través del procedimiento parlamentario propio de las propuestas de resolución, la Resolución 1/XI, cuyo contenido incide directamente, como ya se ha puesto de manifiesto, sobre cuestiones reservadas en su tratamiento institucional al procedimiento de reforma constitucional del artículo 168 CE. Por consiguiente, ha de estimarse también vulnerado el citado precepto constitucional, al no haberse seguido el cauce constitucionalmente establecido para abordar una redefinición del orden constitucional como la que se pretende con aquella resolución.

La Cámara autonómica no puede erigirse en fuente de legitimidad jurídica y política, hasta arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad. Obrando de ese modo, el Parlamento de Cataluña socavaría su propio fundamento constitucional y estatutario (arts. 1 y 2.4 EAC, antes citados), al sustraerse de toda vinculación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, e infringiría las bases del Estado de Derecho y la norma que declara la sujeción de todos a la Constitución (arts. 1.1 y 9.1 CE). Este Tribunal dijo ya en la STC [103/2008](#) que el respeto a los procedimientos de reforma constitucional es inexcusable, de modo que “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” (FJ 4). Esto es lo recogido en realidad en la resolución 1/XI, cuya apariencia de juridicidad —por provenir de un poder sin duda legítimo en origen— debe ser cancelada mediante la declaración de inconstitucionalidad que aquí se decide.

Como afirmamos en la STC [42/2014](#) (FJ 4), el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución. Cuando, por el contrario, se pretenden alterar aquellos contenidos de manera unilateral y se ignoran de forma deliberada los procedimientos expresamente previstos



a tal fin en la Constitución, se abandona la única senda que permite llegar a ese punto, la del Derecho.

Apreciada la inconstitucionalidad de la resolución impugnada por su infracción de los artículos 1.1, 1.2, 2, 9.1 y 168 CE, así como de los artículos 1 y 2.4 EAC, no es preciso ya hacer declaración adicional alguna sobre las demás infracciones constitucionales que la demanda ha imputado a este acto.

### **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la impugnación promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, adoptada el 9 de noviembre de 2015 (publicada en el "Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña" de la misma fecha), "sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015" y su anexo, declarando en consecuencia su inconstitucionalidad y nulidad.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a dos de diciembre de dos mil quince.